Numéro du rôle : 1621
Arrêt n° 35/2000 du 29 mars 2000

ARRET

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 24 et 27bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, posée par le Tribunal du travail de Tournai.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, A. Arts et M. Bossuyt, 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 22 janvier 1999 en cause de la s.a. Royale Belge contre M. Krim et le Fonds des accidents du travail, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 février 1999, le Tribunal du travail de Tournai a posé la question préjudicielle suivante :

« S'ils doivent être interprétés en ce sens que le montant de la rémunération moyenne mensuelle minimale garantie à prendre en considération pour l'aide d'une tierce personne est celui à la date de l'accident, réévaluée selon l'évolution indiciaire à la date à laquelle interviendra le règlement définitif des conséquences de l'accident de travail dont est victime une personne, l'article 24 (et éventuellement l'article 27bis) de la loi du 10 avril 1971 ne créent-ils pas une inégalité ou une discrimination entre les victimes d'accident du travail suivant le moment auquel interviendra ce règlement définitif ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Krim a été victime d'un accident du travail survenu le 18 août 1994. A la suite de cet accident, un accord-indemnité a été proposé par la s.a. Royale Belge, assureur-loi de son employeur, chargée de payer les indemnités prévues par la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

L'accord, signé par M. Krim et par son médecin-conseil, a été présenté au Fonds des accidents du travail pour entérinement, conformément à l'article 65 de la même loi.

L'accord reconnaissait que, suite à l'accident, l'état de la victime requérait l'assistance régulière d'une tierce personne pouvant être évaluée à 10 p.c. du revenu minimum mensuel moyen garanti. L'accord établissait le calcul de l'allocation complémentaire afférente à l'assistance d'une tierce personne comme suit : revenu minimum mensuel moyen garanti au moment de l'accident = 40.843 francs x 12 mois = 490.116 francs x 10 p.c. = 49.012 francs par an. Cette somme était ajoutée à l'allocation annuelle correspondant à l'incapacité permanente partielle de 50 p.c. L'allocation annuelle globale était ensuite indexée à la date de la consolidation (30 avril 1996).

Le Fonds des accidents du travail a refusé l'entérinement, invoquant qu'il y avait lieu de tenir compte, pour le calcul de l'allocation complémentaire pour aide d'une tierce personne, des adaptations du revenu minimum mensuel moyen garanti aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation aussi longtemps que l'indemnisation n'était pas définitivement réglée. La s.a. Royale Belge a alors saisi le Tribunal du travail, aux fins d'entendre dire son offre satisfaisante.

Devant le Tribunal du travail, le Fonds des accidents du travail, intervenant à la cause, et la s.a. Royale Belge ont développé leurs arguments quant au montant du revenu minimum mensuel moyen garanti à prendre en considération pour le calcul de l'allocation complémentaire pour l'aide d'une tierce personne. A titre subsidiaire, la partie demanderesse a invité le Tribunal du travail à poser à la Cour la question susmentionnée, estimant que l'interprétation de l'article 24 de la loi du 10 avril 1971 donnée par le Fonds des accidents du travail et retenue par le Tribunal serait de nature à créer une discrimination entre les victimes d'accidents du travail, suivant l'éloignement entre la date du règlement définitif de leur indemnisation et celle, d'une part, de l'accident et, d'autre part, de la consolidation.

Estimant que la réponse à cette question est indispensable à la solution du litige pendant devant lui, le Tribunal pose à la Cour la question susmentionnée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 18 février 1999, 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 mars 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 avril 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Royale Belge, dont le siège social est établi à 1170 Bruxelles, boulevard du Souverain 25, par lettre recommandée à la poste le 5 mai 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 7 mai 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 mai 1999.

La s.a. Royale Belge a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 9 juin 1999.

Par ordonnances du 29 juin 1999 et du 27 janvier 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 18 février 2000 et 18 août 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 26 janvier 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 23 février 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 27 janvier 2000.

Par ordonnance du 22 février 2000, le président en exercice a dit que le juge M. Bossuyt devenait rapporteur et a complété le siège par le juge A. Arts.

A l'audience publique du 23 février 2000 :

- ont comparu :

- . Me P. van Drooghenbroeck, avocat au barreau de Charleroi, pour la s.a. Axa Royale Belge, qui a repris l'instance mue initialement par la s.a. Royale Belge;

- . Me S. Nudelhole, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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 -

Position de la s.a. Royale Belge

A.1. La s.a. Royale Belge fait valoir que si l'on considère que le revenu mensuel moyen garanti à prendre en compte pour l'application de l'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 est celui qui est applicable au moment du règlement définitif, soit par l'autorité administrative, soit par le juge, et qu'il subit ainsi une adaptation indiciaire, la prestation sociale connaît alors une double indexation, l'une par cette référence, et l'autre par application de l'article 27bis de la même loi, qui prévoit que les allocations annuelles et rentes pour une incapacité de travail sont adaptées à l'indice des prix à la consommation, et qu'elles sont rattachées à l'indice pivot en vigueur à la date de l'accident. Pour la s.a. Royale Belge, cette double indexation, outre son illogisme et son caractère inéquitable, avantage dans des proportions qui peuvent être notables les blessés dont les conséquences de l'accident font l'objet d'un règlement définitif fort éloigné dans le temps par rapport à la date de l'accident.

A.2. La s.a. Royale Belge expose que la question de la valeur, au regard de l'évolution indiciaire, du revenu minimum mensuel moyen garanti à prendre en considération reste l'objet de controverses. Elle cite l'arrêt de la Cour de cassation du 1er février 1993, par lequel la Cour tranche la question en faveur de la valeur du revenu minimum mensuel moyen garanti au moment du règlement définitif des conséquences de l'accident, mais considère que cet arrêt n'a pas fait la paix judiciaire.

A.3. La s.a. Royale Belge fait valoir que, dans l'interprétation retenue par le Tribunal du travail et par la Cour de cassation, la prestation sociale varie en fonction d'éléments totalement étrangers au but poursuivi par le législateur. En effet, la date à laquelle intervient le règlement définitif, qui détermine, dans cette interprétation, le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti à prendre en considération dans le calcul de l'allocation complémentaire, est tributaire d'aléas soit administratifs, lorsque le règlement définitif intervient suite à la procédure d'entérinement par le Fonds des accidents du travail, soit judiciaires, lorsqu'il intervient suite à une décision judiciaire passée en force de chose jugée. Ces variations, totalement aléatoires, différant le moment du règlement définitif, entraînent pour les victimes frappées du même handicap, des différences de prestations sociales fort sensibles, suivant que le règlement définitif de leurs allocations est plus ou moins différé dans le temps.

A.4. La s.a. Royale Belge conclut que les dispositions légales ou leur application combinée, qui entraînent ces différences, ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Position du Conseil des ministres

A.5. Le Conseil des ministres rappelle que l'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ne précise pas à quelle date il convient de fixer le revenu minimum mensuel moyen garanti servant de base au calcul de l'allocation complémentaire pour aide d'une tierce personne. Il estime que cette question a été tranchée par les arrêts de la Cour de cassation des 1er février 1993 et 28 février 1994, fixant à la date du règlement définitif des conséquences de l'accident la valeur du revenu minimum mensuel moyen garanti à prendre en considération pour le calcul de l'allocation complémentaire pour l'aide d'une tierce personne. Le Conseil des ministres considère que ces arrêts ont réalisé la paix judiciaire.

A.6. Pour le Conseil des ministres, cette interprétation de l'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ne comporte aucune discrimination contraire à la Constitution. La règle générale en droit commun de la responsabilité civile est fixée en ce sens que le juge doit évaluer le dommage au jour où il statue. Cette règle aboutit à la conséquence suivante : pour deux dommages au départ identiques, résultant de deux accidents survenus le même jour, l'indemnité pourra être plus ou moins élevée, selon la date à laquelle interviendra le jugement définitif. Il s'agit par là d'assurer le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, en traitant différemment des personnes qui se trouvent dans des situations différentes : si le juge évaluait les dommages-intérêts au jour de la survenance du fait dommageable, la victime à qui réparation ne serait accordée qu'au terme d'une longue procédure ne serait pas complètement indemnisée du préjudice subi par elle et serait dès lors discriminée par rapport à la victime ayant bénéficié d'un traitement plus rapide.

A.7. Si la législation relative à la réparation des accidents du travail contient de nombreuses dérogations au droit commun, il est admis que toutes les questions qui ne sont pas visées par un texte légal spécifique doivent être réglées par application du droit commun. La solution donnée par la jurisprudence de la Cour de cassation est donc une application du principe général du droit commun.

A.8. Le Conseil des ministres ajoute que si la Cour devait décider que le mode de calcul retenu par le Tribunal du travail est contraire au principe d'égalité, elle devrait de même décider que l'article 1382 du Code civil, dans l'interprétation qui lui est donnée par la jurisprudence constante, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en imposant au juge d'évaluer le montant des dommages et intérêts au jour de sa décision. Il considère que cet argument démontre par l'absurde l'absence totale de fondement de la thèse invoquée par la s.a. Royale Belge.

A.9. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que, contrairement à ce qu'affirme la s.a. Royale Belge, le mode de calcul retenu par la Cour de cassation ne cumule pas deux indexations, étant donné qu'il s'agit de deux indexations différentes, qui s'appliquent à des éléments différents. L'allocation complémentaire prévue par l'article 24, alinéa 4, vise à réparer un dommage spécifique, qui consiste dans le fait que la victime aura, dans le futur, constamment et absolument besoin de l'assistance d'une tierce personne. Ce préjudice est évalué au jour où l'indemnité est fixée par le juge. Cette allocation complémentaire est annuelle, au même titre que l'allocation « principale », visée par l'article 24, alinéa 2. Comme elle n'est pas immédiatement capitalisée, il est normal qu'elle soit indexée, conformément à l'article 27bis.

Réponse de la s.a. Royale Belge

A.10. Aux arguments développés par le Conseil des ministres, la s.a. Royale Belge répond d'une part qu'il ne va pas de soi que la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail doive, en l'absence de texte exprès, recevoir la même interprétation que le droit commun de la responsabilité civile, puisque cette loi constitue, précisément, une dérogation au droit commun de la responsabilité civile. En outre, la s.a. Royale Belge estime que la comparaison manque de pertinence en l'espèce. La Cour de cassation veille toujours, en droit commun, à ce que l'application du principe suivant lequel le dommage soit apprécié au moment où le juge statue n'entraîne pas, dans le chef de la victime, l'allocation de deux indemnités pour un même dommage. Par contre, dans le mécanisme d'adaptation indiciaire visé par la question préjudicielle, il s'agit d'une double indexation, ce qui a pour conséquence que la victime reçoit deux fois l'indemnisation de la dépréciation monétaire due à l'écoulement du temps.

A.11. La s.a. Royale Belge estime d'autre part que l'argument par lequel le Conseil des ministres réfute la thèse de la double indexation procède d'une mauvaise compréhension de l'application combinée de l'article 24, alinéa 4, et de l'article 27bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 24, alinéa 4, et *27bis*, alinéas 1er et 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

L'article 24, alinéa 4, dispose que :

« Si l'état de la victime exige absolument et normalement l'assistance d'une autre personne, elle peut prétendre à une allocation complémentaire, fixée en fonction du degré de nécessité de cette assistance, sur base du revenu minimum mensuel moyen garanti tel que déterminé pour un travailleur à temps plein, par convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail. »

L'article *27bis*, alinéas 1er et 2, dispose :

« Les rentes visées aux articles 12 à 17 et les allocations annuelles et rentes pour une incapacité de travail d'au moins 10 p.c. sont adaptées à l'indice des prix à la consommation, conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

Ces allocations annuelles ou les rentes réellement payées sont rattachées à l'indice-pivot en vigueur à la date de l'accident en application de l'article 4, § 1er, de la loi du 2 août 1971 précitée. »

B.2.1. Le Tribunal du travail considère que l'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail doit être interprété en ce sens que le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti à prendre en considération pour la fixation de l'indemnité est le montant du jour de l'accident, réévalué selon l'évolution indiciaire à la date à laquelle intervient le règlement définitif des conséquences de l'accident du travail.

B.2.2. Dans cette interprétation, le montant de l'allocation pour l'aide d'un tiers diffère en fonction de l'éloignement entre la date de l'accident et la date à laquelle les conséquences de celui-ci sont définitivement fixées. En effet, puisque, dans cette interprétation, le montant du revenu minimum

mensuel moyen garanti pris en considération est celui de la date de l'accident, indexé à la date de la fixation définitive des conséquences de l'accident, le montant sera d'autant plus élevé que les deux dates seront plus éloignées et le bénéfice de deux systèmes d'indexation sera cumulé pendant cette période de durée variable. Il en résulte une différence de traitement entre les personnes qui doivent bénéficier de l'assistance d'un tiers, selon l'écoulement du temps plus ou moins long entre la date de l'accident dont elles ont été victimes et la date de la fixation définitive des conséquences de l'accident.

B.3. En prévoyant que les accidentés du travail dont l'état nécessite l'assistance d'une tierce personne bénéficieront d'une allocation calculée en fonction du revenu minimum mensuel moyen garanti, le législateur entendait déterminer cette allocation par rapport aux charges réellement supportées (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 975/1, p. 24), dans le souci d'instaurer un mode de calcul équitable rétablissant la solidarité entre les victimes (*ibid.*, n° 975/10, p. 19). L'allocation est considérée comme un forfait, calculé en fonction du degré de nécessité de l'aide suivant la situation de l'intéressé, et exprimé en pourcentage du revenu minimum mensuel moyen garanti. Contrairement au système antérieur à la modification de l'article 24, alinéa 4, de la loi sur les accidents du travail par la loi du 22 décembre 1989, qui avait pour conséquence que le montant de l'allocation octroyée pour aide d'une tierce personne était fonction du revenu professionnel de la victime, le système basé sur le revenu minimum mensuel moyen garanti, prévu par l'article 24, alinéa 4, a pour conséquence que toutes les personnes dont l'état requiert l'assistance d'un tiers perçoivent un montant forfaitaire, calculé sur la même base.

B.4. En prenant en considération le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti à la date de l'accident, indexé à la date du règlement définitif des conséquences de l'accident, le mode de calcul utilisé réintroduit entre les personnes bénéficiaires de cette allocation une différence de traitement en fonction de la lenteur ou de la rapidité du règlement des conséquences de l'accident.

B.5. En outre, ce mécanisme conduit à un phénomène de double indexation, puisque le montant de l'allocation pour aide d'un tiers est ajouté au montant de l'allocation pour invalidité permanente, et que ces montants sont à leur tour rattachés à l'indice pivot à la date de l'accident, et indexés conformément à l'article 27*bis* de la loi sur les accidents du travail. Or, l'article 39, alinéa 5, de cette loi, bien qu'il ne vise pas explicitement l'allocation pour l'aide d'un tiers, précise que les montants des rémunérations à prendre en considération pour la fixation des indemnités et rentes sont exclusivement ceux d'application à la date de l'accident. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 6 août 1993 qui a introduit cette disposition que le législateur avait l'intention de faire échapper les montants à la double indexation, de sorte que la durée de règlement de l'accident n'ait plus d'incidence sur les indemnités dues finalement (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1040/1, pp. 14-15).

B.6. Il découle de ce qui précède que l'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, interprété en ce sens que le montant de la rémunération moyenne mensuelle minimale garantie à prendre en considération pour l'aide d'une tierce personne est celui qui était en vigueur à la date de l'accident, réévalué selon l'évolution indiciaire à la date du règlement définitif des conséquences de l'accident, n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.7. La Cour constate que l'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail peut également être interprété en ce sens que le montant du revenu minimum mensuel moyen garanti à prendre en considération pour la détermination de l'allocation due pour l'aide d'un tiers est celui qui est en vigueur à la date de l'accident. Dans cette interprétation, le mode de calcul ne crée pas de différence de traitement entre les victimes d'un accident du travail selon que le règlement définitif des conséquences de l'accident intervient plus ou moins longtemps après celui-ci.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, interprété en ce sens que le montant de la rémunération moyenne mensuelle minimale garantie à prendre en considération pour l'aide d'une tierce personne est celui qui était en vigueur à la date de l'accident, réévalué selon l'évolution indiciaire à la date à laquelle interviendra le règlement définitif des conséquences de l'accident, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 24, alinéa 4, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, interprété en ce sens que le montant de la rémunération moyenne mensuelle minimale garantie à prendre en considération pour l'aide d'une tierce personne est celui qui est en vigueur à la date de l'accident, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 29 mars 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior