

Numéro du rôle : 2128
Arrêt n° 40/2002 du 20 février 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant 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), posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 6 février 2001 en cause de H. Lodewijckx contre le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) de Lierre, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 février 2001, la Cour du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution sont-ils violés en ce que 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, avant l'entrée en vigueur, le 25 novembre 1998, de l'article 10 de la loi du 19 octobre 1998 (qui a ajouté un paragraphe 3 à l'article 6 de cette loi) et interprété en ce sens qu'elle ne prévoyait pas le paiement d'indemnités pour une incapacité de travail temporaire à une victime d'un accident du travail pour laquelle un taux d'incapacité de travail permanente de 10 % au moins avait été reconnu et dont la situation s'était à ce point aggravée qu'elle ne pouvait plus exercer temporairement son nouvel emploi, alors qu'une victime d'un accident du travail qui se trouvait dans la même situation mais à laquelle s'applique la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971 pouvait prétendre, sur la base des articles 25 et 25bis de cette loi, à des indemnités d'incapacité de travail temporaire ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 15 octobre 1985, H. Lodewijckx avait été victime d'un accident du travail dans l'exercice de ses fonctions au service du C.P.A.S. de Lierre, accident à la suite duquel elle avait encouru une lésion au dos. Un jugement du Tribunal du travail de Malines du 23 octobre 1989 lui avait reconnu un taux d'incapacité de travail permanente de 12 p.c., la date de consolidation étant fixée au 1er avril 1988.

H. Lodewijckx a été en incapacité de travail totale temporaire du 21 juin 1995 au 17 mars 1996, par suite, selon elle, d'une aggravation de la lésion au dos encourue lors de l'accident du travail. Par décision du 15 mars 1996, le C.P.A.S. a refusé de lui accorder des indemnités à ce titre, au motif que la loi du 3 juillet 1967 ne prévoyait pas l'obligation de payer des indemnités pour une incapacité de travail temporaire en cas d'aggravation temporaire de la situation de la victime intervenant après l'écoulement du délai de révision.

Le 11 juillet 1996, H. Lodewijckx a cité le C.P.A.S. à comparaître en vue d'obtenir le paiement desdites indemnités. Le Tribunal du travail de Malines a déclaré la demande non fondée.

Le 14 décembre 1998, H. Lodewijckx a interjeté appel de ce jugement. Avant de statuer, la Cour d'appel d'Anvers pose la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 12 février 2001, 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 qu'il n'y avait pas 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 7 mars 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 mars 2001.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 23 avril 2001.

Par ordonnance du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège par le juge J.-P. Snappe.

Par ordonnance du 13 juin 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 juillet 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 14 juin 2001.

Par ordonnances des 28 juin 2001 et 30 janvier 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 12 février 2002 et 12 août 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience publique du 13 juillet 2001 :

- a comparu Me V. Naessens *loco* Me P. Devers, avocats au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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 -

Position du Conseil des ministres

A.1. 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.2. 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.3. 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.4. 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.5. 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.

- 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 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 son nouvel emploi. 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 les articles 25 et 25*bis* de cette loi.

B.2. L'article 25 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 23*bis*.

Sont assimilées à cette situation toutes les périodes nécessaires pour revoir ou reprendre toutes les mesures de réadaptation médicale et professionnelle, y compris tous les problèmes posés par les prothèses, lorsque ceci empêche totalement ou partiellement l'exercice de la profession dans laquelle la victime avait été reclassée.

Au cas où ces aggravations temporaires se produisent après le délai fixé à l'article 72, les indemnités ne sont dues qu'en cas d'incapacité permanente de travail d'au moins 10 %. »

L'article 25*bis* de la même loi prévoit un régime transitoire en ce qui concerne l'article 25, alinéa 3.

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 3*bis* ».

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 est compatible avec 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 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 son nouvel emploi, 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 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 son nouvel emploi, 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 20 février 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel