

Numéro du rôle : 2726
Arrêt n° 98/2004 du 2 juin 2004

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 16 de 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, posées par le Tribunal du travail d'Audenarde.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 10 juin 2003 en cause de E. Podevin contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 juin 2003, le Tribunal du travail d'Audenarde a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 16 de 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, interprété en ce sens que seul le Trésor public fédéral serait l'instance payeuse ou le débiteur final des rentes, indemnités et frais de justice accordés aux membres des administrations, services et établissements repris à l'article 1er, 1°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7°, de la même loi, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'Etat belge doit se charger du risque lié à un accident du travail ou à un accident sur le chemin du travail pour, entre autres, les membres du personnel des communautés et des régions, bien qu'il n'ait pas de lien juridique avec ces membres du personnel puisque les employeurs privés (par le biais de leur assureur) et, entre autres, les administrations communales et provinciales portent la responsabilité des conséquences d'un accident du travail de leur personnel et dans la mesure où l'Etat belge n'a pas davantage la possibilité de contester le bien-fondé de l'accident du travail, contrairement à l'employeur privé et, entre autres, aux communes et aux provinces ? »

2. « L'article 16 de 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, interprété en ce sens que seul le Trésor public fédéral serait l'instance payeuse ou le débiteur final des rentes, indemnités et frais de justice accordés aux membres des administrations, services et établissements repris à l'article 1er, 1°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7°, de la même loi, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où, sans aucune justification, il traite de manière différente, entre autres, les membres du personnel des communautés puisque, en cas d'accident du travail, ils ne peuvent s'adresser à leur employeur aux fins d'obtenir les rentes, indemnités et frais de justice, alors que les travailleurs du secteur privé et, entre autres, les membres du personnel des administrations communales et des administrations provinciales et fédérales peuvent demander directement à leur employeur ou à leur assureur le paiement des rentes, indemnités et frais de justice ? »

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 5 mai 2004 :

- ont comparu :
  - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
  - . Me W. van Eeckhoutte, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

E. Podevin est fonctionnaire auprès du ministère de la Communauté flamande. Le 23 février 2000, elle fut victime d'un accident survenu sur le chemin du travail. La gravité des conséquences de cet accident et le dédommagement dû ayant été contestés, elle cita la Communauté flamande, représentée par le Gouvernement flamand, en date du 26 octobre 2001, à comparaître devant le juge *a quo*. Le 11 décembre 2002, elle assigna l'Etat belge, représenté par le ministre de la Fonction publique, en intervention forcée. Par application de l'article 705 du Code judiciaire, le ministre des Affaires sociales a été subrogé en tant que représentant de l'Etat belge.

E. Podevin et la Communauté flamande estiment qu'il résulte de l'article 16, alinéa 1er, de la loi précitée du 3 juillet 1967 que les rentes et indemnités auxquelles a droit la première citée par suite de l'accident survenu sur le chemin du travail sont à charge de l'autorité fédérale, dès lors que la disposition litigieuse entend par « Trésor public » le Trésor public fédéral.

L'Etat belge estime cependant que, par « Trésor public », l'on vise celui de la Communauté flamande. Selon lui, c'est dès lors l'employeur, en l'occurrence la Communauté flamande, qui est responsable des conséquences financières de l'accident. Si le « Trésor public » est néanmoins interprété comme le Trésor public fédéral, l'Etat belge estime que la disposition litigieuse viole les articles 10 et 11 de la Constitution et demande au juge *a quo* de poser deux questions préjudicielles à ce sujet.

Le juge *a quo* considère que la disposition litigieuse vise incontestablement le Trésor public fédéral. Selon lui, cela n'exclut cependant pas que cette disposition puisse violer le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Le juge pose ensuite les deux questions préjudicielles reproduites ci-avant, lesquelles ont été suggérées par l'Etat belge.

## III. *En droit*

- A -

### *Position du Conseil des ministres*

A.1.1. Le Conseil des ministres observe au préalable que la position que l'Etat belge a défendue dans l'instance principale repose sur un malentendu. Le Conseil des ministres fait valoir que, selon l'autorité fédérale, l'article 16, alinéa 1er, litigieux doit être lu en ce sens que seul le Trésor public fédéral supporte la charge des rentes, indemnités et frais de procédure dus à l'occasion d'un accident du travail ou d'un accident survenu sur le chemin du travail. Selon le Conseil des ministres, ceci vaut pour tous les membres du personnel qui sont mentionnés dans cette disposition, donc également pour les agents de la Communauté flamande. Les termes « Trésor public » figurant dans la disposition litigieuse font exclusivement référence, selon lui, au Trésor public fédéral. Une correspondance échangée entre le ministre flamand et le ministre fédéral compétents pour la fonction publique le confirmerait, toujours selon le Conseil des ministres.

A.1.2. Quant à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition litigieuse, dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo*, ne saurait en aucun cas violer les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon lui, il ne peut être question de violation du principe d'égalité et de non-discrimination que si l'on traite différemment des catégories comparables. En l'espèce, tel ne serait pas le cas, précise le Conseil des ministres. En effet, dans la première question préjudicielle, l'autorité fédérale est comparée aux autres

employeurs : d'une part, les employeurs du secteur privé, et, d'autre part, les administrations communales et provinciales agissant en tant qu'employeurs. La disposition litigieuse ne concerne cependant pas l'autorité fédérale en sa qualité d'employeur lorsqu'elle utilise les termes « Trésor public », mais vise uniquement sa qualité d'instance chargée du paiement. C'est ce qui ressort clairement, pour le Conseil des ministres, des articles 24 à 28 de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur des membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents de travail et des accidents survenus sur le chemin du travail. Le Conseil des ministres estime, dès lors, que la première question préjudicielle compare à tort l'autorité fédérale aux employeurs du secteur privé et aux administrations communales et provinciales agissant en tant qu'employeur.

Le Conseil des ministres souligne encore que l'autorité fédérale, en sa qualité d'employeur, est traitée de la même manière que les autres autorités qui sont énumérées à l'alinéa 1er de l'article 16 : les rentes, indemnités et frais de procédure sont à charge de la même instance qui assure le paiement, à savoir le Trésor public fédéral.

A.1.3. Quant à la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir que les travailleurs du secteur privé ne peuvent s'adresser directement à leur employeur, mais qu'ils doivent s'adresser à son assureur. Pour les membres du personnel des autorités mentionnées à l'article 16, alinéa 1er, il existe une règle comparable : il convient de s'adresser au ministre dont relève le membre du personnel. Dès lors qu'il est clairement déterminé, pour chaque catégorie du personnel, à quelle instance le personnel doit s'adresser, le Conseil des ministres estime que les droits des intéressés sont garantis de manière analogue.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.2.1. S'agissant de la première question préjudicielle, le Gouvernement flamand dit ne pas voir pourquoi l'Etat fédéral devrait se charger des risques afférents à un accident du travail dont un membre du personnel de la Communauté flamande est la victime, dès lors que l'Etat belge n'a aucun lien juridique avec ce membre du personnel. Il souligne que les administrations communales et provinciales et les employeurs du secteur privé sont responsables, du fait de leur obligation d'assurance, des conséquences d'un accident du travail de leurs membres du personnel. De ce que la réglementation relative aux accidents du travail relève de la compétence fédérale, il ne résulte cependant pas, selon le Gouvernement flamand, que l'obligation de paiement devrait nécessairement continuer de s'imposer aussi à l'Etat belge.

A.2.2. Quant à la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que les membres du personnel des communautés sont confrontés à une « complexité discriminatoire » : ces membres du personnel ne peuvent s'adresser directement à (l'assureur de) l'employeur, comme peuvent le faire les membres du personnel du secteur privé et de l'Etat belge.

A.2.3. Le Gouvernement flamand conclut qu'il doit être répondu aux deux questions préjudicielles en ce sens que l'interprétation, à l'article 16, des termes « Trésor public » au sens de Trésor public fédéral, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles concernent la compatibilité avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination de l'article 16 de 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.

Ces questions sont soumises dans l'interprétation où les termes « Trésor public » figurant à l'article 16 précité portent exclusivement sur le Trésor public fédéral.

Dans cette interprétation, la disposition litigieuse violerait les articles 10 et 11 de la Constitution :

- en ce que l'Etat belge, à l'inverse des employeurs du secteur privé et à la différence, notamment, des administrations provinciales et communales, doit supporter les conséquences financières d'un accident du travail dont est victime un membre du personnel avec lequel l'Etat belge n'a aucun lien - comme un membre du personnel du ministère de la Communauté flamande - et sans que l'Etat belge puisse contester qu'il s'agisse d'un accident du travail (première question préjudicielle);

- en ce que la victime d'un accident du travail, membre du personnel du ministère de la Communauté flamande, à l'inverse des membres du personnel du secteur privé et des membres du personnel relevant, entre autres, des autorités communales, provinciales et fédérales, ne peut réclamer directement l'indemnisation d'un accident du travail respectivement à l'assureur de son employeur ou à l'employeur lui-même (deuxième question préjudicielle).

B.2.1. L'article 16 litigieux de la loi du 3 juillet 1967 dispose :

« Les rentes et indemnités accordées aux membres du personnel des administrations, services ou établissements visés à l'article 1er, 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 10°, ainsi qu'aux personnes visés à l'article 1erbis, sont à charge du Trésor public. Il en va de même des frais de procédure, sauf si la demande est téméraire et vexatoire.

Les personnes morales visées à l'article 1er, 2°, 8° et 9° supportent la charge des rentes et indemnités accordées aux membres de leur personnel en application de la présente loi. Il en va de même des frais de procédure, sauf si la demande est téméraire et vexatoire. Le Roi fixe, au besoin, l'obligation de souscrire une assurance à cette fin. »

B.2.2. L'article 1er, alinéa 1er, 1° à 9°, de la même loi du 3 juillet 1967, auquel la disposition litigieuse renvoie, énonce :

« Le régime institué par la présente loi pour la réparation des dommages résultant des accidents de travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles est, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, rendu applicable par le Roi, aux conditions et dans les limites qu'Il fixe, aux membres du personnel définitif, stagiaire, temporaire, auxiliaire ou engagés par contrat de travail, qui appartiennent :

1° aux administrations fédérales et aux autres services de l'Etat, y compris le pouvoir judiciaire;

2° aux organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou de tutelle de l'Etat, ainsi qu'aux entreprises publiques autonomes classées à l'article 1er, § 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques uniquement en ce qui concerne le personnel non engagé par contrat de travail et aux institutions publiques de sécurité sociale visées à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions;

3° aux administrations et autres services des Gouvernements de Communauté ou de Région ainsi qu'aux administrations et autres services du Collège réuni de la Commission communautaire commune;

4° aux administrations et autres services des Collèges des Commissions communautaires française et flamande de la Région de Bruxelles-Capitale;

5° aux établissements d'enseignement organisé par et au nom des Communautés ou des Commissions communautaires;

6° aux établissements d'enseignement subventionnés;

7° aux centres psycho-médico-sociaux subventionnés et aux offices d'orientation professionnelle subventionnés;

8° aux organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au contrôle ou à la tutelle d'une Communauté, d'une Région, de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française;

9° aux provinces, aux communes, aux intercommunales, aux établissements subordonnés aux provinces et aux communes, aux agglomérations et aux fédérations de communes; [...] »

B.3. Eu égard à leur connexité, la Cour examine les deux questions ensemble.

B.4.1. Les questions préjudicielles sont posées dans l'interprétation où les termes « Trésor public » figurant à l'article 16, alinéa 1er, litigieux visent exclusivement le Trésor public fédéral.

B.4.2. Les motifs de la décision de renvoi font apparaître que, d'une part, le juge *a quo* considère que ces termes signifient « incontestablement » le Trésor public fédéral et que, d'autre part, cette vision est partagée, non seulement par la partie demanderesse dans l'instance principale, mais également par la Communauté flamande. Devant le juge *a quo*,

l'Etat belge avait cependant estimé que ces termes signifiaient, en l'espèce, le Trésor public de la Communauté flamande.

Or, devant la Cour, le Conseil des ministres estime que la position de l'Etat belge, exposée dans l'instance principale, repose sur un « malentendu » et que la disposition litigieuse vise exclusivement le Trésor public fédéral. Le Conseil des ministres produit en outre une correspondance entre le ministre flamand et le ministre fédéral compétents en la matière, dont il apparaît que, selon le ministre flamand, « il n'y a jamais eu la moindre discussion quant au fait que le Trésor public fédéral soit tenu à intervention », à quoi le ministre fédéral répond que « dans l'état actuel de la législation relative aux accidents du travail [...], la plupart des dépenses [restent] à charge du Trésor public fédéral ».

B.4.3. En tant que les questions préjudicielles laissent entendre qu'à l'article 16, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1967, les termes « Trésor public » pourraient être interprétés autrement que portant exclusivement sur le Trésor public fédéral, elles reposent sur une lecture erronée dudit article.

En effet, rien ne fait apparaître que le législateur aurait eu l'intention de modifier la règle selon laquelle les rentes, indemnités et frais de procédure, visés à l'article 16, alinéa 1er, sont à charge du Trésor public fédéral lorsqu'ils concernent un accident du travail ou un accident survenu sur le chemin du travail dont est victime un membre du personnel du ministère de la Communauté flamande.

Ainsi les travaux préparatoires de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses, qui contient notamment la rédaction actuelle de l'article 16, mentionnent-ils que la loi du 3 juillet 1967 « est modifiée sur plusieurs points mais sans remettre en cause [...] le mode d'indemnisation des accidents » (*Doc. parl. Chambre*, 1995-1996, n° 208/1, p. 26). Dès lors que la loi du 20 décembre 1995 visait notamment à adapter le champ d'application de la loi du 3 juillet 1967, déterminé à l'article 1er de ladite loi, « à la nouvelle situation institutionnelle de la Belgique résultant de l'achèvement de la structure fédérale de l'Etat » (*ibid.*), alors qu'à l'article 16, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1967, les termes « Trésor public » ont été maintenus tels quels, il ne saurait être soutenu que ces termes signifient autre chose que le Trésor public fédéral.

B.5. Comme l'observe le Conseil des ministres, la disposition litigieuse ne saurait violer les articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que les questions préjudicielles présupposent erronément que l'autorité fédérale, en sa qualité d'instance chargée du paiement, doit être considérée comme un employeur.

B.6. Les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les questions préjudicielles n'appellent 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 2 juin 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts