

Numéro du rôle : 1887
Arrêt n° 64/2001 du 8 mai 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, posée par le Tribunal du travail de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents H. Boel et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse et M. Bossuyt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite G. De Baets et du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président émérite G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 11 février 2000 en cause de R. De Ruytere contre la ville de Bruges, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 février 2000, le Tribunal du travail de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, telle qu'elle était en vigueur avant le 25 novembre 1998, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle la victime d'un accident du travail, si l'incapacité de travail permanente s'aggrave à un tel point qu'elle ne puisse temporairement plus exercer la fonction dans laquelle elle a été reclassée, n'a pas droit à une indemnité pareille à celle qui était prévue pour cette incapacité de travail permanente à l'article 3bis de cette loi, alors que, dans des conditions égales, la victime qui relève du champ d'application de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971 dans le secteur privé a, quant à elle, droit à une telle indemnité prévue par l'article 25 de cette loi ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

R. De Ruytere, demandeur dans l'instance principale, était, en tant qu'agent brigadier principal de police, au service de la ville de Bruges, partie défenderesse, lorsqu'il fut victime d'un accident du travail, le 17 octobre 1990. Les suites de cet accident ont été réglées par un jugement du 20 février 1995 du Tribunal du travail de Bruges. Dans ce jugement, l'incapacité de travail permanente du demandeur a été fixée à 10 p.c. à partir du 1er novembre 1995 et il a été dit pour droit que la défenderesse devait achever la procédure administrative conformément à l'arrêté royal du 13 juillet 1970.

Ultérieurement, le demandeur a de nouveau été en incapacité temporaire totale à plusieurs reprises et les lésions se sont aggravées.

Selon le juge *a quo*, le nœud de la contestation est de savoir si le demandeur a droit à une indemnité pour ces périodes d'aggravation temporaire. Il constate que la loi du 3 juillet 1967 relative au régime des accidents du travail dans le secteur public ne prévoit pas une telle indemnité, alors que l'article 25 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, applicable au secteur privé, prévoit que la victime d'une aggravation temporaire (après consolidation) a droit aux indemnités prévues aux articles 22, 23 et 23bis de cette même loi.

Si la loi précitée du 3 juillet 1967 est interprétée en ce sens que la victime d'un accident du travail n'a pas droit à une indemnité lorsque l'incapacité permanente s'aggrave à un point tel que la victime ne peut temporairement plus exercer la fonction dans laquelle elle a été reclassée, la question se pose, selon le juge *a quo*, de savoir si cette loi viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, dans des circonstances identiques, la victime qui peut invoquer l'application de la loi du 10 avril 1971 a droit à l'indemnité visée à l'article 25 de cette loi. Le juge *a quo* considère que la réponse à cette question est indispensable pour pouvoir statuer, indépendamment de la constatation qu'une adaptation de la rente est prévue par voie de révision, non dans la loi du 3 juillet 1967, mais dans l'arrêté royal du 13 juillet 1970.

Selon la décision de renvoi, la question préjudicielle posée porte sur la loi du 3 juillet 1967 telle qu'elle était en vigueur au moment des incapacités temporaires de travail du demandeur et de la décision de la défenderesse, et donc antérieurement à l'ajout d'un paragraphe 3 à l'article 6 de la loi précitée par l'article 10 de la loi du 19 octobre 1998 (entré en vigueur le 25 novembre 1998), lequel accorde désormais l'indemnité fixée à l'article 3bis (comme dans le secteur privé).

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 17 février 2000, 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 3 avril 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 avril 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. De Ruytere, demeurant à 8200 Brugge-Sint-Michiels, Stokveldewijk 123, par lettre recommandée à la poste le 19 mai 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 19 mai 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 juin 2000.

Par ordonnance du 6 juillet 2000, le président en exercice a prorogé jusqu'au 31 août 2000 le délai pour introduire un mémoire en réponse, à la demande de R. De Ruytere.

Cette ordonnance a été notifiée à R. De Ruytere et à son conseil, par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2000.

R. De Ruytere a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 31 août 2000.

Par ordonnances des 29 juin 2000 et 30 janvier 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 17 février 2001 et 17 août 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 janvier 2001, après avoir constaté que le juge H. Coremans, admis à la retraite, était remplacé comme membre du siège par le juge M. Bossuyt.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 2000.

A l'audience publique du 10 janvier 2001 :

- ont comparu :

. Me K. Michiels *loco* Me G. Reniers, avocats au barreau de Louvain, et Me J.-B. Petitat, avocat au barreau de Bruges, pour R. De Ruytere;

. Me O. Dugardyn, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs H. Boel et P. Martens 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 la juridiction a quo

A.1. R. De Ruytere considère que la différence de traitement entre, d'une part, les victimes d'un accident du travail dans le secteur privé, auxquelles est applicable la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, et, d'autre part, les victimes d'un accident du travail dans le secteur public, auxquelles s'applique la loi du 3 juillet 1967, telle qu'elle était en vigueur avant le 25 novembre 1998, n'est pas raisonnablement justifiée et viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

La spécificité du secteur public ne peut, selon lui, être invoquée pour justifier cette distinction. Le caractère particulier de l'emploi dans le secteur public n'est pas de nature à permettre plus longtemps le maintien de cette distinction. Le législateur a d'ailleurs l'intention d'adapter à terme la loi du 3 juillet 1967 à la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971. A cet égard, il peut aussi être renvoyé à l'arrêt n° 101/98 de la Cour.

A.2. Selon R. De Ruytere, en ajoutant, par la loi du 19 octobre 1998, un paragraphe 3 à l'article 6 de la loi du 3 juillet 1967, le législateur a reconnu que, dans le cas au sujet duquel le juge *a quo* doit se prononcer, il n'existe pas et n'a jamais existé de différence entre, d'une part, la situation d'une victime à laquelle s'applique la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et, d'autre part, la situation d'une victime à laquelle s'applique la loi du 3 juillet 1967. Par conséquent, les deux catégories de victimes doivent être traitées de façon égale, ce qui n'était pas le cas jusqu'au 25 novembre 1998.

Position du Conseil des ministres

A.3. Selon le Conseil des ministres, pour autant qu'il puisse être question d'une violation du principe d'égalité, celle-ci, contrairement à ce que laisse entendre la question préjudicielle, s'avère résulter plutôt de l'absence, dans la loi du 19 octobre 1998 insérant un nouveau paragraphe 3 dans l'article 6 de la loi du 3 juillet 1967, d'une disposition transitoire en vertu de laquelle cette nouvelle disposition aurait été rendue applicable aux situations d'aggravation qui se seraient présentées dans le passé.

A.4. L'absence dans le secteur public, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 19 octobre 1998, d'un règlement des cas d'aggravation de l'incapacité permanente après consolidation est, selon le Conseil des ministres, généralement mise en rapport avec la sécurité d'emploi dont bénéficient les membres du personnel des services publics nommés à titre définitif. Il résulte de celle-ci une série d'avantages, prévus à l'article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 3 juillet 1967, qui n'existent pas dans le secteur privé.

La situation juridique des membres du personnel des services publics nommés à titre définitif est de nature réglementaire. L'emploi dans le secteur privé est de nature contractuelle. Le Conseil des ministres déduit de ceci que, sur le plan de l'incapacité permanente partielle, les travailleurs qui tombent sous l'application de la loi du 10 avril 1971 ne sont pas comparables aux membres du personnel auxquels s'applique la loi du 3 juillet 1967. Ni l'objectif commun aux deux régimes, qui est de garantir l'indemnisation du dommage résultant d'un accident du travail, ni la volonté du législateur d'aboutir à une uniformité des deux régimes ne constituent des arguments suffisants pour conclure à la comparabilité.

A.5. La modification apportée par la loi du 19 octobre 1998 doit du reste être interprétée, selon le Conseil des ministres, comme un changement de politique du législateur, qui profite en premier lieu aux contractuels (non subventionnés) employés dans les services publics. En effet, ces membres du personnel ne peuvent bénéficier du prescrit de l'article 6, § 2, de la loi du 3 juillet 1967.

A.6. Selon le Conseil des ministres, il ressort de ce qui précède que la distinction entre les deux régimes repose sur un critère objectif qui est pertinent, compte tenu de la nature différente de l'emploi (dans le secteur public et dans le secteur privé) et du régime de sécurité sociale applicable.

A.7. Concernant le contrôle de proportionnalité, le Conseil des ministres soutient qu'il doit être tenu compte de tous les aspects de la situation juridique dans laquelle se trouve un membre du personnel des services publics nommé à titre définitif qui est victime d'un accident du travail et non pas seulement de la simple constatation que la loi du 3 juillet 1967 – tout au moins avant la modification législative du 19 octobre 1998 – ne prévoyait pas d'indemnité complémentaire pour ce membre du personnel. En effet, contrairement à un travailleur contractuel du secteur privé, un fonctionnaire nommé à titre définitif jouit d'une série d'avantages en cas d'incapacité permanente partielle après un accident du travail (article 6, §§ 1er et 2, de la loi du 3 juillet 1967). Selon le Conseil des ministres, ces avantages compensent largement le traitement défavorable évoqué dans la question préjudicielle.

Réponse du demandeur devant la juridiction a quo

A.8. R. De Ruytere n'aperçoit pas en quoi la stabilité d'emploi d'un fonctionnaire pourrait être invoquée comme compensation pour l'absence, dans la loi du 3 juillet 1967 telle qu'elle était en vigueur avant le 25 novembre 1998, d'un régime analogue à celui de l'article 25 de la loi du 10 avril 1971.

Selon lui, il est établi que la loi du 3 juillet 1967 est applicable aux membres du personnel des services publics, tant statutaires que contractuels. Il est donc impossible de soutenir que cette loi ne doit pas prévoir une protection équivalente à celle de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, sous le prétexte que ceci serait compensé par la stabilité d'emploi. Cet argument ne vaut pas pour les contractuels des services publics.

Par ailleurs, la notion de stabilité d'emploi doit, selon R. De Ruytere, être fortement relativisée en l'espèce. L'absence, dans la version de la loi du 3 juillet 1967 antérieure à sa modification par la loi du 19 octobre 1998, d'un régime pour les cas d'aggravation temporaire après consolidation a fait que les autorités ont pu qualifier de jours de maladie les absences pour incapacité de travail après consolidation. Ceci a conduit à la mise en disponibilité de l'agent dès que celui-ci eût épuisé son contingent de jours de maladie et il pouvait être mis définitivement fin à ses fonctions pour inaptitude physique définitive.

La possibilité de réaffectation d'un fonctionnaire invoquée par le Conseil des ministres (article 6, § 2, de la loi du 3 juillet 1967) n'offre, selon R. De Ruytere, aucune garantie que l'intéressé sera réellement mis au travail et manque dès lors, en l'espèce, de toute pertinence.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution par la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, si cette loi, telle qu'elle était en vigueur avant le 25 novembre 1998, est interprétée en ce sens que la victime d'un accident du travail n'a pas droit à une adaptation de son indemnité lorsque l'incapacité de travail permanente s'aggrave à un point tel que la victime ne peut temporairement plus exercer la fonction dans laquelle elle a été reclassée. Selon la décision de renvoi, dans les mêmes circonstances, la victime qui tombe sous l'application de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail a droit, quant à elle, à une telle indemnité, fixée par l'article 25 de cette loi.

B.2. L'article 25, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose :

« Si l'incapacité permanente causée par un accident du travail s'aggrave à un point tel que la victime ne peut plus exercer temporairement la profession dans laquelle elle a été reclassée, elle peut prétendre, durant cette période, aux indemnités prévues aux articles 22, 23 et 23bis ».

B.3. La question préjudicielle porte sur la loi du 3 juillet 1967 telle qu'elle était applicable avant le 25 novembre 1998, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'article 10 de la loi du 19 octobre 1998 modifiant la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public (*Moniteur belge* du 25 novembre 1998). L'article 10 précité complète l'article 6 de la loi du 3 juillet 1967 par un paragraphe 3 qui est libellé comme suit :

« § 3. Si l'incapacité de travail permanente reconnue à la victime s'aggrave au point qu'elle ne puisse plus exercer temporairement son nouvel emploi, elle a droit pendant cette période d'absence à l'indemnisation prévue à l'article 3bis ».

B.4. La Cour limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question préjudicielle. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu d'une question préjudicielle.

Le point de vue du Conseil des ministres selon lequel, pour autant qu'il puisse être question d'une discrimination, celle-ci résulterait plutôt de l'absence dans la loi du 19 octobre 1998 d'une disposition transitoire en vertu de laquelle le nouveau paragraphe 3 de l'article 6 de la loi du 3 juillet 1967 serait rendu applicable aux situations d'aggravation du passé, ne peut par conséquent être accueilli.

B.5. La question préjudicielle invite à vérifier le caractère éventuellement discriminatoire de la loi du 3 juillet 1967 en tant que celle-ci, jusqu'au 25 novembre 1998, ne prévoyait pas un régime analogue à celui de l'article 25 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

B.6. Selon le Conseil des ministres, les travailleurs auxquels s'applique la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ne sont pas comparables, sur le plan de l'incapacité permanente partielle, aux membres du personnel des services publics auxquels s'applique la loi du 3 juillet 1967, compte tenu en particulier de la nature différente de l'emploi : la situation juridique des fonctionnaires est, en général, de nature réglementaire alors que l'occupation dans le secteur privé est de nature contractuelle.

B.7. Il ressort des travaux préparatoires que la loi du 3 juillet 1967 a été adoptée en faveur du personnel des services publics :

« [...] en vue d'assurer celui-ci contre les conséquences des accidents sur le chemin ou sur le lieu du travail et des maladies professionnelles. L'objectif poursuivi est de leur donner le bénéfice d'un régime comparable à celui qui est déjà applicable dans le secteur privé. Le Gouvernement n'a pas jugé possible ni souhaitable de soumettre les agents des services publics aux mêmes dispositions que les ouvriers et les employés du secteur privé. Le statut des fonctionnaires comporte des particularités dont il convient de tenir compte et qui justifient, dans certains cas, l'adoption de règles propres. Le but visé reste cependant le même : donner à la victime une réparation appropriée du préjudice subi à la suite d'un accident » (*Doc. parl., Chambre, 1964-1965, n° 1023/1, pp. 3 et 4; Doc. parl., Sénat, 1966-1967, n° 242, pp. 2-3*).

« Il n'est donc nullement question d'une extension pure et simple du régime du secteur privé au secteur public. » (*Doc. parl., Chambre, 1966-1967, n° 339/6, Rapport, p. 2*)

B.8.1. Il résulte des travaux préparatoires précités que le législateur a entendu établir un régime comparable pour les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public en ce qui concerne le régime d'indemnisation des victimes d'un accident du travail.

B.8.2. Le point de vue du Conseil des ministres selon lequel les deux catégories de travailleurs ne seraient pas comparables ne peut être admis.

B.9. Les réglementations relatives aux accidents du travail fixées, d'une part, dans la loi du 3 juillet 1967 et, d'autre part, dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, tendent à se rapprocher et contiennent même des dispositions analogues. Toutefois, il ressort des travaux préparatoires précités que le législateur a rejeté l'idée d'une extension pure et simple du régime du secteur privé au secteur public eu égard aux caractéristiques particulières

propres à chaque secteur, en particulier, d'une part, le fait que la situation juridique des fonctionnaires est généralement de nature réglementaire, alors que l'emploi dans le secteur privé est de nature contractuelle, et, d'autre part, la circonstance que les fonctionnaires sont chargés de tâches d'intérêt général, ce qui n'est pas le cas des travailleurs du secteur privé.

B.10. Dès lors que les différences objectives entre les deux catégories de travailleurs justifient qu'ils soient soumis à des systèmes différents, il est admissible que la comparaison trait pour trait des deux systèmes fasse apparaître des différences de traitement, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chaque règle doit être conforme à la logique du système auquel elle appartient.

B.11. La logique propre des deux systèmes justifie que des différences existent, notamment en ce qui concerne les règles de procédure, le niveau et les modalités d'indemnisation. C'est au législateur qu'il appartient de décider si une plus grande équivalence est souhaitable et de déterminer à quel moment et de quelle manière une plus grande uniformité entre les deux réglementations doit se traduire par des mesures concrètes.

B.12. Lorsque l'incapacité d'un travailleur vient à s'aggraver, alors qu'il se trouve dans la situation décrite dans la question préjudicielle, la Cour n'aperçoit cependant pas en quoi la logique respective des deux systèmes commanderait d'indemniser ce préjudice du travailleur lorsqu'il appartient au secteur privé et d'en refuser l'indemnisation lorsqu'il relève du secteur public. Ni la nature généralement statutaire du lien qui l'unit à son employeur, ni la circonstance qu'il effectue des tâches d'intérêt général ne sont de nature à expliquer cette différence de traitement.

B.13. Il s'ensuit que, dans l'interprétation selon laquelle la victime d'un accident du travail, si son incapacité de travail permanente s'aggrave à un point tel qu'elle ne puisse temporairement plus exercer la fonction dans laquelle elle a été reclassée, n'a pas droit à une indemnité comparable à celle qui est prévue par l'article 3*bis*, la loi du 3 juillet 1967 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.14. La Cour constate toutefois que la disposition en cause a parfois reçu une interprétation qui exclut la différence de traitement litigieuse et que l'article *3bis* peut servir de base à l'indemnisation d'une aggravation de l'incapacité de travail même après la consolidation. La Cour observe d'ailleurs que lorsque la loi du 19 octobre 1998 a inséré, dans l'article 6 de la loi du 3 juillet 1967, le paragraphe 3 cité en B.3, le législateur a déclaré vouloir «régler de manière indiscutable la situation de l'agent qui s'est vu reconnaître une incapacité de travail permanente et qui ne peut plus exercer ses fonctions du tout pendant une période temporaire après sa réaffectation dans son nouvel emploi » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1534/1, p. 5). Les termes utilisés indiquent que c'est parce que l'article *3bis* était sujet à discussion qu'il convenait de préciser sa portée.

B.15. Dans l'interprétation selon laquelle, même avant la loi du 19 octobre 1998, l'article *3bis* permettait d'indemniser le travailleur accidenté qui se trouve dans la situation décrite dans la question préjudicielle, cette disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. La loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, telle qu'elle était en vigueur avant le 25 novembre 1998, viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle la victime d'un accident du travail, si l'incapacité permanente de travail s'aggrave à un point tel que la victime ne puisse temporairement plus exercer la fonction dans laquelle elle a été reclassée, n'a pas droit à une indemnité pareille à celle qui était prévue pour cette incapacité de travail à l'article *3bis* de cette loi.

2. La loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, telle qu'elle était en vigueur avant le 25 novembre 1998, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle la victime d'un accident du travail, si l'incapacité permanente de travail s'aggrave à un point tel que la victime ne puisse temporairement plus exercer la fonction dans laquelle elle a été reclassée, a droit à une indemnité pareille à celle qui était prévue pour cette incapacité de travail à l'article *3bis* de cette loi.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 mai 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets