

Numéro du rôle : 1664
Arrêt n° 99/2000 du 4 octobre 2000

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 4, § 1er, de la loi du 9 mars 1953 réalisant certains ajustements en matière de pensions militaires et accordant la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques aux invalides militaires du temps de paix et à l'article 1er, dernier alinéa, des lois coordonnées sur les pensions de réparation (arrêté du Régent du 5 octobre 1948), tel qu'il a été modifié par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, posées par le Tribunal de première instance de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du référendaire R. Moerenhout, faisant fonction de greffier, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 20 avril 1999 en cause de J. Grégoire contre l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 avril 1999, le Tribunal de première instance de Namur a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 4, § 1er, de la loi du 9 mars 1953 relative aux pensions militaires viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en disposant que 'les faits dommageables survenus en temps de paix après le 25 août 1947 tombent sous l'application des dispositions légales en matière de pension de réparation dont bénéficient les invalides de la guerre 1940-1945', il rend applicable à l'indemnisation du préjudice physique résultant de faits dommageables survenus aux militaires en temps de paix, durant le service et par le fait du service, les lois sur les pensions de réparation coordonnées par l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948, modifié par la loi du 26 juillet 1952 et, plus spécialement, l'article 1er, alinéa final, destitués [lire : desdites] lois (lequel dispose comme suit depuis sa modification, par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de guerre: 'Toutes les pensions et allocations attribuées en exécution de la présente loi constituent une réparation forfaitaire couvrant l'intégralité du préjudice corporel, qu'il soit matériel ou moral. L'octroi de la pension exclut l'attribution ultérieure pour le même fait dommageable d'une indemnisation à charge du trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil; si une telle indemnisation a déjà été accordée, elle vient en déduction du montant de la pension et des indemnités. Ces dispositions couvrent la responsabilité de l'organe de l'Etat, agent matériel de l'accident qui a donné lieu à l'attribution de la pension d'invalidité'), et prive dès lors la victime d'un fait dommageable survenu durant son service militaire et par le fait de celui-ci et dont la responsabilité est imputable à un organe de l'Etat, de la possibilité d'intenter une action en responsabilité de droit commun contre l'Etat Belge afin d'obtenir la réparation intégrale du dommage subi et doit, dès lors, se contenter d'une indemnisation forfaitaire de celui-ci dès le moment où une pension de réparation lui a été allouée, alors que le même fait dommageable survenu à la même personne, dans le même contexte militaire mais dont la responsabilité est imputable à une personne qui n'a pas la qualité d'organe de l'Etat serait susceptible non seulement de donner lieu à l'octroi d'une pension de réparation mais également à une réparation intégrale et non forfaitaire, selon le droit commun des articles 1382 et suivants du Code civil ?

2. L'article 4, § 1er, de la loi du 9 mars 1953 relative aux pensions militaires, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, en disposant que 'les faits dommageables survenus en temps de paix après le 25 août 1947 tombent sous l'application des dispositions légales en matière de pension de réparation dont bénéficient les invalides de la guerre 1940-1945', il rend applicable à l'indemnisation du préjudice physique résultant de faits dommageables survenus aux militaires en temps de paix, durant le service et par le fait du service, les lois sur les pensions de réparation coordonnées par l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948, modifié par la loi du 7 juin 1989 et, plus spécialement, l'article 1er, alinéa final, desdites lois, ainsi libellé: 'Toutes les pensions et allocations attribuées en exécution de la présente loi constituent une réparation forfaitaire couvrant l'intégralité du préjudice corporel, qu'il soit matériel ou moral. L'octroi de la pension exclut l'attribution ultérieure pour le même fait dommageable d'une indemnisation à

charge du trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil; si une telle indemnisation a déjà été accordée, elle vient en déduction du montant de la pension et des indemnités. Ces dispositions couvrent la responsabilité de l'organe de l'Etat, agent matériel de l'accident qui a donné lieu à l'attribution de la pension d'invalidité', alors que le même fait dommageable survenu à la même personne, en dehors de tout contexte militaire serait susceptible, selon le droit commun des articles 1382 et suivants du Code civil, d'une réparation intégrale et non forfaitaire ?

3. L'article 1er, alinéa final, des lois coordonnées du 5 octobre 1948 modifié par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989, rendu applicable aux faits dommageables survenus en temps de paix après le 25 août 1947 par l'article 4, § 1er, de la loi du 9 mars 1953 relative aux pensions militaires, en ce qu'il est interprété en ce sens qu'il ne permet pas à la personne susceptible de bénéficier de la pension militaire d'opter entre le régime forfaitaire et le régime de réparation de droit commun, ou interprété en ce sens qu'il ne permet pas à cette personne, lorsqu'elle sollicite sans réserve ou a obtenu la réparation prévue par le régime forfaitaire, de solliciter ensuite la réparation de son dommage ou du solde de son dommage selon les règles du droit commun, en ce qu'il s'applique de façon identique dans l'une ou l'autre de ces hypothèses tant aux militaires de carrière qu'aux miliciens, alors que les premiers bénéficient d'un statut et d'une rémunération professionnels et que les seconds ne bénéficient pas d'un tel statut et d'une telle rémunération, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Victime d'un accident intervenu lors d'un exercice militaire, J. Grégoire s'est vu attribuer une pension de réparation.

Il assigne l'hôpital civil dans lequel il a été soigné - l'Hôpital du Sacré-Cœur de Mol -, le médecin qui l'y a soigné ainsi que l'Etat belge, afin d'obtenir la réparation intégrale, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, du dommage qu'il estime avoir subi. L'Etat belge ayant soulevé l'irrecevabilité de cette action au regard de l'article 1er, dernier alinéa, des lois coordonnées sur les pensions de réparation, le juge *a quo* a posé une première question préjudicielle par un jugement du 10 juin 1997.

Par ordonnance du 11 mars 1998, la Cour a interrogé le juge *a quo* sur l'incidence sur sa question préjudicielle de deux éléments : d'une part, la modification de l'article 1er, dernier alinéa, des lois coordonnées sur les pensions de réparation par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 « instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre », modification entrée en vigueur le 1er juillet 1989; d'autre part, l'interprétation conciliante donnée par le Conseil des ministres à la disposition modificative précitée.

N'obtenant pas de réponse à la double demande précitée, la Cour, après avoir entendu les parties, a décidé de rayer l'affaire du rôle par son arrêt n° 129/98 du 9 décembre 1998.

Par son jugement du 20 avril 1999, le Tribunal de première instance de Namur a estimé que la modification législative qui résulte de l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre n'a pas d'incidence sur la question préjudicielle.

Il relève ensuite que, en visant la situation concrète du demandeur, le Conseil des ministres a tenté de développer devant la Cour une interprétation conciliante de la loi critiquée. Dans cette interprétation, seul l'octroi de la pension de réparation exclut le bénéfice de l'indemnité de droit commun pour le même fait dommageable. « Dès lors, aussi longtemps que la pension de réparation ne lui a pas été octroyée, le militaire victime d'un accident survenu durant et par le fait du service a le *choix* entre l'introduction d'une demande de pension forfaitaire et une action en réparation fondée sur le droit commun. »

Se fondant sur cette interprétation, l'Etat belge conclut dès lors qu'il n'y a pas lieu de poser une nouvelle question préjudicielle à la Cour, le demandeur ayant opté, sans assortir son choix d'aucune condition suspensive, pour le système de réparation forfaitaire.

Le Tribunal de première instance de Namur estime que cette interprétation ne concilie que très partiellement le texte critiqué avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il estime qu'elle ne peut être considérée comme réaliste : l'on voit mal comment la victime d'un accident exclusivement militaire peut soupçonner et l'existence et la portée du choix décrit par le Conseil des ministres.

Il estime par ailleurs que même ainsi interprétée, la disposition crée encore trois autres différences de traitement.

Le Tribunal de première instance de Namur juge manifestement contraire à l'esprit et à la lettre même de la loi critiquée l'interprétation conciliante complémentaire proposée par l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol.

Le Tribunal de première instance de Namur estime encore que la différence de traitement qui est en cause dans cette affaire ne peut trouver aucune justification comparable à celle que la Cour a donnée à la distinction faite en droit du travail entre la victime d'un accident de travail et la victime d'un accident de droit commun ou d'un accident sur le chemin du travail parce que la loi critiquée et ces législations ont des objectifs radicalement différents.

Le Tribunal de première instance de Namur considère enfin que l'on ne saurait présumer que le législateur, en interdisant le cumul entre une pension de réparation et des dommages et intérêts de droit commun lorsque ceux-ci sont à charge du Trésor public, a voulu éviter que le bénéficiaire d'une pension de réparation se voie attribuer une double indemnisation pour un même dommage. Il rappelle que la Cour de cassation a précisé que les pensions de réparation et les dommages-intérêts ont une base juridique et un objet différents et il estime que l'on ne saurait transposer en l'espèce la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui résulte de l'arrêt n° 58/97 du 14 octobre 1997.

Il décide dès lors de poser les questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 28 avril 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 24 juin 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 juillet 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Grégoire, demeurant à 5020 Temploux, rue Jean Fontaine 2, par lettre recommandée à la poste le 30 juillet 1999;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 août 1999;
- l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol, dont le siège social est établi à 2400 Mol, Gasthuisstraat 1, par lettre recommandée à la poste le 3 août 1999.

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

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 14 octobre 1999;
- l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol, par lettre recommandée à la poste le 19 octobre 1999;
- J. Grégoire, par lettre recommandée à la poste le 20 octobre 1999.

Par ordonnances du 28 septembre 1999 et du 30 mars 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 28 avril 2000 et 28 octobre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 3 mai 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 24 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 4 mai 2000.

Pour des raisons d'agenda, la Cour a reporté l'affaire au 25 mai 2000, décision dont les parties et leurs conseils ont été informés par lettres recommandées à la poste le 11 mai 2000.

A l'audience publique du 25 mai 2000 :

- ont comparu :
 - . Me B. Gribomont *loco* Me D. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour J. Grégoire;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol;
 - . Me A. Vagman *loco* Me N. Cahen, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 7 juin 2000, la Cour a constaté que le juge H. Coremans, légitimement empêché, était remplacé comme membre du siège par le juge E. De Groot, a rouvert les débats et a fixé l'audience au 21 juin 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 8 juin 2000.

A l'audience publique du 21 juin 2000 :

- ont comparu :
- . Me B. Gribomont *loco* Me D. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour J. Grégoire;
- . Me A. Vagman *loco* Me N. Cahen, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges -rapporteurs J. Delruelle et A. Arts 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 du demandeur devant le Tribunal de première instance de Namur

A.1. Dans son mémoire, le demandeur devant le Tribunal de première instance de Namur se réfère aux observations qu'il a développées devant le Tribunal de première instance, qu'il annexe à son mémoire.

Dans ses observations, la partie estime que la différence de traitement qui fait l'objet de la première question préjudicielle n'est pas justifiée. Le but qui sous-tend la législation en matière de pension militaire de réparation est d'offrir une réparation décente fondée sur un principe de solidarité nationale. L'intervention de l'Etat est donc étrangère à toute idée de responsabilité et n'a nullement pour but de réparer intégralement le préjudice subi. C'est uniquement depuis la modification du régime applicable par une loi du 26 août 1947 que les victimes n'ont plus le droit de cumuler la pension de réparation avec une indemnité à charge de l'Etat octroyée sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil. La confusion qui en a résulté quant à la nature du droit à la réparation a été stoppée par un arrêt de la Cour de cassation du 11 avril 1989 par lequel la Cour, confirmant d'ailleurs sa jurisprudence antérieure à la modification législative, estime que la pension de réparation et les dommages et intérêts sont de nature intrinsèquement différente et peuvent donc être entièrement cumulés lorsque la loi le permet. Selon la partie, cette jurisprudence est encore d'actualité malgré la modification législative de 1989 qui n'a pas changé la substance de la disposition légale litigieuse et s'est bornée à la reformuler.

La partie requérante estime que la comparaison faite avec la réparation des accidents du travail n'est pas pertinente compte tenu de la différence entre les objectifs poursuivis par ces législations.

Elle estime subsidiairement que si, dans la lignée de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 octobre 1997 (n° 58/97), il fallait considérer que par la loi de 1989 le législateur a modifié la nature de la pension de réparation, lui donnant un même objet et un même fondement qu'une action en dommages et intérêts, le législateur aurait alors laissé subsister une différence de traitement entre les miliciens victimes d'un accident militaire suivant que la responsabilité est imputable à l'Etat ou à une personne qui n'est pas un organe de l'Etat. Ces deux catégories sont doublement traitées de manière différente, quant à la possibilité de cumuler des indemnités obtenues en vertu du droit commun de la responsabilité avant une pension de réparation et quant à la possibilité d'intenter une action en responsabilité du droit commun après avoir bénéficié d'une pension de réparation. Les restrictions qui ne sont imposées qu'à la première catégorie de victimes sont disproportionnées par rapport au but poursuivi, qui aurait pu

être atteint par une mesure moins préjudiciable : au lieu de leur interdire purement et simplement le cumul, il suffirait de limiter leur droit d'agir en droit commun de la responsabilité civile, en précisant qu'elles ne peuvent exiger de la personne responsable de l'accident l'indemnisation de leurs dommages corporels suivant le droit commun que lorsque le montant de cette indemnisation est supérieur au montant de l'indemnité allouée du chef du même dommage en vertu de la loi sur les pensions militaires et pour la différence seulement, à l'instar de ce que prévoit l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

La partie relève également que l'article 136, §2, de la loi instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités permet aux bénéficiaires d'une pension militaire de réparation de la cumuler avec les indemnités d'incapacité de travail octroyées dans le cadre de la législation sur la sécurité sociale des travailleurs salariés lorsque le montant de celle-ci est inférieure aux prestations de l'assurance soins de santé.

Position de l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol

A.2. L'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol estime que les dispositions litigieuses sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution par le fait que, dans l'interprétation conciliante proposée par le Conseil des ministres, il appartient à la victime de libeller expressément le caractère conditionnel de sa demande d'indemnisation forfaitaire, pour pouvoir conserver le bénéfice d'une action en responsabilité de droit commun dirigée contre l'Etat belge. Pour ne pas présenter ce caractère discriminatoire, la loi litigieuse devrait non seulement permettre l'interprétation proposée par le Conseil des ministres, mais impliquer en outre une double réserve, à savoir : réserve selon laquelle la demande d'indemnisation forfaitaire est réputée conditionnelle, lorsque la victime exerce ou peut exercer par ailleurs un recours de droit commun à l'égard de l'Etat belge et réserve selon laquelle l'attribution effective d'une pension militaire est elle-même conditionnelle et n'exclut pas, pour le surplus, le recours de droit commun.

Le juge *a quo* a écarté cette nouvelle interprétation conciliante. La partie requérante se réfère à cet égard à la sagesse de la Cour. Si elle s'estime liée sur ce point par la décision du juge *a quo*, ou si elle estime ne pas pouvoir retenir l'interprétation conciliante suggérée ici, elle retiendra l'interprétation moins conciliante proposée par le Conseil des ministres mais elle ne pourra alors que constater que la disposition légale ne résiste pas à l'examen de constitutionnalité parce que les différences de traitement dénoncées par les questions préjudicielles ne peuvent être justifiées objectivement et raisonnablement.

Concernant la troisième question préjudicielle, la partie relève les différences qui existent entre les deux catégories de citoyens concernés, les militaires de carrière, dont l'activité professionnelle, librement choisie par eux, est rémunérée par un salaire, et les miliciens, dont l'activité, forcée et non choisie, n'est pas rémunérée sinon par une solde symbolique ou dérisoire. Elle en conclut que le statut professionnel et financier de la seconde catégorie est nettement moins favorable et que donc la limitation des réparations des dommages résultant des accidents de « service » n'est pas compensée par une rémunération effective. Imposer à cette catégorie de personnes l'obligation de se satisfaire, en cas d'accident de service, de la pension militaire forfaitaire et leur interdire, même en cas de faute d'un organe de l'Etat, d'exercer le recours de droit commun, constitue assurément une violation du principe d'égalité qui commande de ne pas traiter identiquement des situations substantiellement différentes, et au contraire d'adapter le traitement de ces catégories en fonction des différences substantielles qui les distinguent.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres met l'accent sur le fait que les lois coordonnées sur les pensions de réparation instituent un système de responsabilité objective dans le chef de l'Etat, au profit notamment du militaire victime d'un accident survenu durant et par le fait du service, en temps de paix ou de guerre. Cette responsabilité est indépendante de toute faute commise par l'organe de l'Etat; elle a pour conséquence l'attribution d'une indemnité forfaitaire, qui couvre l'intégralité du préjudice corporel, matériel ou moral, subi

par le militaire, que ce soit en raison d'une faute de l'Etat, d'une faute d'un tiers ou de circonstances purement accidentelles.

Les questions préjudicielles reviennent à opposer cette réparation forfaitaire à la réparation intégrale du préjudice sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil.

Le Conseil des ministres rappelle les différents systèmes de responsabilité objective qui sont en droit positif belge des exceptions au principe de la responsabilité civile fondée sur la notion de faute. Il en conclut que l'ensemble de ces législations ont pour objet de faciliter l'indemnisation de la victime d'un dommage en ne subordonnant cette indemnisation ni à l'existence ni *a fortiori* à la preuve d'une faute et ce dans le but évident d'améliorer le sort des victimes. Le militaire victime d'un accident ne doit, pour pouvoir prétendre à une pension de réparation, rapporter la preuve que de deux éléments, la survenance d'un fait dommageable durant le service – le dommage étant corporel aussi bien que matériel ou moral – et le lien de causalité existant entre ce fait et le service. Si ces deux éléments sont établis, il se verra octroyer une pension de réparation alors même que le dommage, d'origine purement accidentelle, ne trouverait pas sa cause dans le comportement fautif d'un tiers. La notion de risque professionnel remplace celle de faute. Le droit à la pension de réparation peut donc être ouvert à l'intéressé alors que celui-ci n'aurait pu prétendre à aucune indemnisation sur la base des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil.

Le système offre encore d'autres avantages à la victime : elle évite les inconvénients liés à toute procédure judiciaire et pourra bénéficier plus rapidement de son indemnité; elle peut faire valoir ses arguments devant la commission des pensions de réparation et introduire un recours devant la commission d'appel; lorsque les procédures administratives sont épuisées, elle peut encore introduire un recours en annulation ou en suspension devant le Conseil d'Etat contre la décision définitive.

Le Conseil des ministres conclut que le caractère forfaitaire de l'indemnisation est la contrepartie indispensable des nombreux avantages et facilités par rapport au droit commun.

A.3.2. A propos du cumul des deux systèmes d'indemnisation, le Conseil des ministres relève que ce cumul n'est interdit que si la pension a déjà été octroyée lorsque le juge est appelé à statuer sur l'action en droit commun. Le militaire a donc le choix entre l'introduction d'une demande de pension de réparation ou d'une action sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil, tant que sa pension ne lui a pas été accordée. Il peut même prétendre à une indemnisation en vertu du droit commun aussi longtemps qu'une décision d'octroi de la pension n'a pas été adoptée par l'autorité compétente. Rien ne lui interdit non plus d'introduire sa demande de pension sous condition suspensive d'une décision de justice statuant sur la demande d'indemnisation en vertu du droit commun. Il peut encore introduire une action fondée sur l'article 1382 du Code civil et introduire ensuite sa demande de pension de réparation, aucun délai ne lui étant imposé à cet égard. Le Conseil des ministres conclut que non seulement le contexte militaire d'un accident n'exclut nullement et *a priori* le régime de la responsabilité de droit commun en faveur de la victime mais qu'en outre il offre à celle-ci la possibilité d'opter pour un second système de réparation avantageux car indépendant de la notion de faute. Il s'ensuit que le régime de réparation forfaitaire dont peuvent bénéficier les militaires à leur demande ne les défavorise nullement. Bien au contraire, ce régime constitue pour eux un avantage justifié par la nécessité de couvrir le risque particulier encouru par les militaires durant leur service.

A.3.3. Le Conseil des ministres estime que la première question préjudicielle appelle une réponse négative. Le législateur a interdit de cumuler intégralement pension de réparation et indemnisation de droit commun non pas pour empêcher qu'un militaire soit indemnisé deux fois pour le même dommage mais pour éviter qu'une seule et même personne – en l'occurrence l'Etat – soit tenue de l'indemniser deux fois pour le même dommage. Cette limite n'était nécessaire que lorsque le dommage trouve sa cause dans une faute de l'Etat ou de son organe. S'il a été causé par la faute d'un tiers, les deux indemnités ne sont pas à charge de la même personne et le cumul intégral des deux formes de réparation ne risque pas de ruiner économiquement le système. Le but légitime poursuivi par le législateur – garantir à tous les militaires une indemnisation décente et rapide, tout en donnant à l'Etat les moyens financiers et économiques pour atteindre cet objectif – est donc adéquatement atteint par les dispositions litigieuses. Il n'y a pas non plus de méconnaissance du principe de proportionnalité.

Selon le Conseil des ministres, la jurisprudence qui résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 3/97 du 16 janvier 1997 est transposable à l'espèce. S'il n'existe pas de « relations sociales » au sein de l'armée, celle-ci est traditionnellement conçue comme un corps à part entière, caractérisé notamment par sa hiérarchie développée et la discipline stricte, qui président toutes deux à son bon fonctionnement. Lorsqu'un accident militaire est imputable à un militaire, organe de l'Etat, il est difficile d'en apporter la preuve sans porter atteinte aux éléments essentiels de la vie de l'armée, et notamment à la hiérarchie et à la discipline qui la caractérisent.

Subsidiairement, le Conseil des ministres relève que le seul élément qui pourrait, le cas échéant, susciter la curiosité, réside non pas dans l'interdiction de cumul intégral des deux formes d'indemnisation en cas de faute imputable à l'Etat, mais au contraire, dans la possibilité, pour un militaire victime d'un accident survenu par la faute d'un tiers, de cumuler intégralement celles-ci, de sorte que le même préjudice peut être réparé à deux reprises, bien que à charge de personnes différentes. La discrimination trouverait en réalité sa source dans la possibilité d'un cumul, telle que cette possibilité a été reconnue par la Cour de cassation. Il n'est dès lors pas certain que la suite qui serait réservée par le législateur à un éventuel arrêt rendu dans ce sens irait dans le sens souhaité par les victimes d'accidents.

A.3.4. Le Conseil des ministres estime que la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative. La différence de traitement évoquée par le juge *a quo* ne trouve pas sa cause dans l'article 1er des lois coordonnées mais dans une circonstance de fait étrangère au prescrit légal, qui ne constitue qu'une simple éventualité, à savoir le fait que le militaire n'aurait pas été informé ou plutôt ne se serait pas renseigné sur les possibilités que lui offre la disposition légale contestée.

Le Conseil des ministres estime par ailleurs que l'interprétation conciliante proposée par l'Hôpital du Sacré-Cœur n'ajoute rien à celle déjà conciliante du Conseil des ministres et est en outre contraire au texte de la loi et ce plus particulièrement quant à la seconde réserve proposée.

A.3.5. Le Conseil des ministres estime enfin que la troisième question préjudicielle appelle également une réponse négative, pour les raisons déjà précisées plus haut. Il relève également que la différence importante existant entre la rémunération des militaires de carrière et la solde des miliciens est prise en compte par les lois coordonnées puisque le montant de la rémunération n'intervient pas dans le calcul du montant de la pension. Il a été précisé dans les travaux préparatoires de la loi du 9 mars 1953 que c'est la gravité plus ou moins grande de l'invalidité dont est atteint un individu qui est seule déterminante au point de vue de sa situation matérielle et morale dans la société humaine. En tant qu'il traite de manière identique les militaires de carrière et les miliciens, l'article 1er, dernier alinéa, des lois coordonnées sur les pensions militaires n'est donc pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Réponse du demandeur devant le Tribunal de première instance de Namur

A.4.1. Selon le demandeur devant le juge *a quo*, le postulat sur lequel repose l'argumentation du Conseil des ministres est erroné : la pension de réparation et les dommages-intérêts ont un fondement juridique et un objet différents. Le législateur n'a donc pas pu vouloir éviter une double indemnisation par l'Etat belge et la possibilité de cumul en cas de faute d'une personne qui n'est pas un organe de l'Etat ne constitue pas une anomalie. Si la volonté de l'Etat est aujourd'hui d'interdire ou de limiter les cumuls, le législateur ne pourrait supprimer cette possibilité que pour l'avenir. Il ne peut priver rétroactivement les victimes d'un accident d'une créance de dommages et intérêts se trouvant dans leur patrimoine.

A.4.2. A titre infiniment subsidiaire, la partie estime que s'il fallait considérer que le législateur, en modifiant, en 1989, l'article 1er, dernier alinéa, des lois coordonnées sur les pensions de réparation, a entendu implicitement modifier la nature de cette pension, il aurait laissé subsister une différence de traitement injustifiable entre les miliciens victimes d'un accident militaire dont la responsabilité est imputable à l'Etat et les mêmes personnes victimes d'un accident dont la responsabilité est imputable à une personne qui n'est pas organe de l'Etat. Les restrictions apportées aux droits de la première catégorie de victimes sont disproportionnées par rapport au but poursuivi, qui aurait pu être atteint par une mesure moins préjudiciable. Il suffisait au législateur

de limiter leur droit d'agir en droit commun de la responsabilité civile en précisant qu'elles ne peuvent exiger de la personne responsable de l'accident l'indemnisation de leurs dommages corporels suivant le droit commun que lorsque le montant de cette indemnisation, calculée selon le droit commun, est supérieur au montant de l'indemnité allouée du chef du même dommage en vertu de la loi sur les pensions militaires et pour la différence seulement, à l'instar de ce que prévoit l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Réponse de l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol

A.5.1. Concernant la première question préjudicielle, la partie répond au Conseil des ministres que le régime légal se révèle défavorable aux militaires qui s'estiment en mesure d'établir la faute de l'Etat. Il y a donc à cet égard une discrimination au sein de l'ensemble des militaires. La partie n'aperçoit pas, par ailleurs, « en quoi il serait porté atteinte à la discipline militaire, par la circonstance qu'un militaire est autorisé à solliciter conditionnellement une pension forfaitaire de réparation, et en outre, par une procédure distincte, la réparation intégrale de son dommage à charge de l'Etat, alors que la discipline militaire serait perturbée par la circonstance que la demande de pension militaire ne serait pas formée à titre conditionnel, et entraînerait, quant à elle, la déchéance de la faculté d'obtenir une réparation intégrale ».

A.5.2. Concernant la seconde question préjudicielle, la partie répond au Conseil des ministres que la discrimination trouve bien sa source dans la mise en œuvre de la loi dans ses termes mêmes, sauf à interpréter cette loi de la manière conciliante qu'elle a déjà proposée. La partie rappelle qu'une interprétation conciliante n'est pas incompatible avec un texte légal apparemment exprès, lorsque la réserve, même implicite, que le juge constitutionnel constate dans le texte légal permet à celui-ci d'échapper à la censure de constitutionnalité.

A.5.3. Concernant la troisième question préjudicielle, la partie n'est pas convaincue par l'argumentation du Conseil des ministres et maintient qu'il y a une discrimination à traiter de la même manière deux situations objectivement distinctes, celle des militaires de carrière qui trouvent une compensation aux inconvénients du régime par l'existence d'un statut financier et d'une rémunération professionnelle et celle de miliciens dont la rémunération est en revanche nulle ou symbolique.

Réponse du Conseil des ministres

A.6.1. Concernant la première question préjudicielle, le Conseil des ministres répond au demandeur devant le juge *a quo* que la jurisprudence de la Cour de cassation, en matière de cumul des indemnités, est fixée en ce sens que le cumul est possible parce que les sommes versées par des tiers (autres que le responsable du dommage) à l'occasion du dommage et de la réparation de celui-ci n'ont pas la même cause juridique ni le même objet. En application de ce principe, il faut considérer que lorsque l'Etat ou son organe est l'auteur du dommage, la pension de réparation a un objet indemnitaire de sorte que la pension ne peut être cumulée avec la réparation sur la base du droit commun, qui a le même objet. En revanche, lorsque le dommage est causé par un tiers, la réparation en droit commun peut être cumulée avec une pension de réparation, celle-ci ne constituant plus, en ce cas, une réparation et perdant alors son caractère indemnitaire. La différence de traitement peut donc se justifier objectivement et raisonnablement. Il résulte d'ailleurs également de cette jurisprudence que si l'interdiction de cumul ne figurait pas dans la loi, les cours et tribunaux devraient décider de déduire de l'indemnité de droit commun le montant de la pension de réparation octroyée précédemment. Les dispositions en cause ne sont donc que la formalisation dans la loi d'une jurisprudence de la Cour de cassation à propos des articles 1382 et suivants du Code civil, de sorte que la différence de traitement résulte d'une disposition légale étrangère aux dispositions en cause.

Le Conseil des ministres rappelle encore le progrès social qui résulte de la disposition litigieuse, fondée sur un principe de solidarité nationale, et la nécessité de ne pas ruiner économiquement le système de responsabilité objective.

A.6.2. Concernant la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres répond à l'a.s.b.l. Hôpital du Sacré-Cœur de Mol que la différence de traitement ne trouve pas sa cause dans la disposition législative mais dans un élément de fait aléatoire imputable au militaire lui-même qui avait la possibilité de faire un choix et qui

peut toujours porter devant le juge du fond la question de fait quant au défaut d'informations données par la hiérarchie.

Le Conseil des ministres maintient que l'interprétation conciliante proposée par cette partie est totalement contraire au prescrit légal et il relève les inconvénients qui en résulteraient. La première réserve – réputer conditionnelle la demande de pension – reviendrait à bloquer définitivement l'instruction des demandes de pension de réparation, à supprimer l'option que le législateur a entendu laisser aux militaires et à empêcher l'examen du dossier de sorte que la partie ne pourrait plus, comme aujourd'hui, prendre connaissance du pourcentage d'invalidité proposé par l'Office médico-légal. La seconde réserve revient à interpréter la loi d'une manière contraire à son esprit et à sa lettre et est fondée sur une prétendue discrimination qui est en réalité une différence de traitement entre personnes relevant de catégories objectivement différentes.

- B -

B.1. L'article 4, § 1er, de la loi du 9 mars 1953 réalisant certains ajustements en matière de pensions militaires et accordant la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques aux invalides militaires du temps de paix – tel qu'il est applicable dans l'instance devant le juge *a quo* et avant que cette loi ait été abrogée par l'article 48, 2°, de la loi du 18 mai 1998 - dispose :

« Les faits dommageables survenus en temps de paix après le 25 août 1947 tombent sous l'application des dispositions légales en matière de pensions de réparation dont bénéficient les invalides de la guerre 1940-1945.

Les pensions déjà accordées pour ces faits sont soumises, le cas échéant, aux révisions quinquennales prévues par l'article 16 des lois coordonnées sur les pensions de réparation. »

L'article 1er des lois sur les pensions de réparation, coordonnées par l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948, tel qu'il a été modifié par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, prévoit quant à lui, dans son alinéa 5 :

« Toutes les pensions et indemnités accordées en exécution de la présente loi constituent une réparation forfaitaire couvrant l'intégralité du préjudice corporel, qu'il soit matériel ou moral. L'octroi de la pension exclut l'attribution ultérieure pour le même fait dommageable d'une indemnisation à charge du Trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil; si une telle indemnisation a déjà été accordée, elle vient en déduction du montant de la pension et des indemnités. Ces dispositions couvrent la responsabilité de l'organe de l'Etat, agent matériel de l'accident qui a donné lieu à l'octroi de la pension. »

B.2. Les deux premières questions visent l'article 4, § 1er, de la loi du 9 mars 1953 «en ce qu'il rend applicable [...] l'article 1er, alinéa final, [des lois sur les pensions de réparation] » tandis que la troisième question vise directement cette dernière disposition. Les questions ont donc directement et indirectement trait aux lois coordonnées sur les pensions de réparation.

Bien que le juge *a quo* interroge la Cour sur l'article 1er, dernier alinéa, des lois coordonnées le 5 octobre 1948 sur les pensions de réparation, il apparaît aussi bien de la citation de la disposition en cause dans les questions préjudicielles que du contenu de celles-ci qu'en réalité c'est l'alinéa 5 de cet article, tel qu'il a été inséré par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, qui est soumis au contrôle.

B.3. L'article 1er, alinéa 5, des lois sur les pensions de réparation exclut l'attribution, pour un fait dommageable donnant lieu à pension de réparation, d'une indemnisation à charge du Trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil, lorsque la pension de réparation a été octroyée.

Pour répondre aux questions préjudicielles, la Cour doit vérifier si cette exclusion ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Il apparaît des travaux préparatoires de la loi du 7 juin 1989 que le législateur a voulu « reformuler en termes plus précis la disposition de l'article 1er des lois coordonnées sur les pensions, qui interdit le cumul d'une pension de réparation avec une éventuelle indemnisation à charge de l'Etat accordée en application des dispositions du Code civil » (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 734/1, p. 10).

B.6. Le Conseil des ministres est d'avis que l'article 1er, alinéa 5, des lois coordonnées sur les pensions de réparation est justifié, en particulier le caractère forfaitaire de l'indemnisation par les facilités et avantages liés à un système de responsabilité objective.

Le Conseil des ministres relève enfin que le législateur a aussi, par la disposition litigieuse, voulu éviter qu'une seule et même personne, à savoir l'Etat, soit tenue d'indemniser deux fois une personne pour le même dommage.

B.7. La disposition en cause dans cette affaire n'exclut pas la mise en œuvre conjointe du système des lois coordonnées sur les pensions de réparation et du système de droit commun prévu par les articles 1382 et suivants du Code civil, quand les indemnités de droit commun sont d'abord obtenues. Dans ce cas, cette indemnisation vient en déduction du montant de la pension forfaitaire et des indemnités auxquelles le militaire concerné a droit. Ce n'est pas cette règle qui est contestée mais bien la règle selon laquelle, dans le cas contraire - lorsque la pension de militaire et les indemnités sont d'abord accordées -, toute indemnisation ultérieure à charge du Trésor public sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil est exclue.

B.8. Le Conseil des ministres n'explique pas et la Cour n'aperçoit pas pourquoi une victime pourrait se voir attribuer ou non une indemnisation à charge du Trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil selon qu'elle s'est ou non vu octroyer une pension de réparation pour le même fait dommageable. Cette distinction revient à traiter différemment, sans justification admissible, deux catégories de victimes qui se trouvent dans une situation identique.

L'article 1er, alinéa 5, des lois sur les pensions de réparation viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que l'octroi d'une pension de réparation exclut l'attribution, pour le même fait dommageable, d'une indemnisation à charge du Trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil.

B.9. Les interprétations conciliantes proposées par les parties, qui ne peuvent se fonder sur le texte de l'article 1er précité, ne sont pas prises en considération par la Cour.

B.10. Dès lors que la disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure précisée au B.8, il n'y a pas lieu d'examiner les autres différences de traitement mentionnées dans les questions préjudicielles.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, alinéa 5, des lois coordonnées le 5 octobre 1948 sur les pensions de réparation viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que l'octroi d'une pension de réparation exclut l'attribution, pour le même fait dommageable, d'une indemnisation à charge du Trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil.

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 4 octobre 2000.

Le greffier f.f.,

Le président,

R. Moerenhout

M. Melchior