

Numéro du rôle : 2448
Arrêt n° 89/2003 du 24 juin 2003

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 1er, alinéa 5, de l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948 approuvant le texte des lois coordonnées sur les pensions de réparation, tel qu'il a été modifié par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989, posées par le Tribunal de première instance d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 21 mai 2002 en cause de E. Goossenaerts contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 mai 2002, le Tribunal de première instance d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 1er, alinéa 5, des lois coordonnées sur les pensions de réparation (arrêté du Régent du 5 octobre 1948), modifié par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prévoit que, lorsqu'une indemnité de droit commun a déjà été accordée en réparation d'un dommage, à charge d'un organe de l'Etat ou du Trésor public, elle doit être déduite du montant de la pension accordée sur la base de la loi précitée ? »

2. « La même disposition viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que le cumul de l'indemnité de droit commun accordée sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil et des pensions de réparation accordées en vertu des lois coordonnées sur les pensions de réparation est autorisé si le fait dommageable était imputable à une personne qui n'a pas la qualité d'organe de l'Etat ? »

3. « La même disposition viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle n'autorise pas le militaire à choisir entre le régime forfaitaire et le régime d'indemnisation de droit commun ou l'article 1er, alinéa 5, des lois coordonnées sur les pensions de réparation viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque cette disposition est lue en ce sens qu'elle prive la victime militaire d'un choix ? »

4. « La disposition visée viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle s'applique de manière identique aux militaires de carrière et aux miliciens, alors que les premiers bénéficient d'un statut professionnel et d'une rémunération professionnelle mais que les seconds ne bénéficient pas d'un tel statut ni d'une telle rémunération ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- E. Goossenaerts, demeurant à 2180 Ekeren, Driehoekstraat 214;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par E. Goossenaerts et le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 21 mai 2003 :

- ont comparu :
 - . Me F. Erdman, avocat au barreau d'Anvers, pour E. Goossenaerts;
 - . Me A. van Lidth de Jeude, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 14 mars 1996, une pension de réparation a été allouée à E. Goossenaerts pour les suites d'une blessure par balle encourue au cours de son service militaire. Pour le même fait, il avait déjà reçu une indemnité de droit commun fixée par un arrêt de la Cour militaire. Conformément à l'article 1er, alinéa 5, des lois coordonnées sur les pensions de réparation, cette indemnité est déduite de la pension de réparation.

Le 4 octobre 2000, la Cour d'arbitrage, répondant à une question préjudicielle dans une autre affaire, a dit que la disposition précitée violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle prévoyait que l'octroi d'une pension de réparation exclut l'attribution, pour le même fait dommageable, d'une indemnité à charge du Trésor public qui résulterait de l'application des articles 1382 et suivants du Code civil (arrêt n° 99/2000).

Le 15 janvier 2001, E. Goossenaerts a demandé la réouverture de son dossier. L'Administration des pensions a toutefois estimé que l'arrêt de la Cour concernait exclusivement l'impossibilité d'obtenir encore une indemnité de droit commun à charge du Trésor public après qu'une pension de réparation a déjà été accordée, mais qu'il ne visait pas l'hypothèse inverse.

Le 20 mars 2001, E. Goossenaerts a cité l'Etat belge à comparaître. A sa demande, le Tribunal de première instance d'Anvers a posé, avant de dire droit, les questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1. Avant d'examiner les questions préjudicielles, E. Goossenaerts et le Conseil des ministres esquissent le cadre légal. Ils font référence, à cette occasion, à l'arrêt n° 99/2000 de la Cour.

Le Conseil des ministres souligne l'existence d'autres systèmes de responsabilité objective, spécialement en matière d'accidents du travail. Les lois du 3 juillet 1967 et du 10 avril 1971 ne sont toutefois pas applicables aux militaires et aux personnes assimilées, parce que les lois coordonnées sur les pensions de réparation poursuivent le même objectif pour cette catégorie particulière de personnes. Ces lois ont toutes pour objet, chacune dans son secteur, d'améliorer le sort des victimes d'un accident survenu au cours et dans l'exercice de leur service, sans que l'indemnisation dépende de l'existence d'une faute.

Quant à la première question préjudicielle

A.2. E. Goossenaerts observe tout d'abord que le but de la législation en matière de pensions de réparation militaires consiste à offrir une indemnité appropriée sur la base d'un principe de solidarité nationale. Cette législation n'aurait aucun lien avec la responsabilité et n'aurait pas pour but d'indemniser totalement le préjudice subi.

Certes, poursuit-il, la Cour, dans son arrêt n° 99/2000, n'a pas répondu à la question préjudicielle présentement posée, mais le même raisonnement pourrait être suivi dans l'hypothèse soumise à son examen.

A.3. Le Conseil des ministres se borne à constater que la question préjudicielle n'indique pas quelles catégories de personnes doivent être comparées.

A.4. E. Goossenaerts répond que les questions préjudicielles doivent être traitées comme formant un tout.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.5. E. Goossenaerts fait référence à un arrêt de la Cour de cassation du 11 avril 1989 selon lequel la pension de réparation allouée à un militaire ne doit pas être défalquée de la réparation de droit commun qui lui est accordée, lorsque la personne responsable de l'accident n'est pas un organe de l'Etat. Ceci indiquerait qu'une pension de réparation et une indemnité de réparation sont intrinsèquement différentes et qu'elles pourraient donc être totalement cumulées. Il estime que deux catégories de victimes qui se trouvent dans une situation identique sont traitées sans justification de manière différente.

A.6. Selon le Conseil des ministres, les première et deuxième questions préjudicielles traitent des mêmes catégories. Le législateur aurait instauré l'interdiction de cumul, non pas pour empêcher qu'un militaire puisse être indemnisé deux fois pour le même dommage, mais pour éviter que l'Etat doive indemniser deux fois le même dommage. Lorsque le dommage est causé par un tiers, la seconde indemnité n'est pas à charge du Trésor public et le cumul complet des deux indemnités ne fait pas courir le risque que le système des pensions de réparation ne puisse plus être financé. L'objectif poursuivi par le législateur, consistant à garantir à tous les militaires un régime de réparation approprié tout en veillant à ne pas dépasser les moyens financiers disponibles à cette fin, est de cette manière atteint. Ce faisant, le principe de proportionnalité ne serait pas violé. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 58/97 et à la doctrine.

La différence de traitement en ce qui concerne la déduction de l'indemnité de droit commun est, selon le Conseil des ministres, une conséquence de la règle de droit en vertu de laquelle un dommage ne peut être indemnisé deux fois par la même personne. Cette règle n'exclurait toutefois pas une seconde indemnisation par une autre personne et pour un autre motif juridique. En application de ce principe, il y a lieu de considérer que lorsque l'Etat ou son organe a causé le dommage, la pension de réparation a pour but l'indemnisation de la victime, de sorte que la pension ne peut être cumulée avec l'indemnité accordée en vertu du droit commun et ayant le même objet. Par contre, lorsque le dommage est causé par un tiers, l'indemnité de droit commun peut être cumulée avec la pension de réparation, laquelle perdrait en effet son caractère indemnitaire.

Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement peut donc être objectivement et raisonnablement justifiée. Les dispositions en cause ne seraient que la transposition formelle, dans une loi, de la jurisprudence de la Cour de cassation concernant les articles 1382 et suivants du Code civil, de sorte que la différence de traitement proviendrait d'une disposition législative qui ne présente aucun lien avec les dispositions en cause.

A.7. Dans son mémoire en réponse, E. Goossenaerts fait observer que, dans la législation relative aux pensions de réparation, aucune subrogation n'est accordée à l'Etat, comme c'est le cas pour l'assureur dans la législation sur les accidents du travail. Une politique de maîtrise des coûts aurait dû amener le législateur à autoriser l'Etat à réclamer les pensions de réparation aux tiers responsables et à déduire ainsi ces indemnités de l'indemnité de réparation de droit commun qui serait accordée à la victime.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.8. E. Goossenaerts souligne que les critères utilisés pour fixer les pensions de réparation, et en particulier les degrés d'incapacité de travail et l'évaluation des conséquences de l'accident, diffèrent totalement des critères utilisés pour octroyer une indemnité de droit commun. Il s'ensuit que la disposition en cause exclurait toute possibilité de choix pour la victime.

A.9. Selon le Conseil des ministres, la question ne présente aucune utilité pour la solution du litige, étant donné qu'il ressort des faits que l'intéressé a eu la possibilité de choisir. Il a d'abord reçu une indemnité de droit commun et a ensuite demandé une pension de réparation. En outre, cette question aurait déjà reçu une réponse dans l'arrêt n° 99/2000. En effet, en vertu de cet arrêt, la disposition en cause devrait être interprétée en ce sens que l'intéressé peut librement opter pour l'un des deux régimes, pour un régime après l'autre ou pour le recours simultané aux deux procédures.

A.10. E. Goossenaerts admet que les intéressés, après l'arrêt n° 99/2000, ont la liberté de choix, mais il précise que celle-ci était exclue pour lui au moment où il a fait valoir ses droits.

Quant à la quatrième question préjudicielle

A.11. Compte tenu du statut et de la rémunération des militaires de carrière, selon E. Goossenaerts, la disposition en cause crée une discrimination si elle est appliquée aux miliciens. En effet, les pensions de réparation militaires ne tiendraient pas compte de ce que le milicien retourne à la vie civile avec son handicap, alors qu'il en serait tenu compte lors de la fixation de l'indemnité de droit commun.

A.12. Le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'il n'existe pas de différence de traitement. Les deux catégories peuvent choisir de se faire indemniser du dommage sur la base du droit commun, via le régime forfaitaire des pensions de réparation ou par une combinaison des deux régimes.

Le Conseil des ministres rappelle ensuite que le régime d'indemnisation forfaitaire a été instauré parce que, dans le régime de la responsabilité civile, les victimes rencontrent une série de difficultés (la difficulté de désigner un responsable, les problèmes relatifs à la notion de « faute de la victime », la longue durée et le caractère complexe des procédures à engager ainsi que leur coût relativement élevé).

Il ressortirait des travaux préparatoires que le législateur a opté pour une indemnité qui est directement liée au dommage encouru et qui est indépendante du statut et de la rémunération de la victime. Il est dès lors équitable, dit le Conseil des ministres, que ceux qui accomplissent le même travail dans les mêmes circonstances soient indemnisés de la même manière. En optant pour un système d'indemnisation forfaitaire, on n'a pas voulu instaurer de discrimination entre les officiers supérieurs et les simples soldats ou entre les militaires de carrière et les miliciens.

Le Conseil des ministres allègue enfin que c'est au législateur qu'il appartient d'apprécier quel système d'indemnisation est le plus opportun et aboutit selon lui à la meilleure protection de la victime. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité ou sur le caractère souhaitable du système choisi.

A.13. Dans son mémoire en réponse, E. Goossenaerts maintient son point de vue selon lequel les conséquences concernant leur situation sur le marché du travail sont totalement différentes pour les miliciens et pour les militaires de carrière. Il considère que le législateur doit tenir compte de cette incidence économique différente.

- B -

B.1. L'article 1er, alinéa 5, des lois sur les pensions de réparation, coordonnées par l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948, tel qu'il a été remplacé par l'article 31, § 1er, de la loi du 7 juin 1989 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, dispose :

« 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 questions préjudicielles demandent à la Cour si la disposition précitée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle prévoit que l'indemnité de réparation de droit commun à charge du Trésor public est déduite de la pension de réparation, alors que ce ne serait pas le cas de l'indemnité de droit commun à charge d'un tiers (première et deuxième questions préjudicielles), en ce qu'elle ne permettrait pas aux militaires de choisir entre la pension de réparation et l'indemnité de droit commun (troisième question préjudicielle) et en ce qu'elle s'applique de façon identique aux militaires de carrière et aux miliciens (quatrième question préjudicielle).

Quant aux première et deuxième questions préjudicielles

B.3. Dans l'arrêt n° 99/2000, la Cour a dit pour droit que 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.

La Cour ne s'est pas prononcée sur la règle en vertu de laquelle l'indemnité de droit commun à charge de l'autorité publique est déduite de la pension de réparation.

B.4. La pension de réparation à charge de l'autorité visée par la disposition en cause tend à réparer, de manière forfaitaire et sans qu'il doive être démontré que l'autorité a commis une faute, le dommage encouru lors d'un accident ou d'une maladie survenu au cours et par le fait du service.

B.5. L'octroi de la pension de réparation prévue par la disposition en cause offre à chaque victime la garantie qu'elle sera indemnisée, fût-ce de façon forfaitaire, du dommage qu'elle a subi mais n'exclut pas que cette victime réclame une indemnité de droit commun en application des articles 1382 et suivants du Code civil, si elle estime que la pension de réparation octroyée ne couvre pas la totalité du dommage.

B.6. La pension de réparation fait partie de l'ensemble des régimes de sécurité sociale. Dans le cadre d'une politique de maîtrise des dépenses, il appartient au législateur d'apprécier, compte tenu de la finalité des différentes allocations et, en l'espèce, de l'équilibre financier à assurer dans les divers secteurs de la sécurité sociale, si et, le cas échéant, dans quelle mesure les différentes allocations qui sont directement ou indirectement à charge du Trésor peuvent être cumulées. Ce faisant, le législateur ne peut toutefois méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.7. En disposant que l'indemnité de droit commun payée à charge du Trésor public est défalquée de la pension de réparation, la disposition en cause crée une distinction entre les victimes, selon que le dommage est causé par la faute de l'autorité publique ou par celle d'un tiers qui n'a pas la qualité d'un « organe de l'Etat ». Dans ce dernier cas, selon le juge *a quo*, l'indemnité de droit commun ne serait pas déduite de la pension de réparation.

Cette différence de traitement repose sur un critère objectif et est proportionnée au but poursuivi, qui consiste à éviter que l'Etat indemnise deux fois une victime pour le même dommage. Dès lors que la disposition n'empêche pas que chaque victime vis-à-vis de laquelle l'autorité est responsable soit totalement indemnisée, la différence de traitement n'a pas d'effets disproportionnés.

B.8. Les première et deuxième questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.9. La question préjudicielle repose sur une lecture, dépassée depuis l'arrêt de la Cour n° 99/2000, selon laquelle la disposition en cause ne permettrait pas aux militaires de choisir entre la pension de réparation et l'indemnité de droit commun. Il ressort de ce qui précède que chaque victime peut, soit demander d'abord une pension de réparation, soit réclamer d'abord une indemnité de droit commun, et qu'elle a droit en tout état de cause au plus élevé des deux montants.

B.10. Il n'y a donc pas lieu de répondre à la question préjudicielle.

Quant à la quatrième question préjudicielle

B.11. La pension de réparation a été instaurée en vue de permettre aux victimes d'un accident d'obtenir une indemnité sans qu'elles doivent démontrer que l'autorité publique a commis une faute. Le législateur a opté pour une indemnité qui est directement liée au dommage encouru, sans avoir égard au statut ou à la rémunération de la victime.

B.12. Compte tenu de l'objectif de la pension de réparation et de la possibilité pour la victime de réclamer aussi une indemnité de droit commun, l'égalité de traitement des militaires de carrière et des miliciens ne saurait être considérée comme discriminatoire.

B.13. La quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 1er, alinéa 5, des lois sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que l'indemnité de droit commun octroyée à charge du Trésor public est déduite de la pension de réparation.

- La même disposition ne viole pas davantage les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle s'applique sans distinction aux militaires de carrière et aux miliciens.

- La troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 24 juin 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts