

Numéro du rôle : 898
Arrêt n° 40/96 du 27 juin 1996

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 24, alinéa 3, et 27bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, posées par le tribunal du travail de Huy.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 11 octobre 1995 en cause de J. Martinez Munoz contre la s.a. Axa Belgium, le tribunal du travail de Huy a posé les questions préjudicielles de savoir

- si l'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, dans la mesure où il prévoit une réduction de 25 p.c. de l'indemnité revenant aux victimes d'accidents dont le pourcentage est compris entre 5 et 9 p.c., est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution belge et en particulier si cette disposition ne crée pas une situation discriminatoire par rapport aux victimes d'accidents du travail atteintes de 10 p.c. au moins;

- si l'article 27bis de la même loi, dans la mesure où il prévoit qu'il n'y a pas d'adaptation à l'indice des prix des indemnités dues aux victimes d'accidents dont le taux d'incapacité est inférieur à 10 p.c., est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution belge et si, en particulier, il n'existe pas une différence de traitement non justifiée à l'égard des victimes qui ont une incapacité de 10 p.c. au moins.

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

1. J. Martinez Munoz et la s.a. Axa Belgium ont soumis pour homologation au tribunal du travail de Huy un accord relatif aux conséquences d'un accident du travail dont J. Martinez Munoz fut victime, le 29 mars 1993, après qu'une incapacité permanente partielle de 5 p.c. lui avait été reconnue.

2. Toutefois, estimant que la diminution de l'allocation annuelle qui lui revient par application de l'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail est injuste et discriminatoire, J. Martinez Munoz a demandé au tribunal du travail de poser à la Cour, à titre préjudiciel, la première question précitée.

3. Dans sa décision de renvoi, et sans motiver plus particulièrement la nécessité de le faire, le tribunal du travail a d'office soulevé la seconde question, elle aussi précitée.

### *III. La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 26 octobre 1995.

Par ordonnance du même jour, 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 20 novembre 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 novembre 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Martinez Munoz, demeurant à 4500 Huy, Cité Springuel 1A, par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 1995;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 janvier 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- J. Martinez Munoz, par lettre recommandée à la poste le 7 février 1996;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 13 février 1996.

Par ordonnance du 26 mars 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 26 octobre 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 avril 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 28 mars 1996.

A l'audience publique du 18 avril 1996 :

- ont comparu :

. Me Ph. Charpentier, avocat du barreau de Huy, pour J. Martinez Munoz;

. Me J. Vanden Eynde et Me J.M. Wolter, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel 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. *Objet des dispositions en cause*

L'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose :

« Par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, ladite allocation annuelle est diminuée de 50 p.c. si le taux d'incapacité s'élève à moins de 5 p.c. et de 25 p.c. si le taux d'incapacité s'élève à 5 p.c. ou plus, mais moins que 10 p.c. »

L'article 27bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose :

« Les rentes visées aux articles 12 à 17 et les allocations annuelles et rentes pour une incapacité de travail d'au moins 10 p.c. sont adaptées à l'indice des prix à la consommation, conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants.

Ces allocations annuelles ou les rentes réellement payées sont rattachées à l'indice-pivot en vigueur à la date de l'accident en application de l'article 4, § 1er, de la loi du 2 août 1971 précitée.

En outre, des allocations, dont le montant et les conditions d'octroi sont fixés par le Roi, sont accordées à certaines catégories de victimes ou à leurs ayants droit. »

#### V. *En droit*

- A -

##### *Mémoire de J. Martinez Munoz*

A.1. L'alinéa 3 de l'article 24 de la loi du 10 avril 1971 a été ajouté par l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1984. Sans compter la question qui se pose de savoir si cet arrêté de pouvoirs spéciaux a été pris en conformité avec la loi qui l'autorisait à modifier la réglementation, il paraît manifeste que la réduction des droits des victimes atteintes d'une incapacité inférieure à 10 p.c. a uniquement été déterminée en fonction d'objectifs budgétaires, totalement étrangers à l'intérêt des victimes et à l'égalité de traitement dont elles doivent faire l'objet. La seule référence à des nécessités prétendument budgétaires ne suffit pas à justifier une telle modification.

Les articles 10 et 11 de la Constitution belge interdisent toute discrimination; on ne voit pas pour quel motif une victime atteinte d'une incapacité légèrement moindre devrait faire l'objet d'un traitement totalement différent et d'un mode d'indemnisation sérieusement réduit. Au surplus, il faut constater que ce sont les compagnies d'assurances, qui sont des compagnies privées, qui interviennent en faveur des victimes, même si le Fonds des accidents du travail doit, dans une moindre mesure, intervenir également. Les motifs budgétaires invoqués par l'Etat paraissent donc sans relevance et, de toute manière, discriminatoires au regard des dispositions constitutionnelles.

A.2. Quant à l'article 27bis de la loi du 10 avril 1971, cette disposition, insérée par l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 (dont la compatibilité avec la loi attribuant au Roi des pouvoirs spéciaux reste à vérifier), est manifestement discriminatoire.

Le sort réservé à une victime atteinte de 9 p.c. ou moins, par rapport à une victime atteinte de 10 p.c., est fondamentalement différent puisqu'avec l'évolution de l'indice des prix, l'absence d'indexation signifie, pour les victimes atteintes d'une incapacité de moins de 10 p.c., une réduction considérable de leurs allocations à terme. Cette différence absolument injustifiable ne peut trouver sa raison dans des motifs purement budgétaires et rien ne démontre d'ailleurs qu'une telle mesure soit de nature à redresser l'équilibre du Fonds des accidents du travail.

#### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.3. La description du contexte législatif dans lequel a été adopté l'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 permet d'identifier le but poursuivi par le législateur : il s'agit d'assurer l'assainissement des finances publiques, en particulier en veillant à l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale. En l'espèce, l'application combinée des articles 2 et 5 de l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1984 a permis de diminuer le montant des allocations ou du capital représentatif de celles-ci à verser et de dégager des ressources supplémentaires de nature à permettre au Fonds des accidents du travail de remplir convenablement l'ensemble des missions légales qui lui sont confiées. L'article 3 de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 a permis de limiter les implications financières, liées à l'indexation décidée des rentes annuelles versées aux victimes d'accidents du travail.

Par ailleurs, ces dispositions sont de nature à pouvoir favoriser l'emploi, autre but poursuivi par le législateur.

Enfin, des systèmes identiques, voire largement plus défavorables aux victimes d'accidents du travail à qui une incapacité de travail permanente de moins de 10 p.c. a été reconnue, ont été instaurés ailleurs : plusieurs pays se sont dotés de législations imposant un taux minimum d'incapacité pour que le droit à indemnisation soit ouvert.

A.4. Quant à la compatibilité des dispositions litigieuses avec les articles 10 et 11 de la Constitution, et contrairement à ce que soutient J. Martinez Munoz, des motifs objectifs, qui ne tiennent pas seulement à des considérations budgétaires, justifient la différence établie.

D'abord, l'incapacité permanente partielle est celle qui enlève à la victime, de façon théorique mais définitive, une partie de son aptitude professionnelle, en manière telle qu'a été posée dès les origines la question de savoir comment apprécier à cet égard des incapacités physiologiques minimales, dès lors qu'en pratique, de telles incapacités n'avaient aucune répercussion sur la capacité de travail de la victime, celle-ci étant, sauf circonstances extérieures, maintenue dans son emploi.

Ensuite, le principe de l'indemnisation forfaitaire retenu par le législateur n'est pas remis en question par les dispositions critiquées.

Enfin, le principe même de la limitation du cumul du revenu de remplacement avec un revenu professionnel est inscrit dans la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (article 15), cette situation de cumul devant être généralement constatée lorsque l'incapacité reconnue à une victime d'un accident du travail est inférieure à 10 p.c., dès lors qu'une telle

incapacité ne remet pas en cause l'aptitude professionnelle de la victime, l'allocation de la rente ou le capital versé à celle-ci constituant dès lors une source de revenus complémentaires.

Les critères utilisés et qui sont objectifs sont aussi dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec le but essentiel d'assainissement financier poursuivi par le législateur. Ceci est d'autant plus exact que les mesures contestées n'ont pas d'autre effet, dans le chef de la victime, que de limiter, dans la quasi-intégralité des cas, une source de revenus complémentaires, et ce, contrairement aux autres victimes, qui, en raison de la gravité de leur handicap, ne peuvent plus prétendre, ou que très difficilement, au maintien d'un tel revenu professionnel.

*Mémoire en réponse de J. Martinez Munoz*

A.5. Le Conseil des ministres conteste en réalité l'impact réel d'une lésion sur la capacité de travail d'une victime dont l'incapacité est inférieure à 10 p.c. Il n'est pas tenu compte de l'enseignement de la Cour de cassation selon laquelle l'incapacité de travail « consiste dans la perte ou la diminution du potentiel économique de la victime; ce dommage s'apprécie en fonction de l'âge, de la qualification professionnelle, de la faculté d'adaptation, de la possibilité de rééducation professionnelle, de la capacité de concurrence sur le marché général du travail de la victime ». Une incapacité inférieure à 10 p.c. peut, dans certains cas, notamment lorsque la personne a perdu son emploi, rendre beaucoup plus difficile la recherche d'un nouveau travail.

Quant à l'application de la loi dans le temps, l'évolution législative présentée par le Conseil des ministres suggère une autre discrimination : il est difficile de justifier que l'on réserve un sort moins favorable aux victimes d'un accident survenu postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal numéroté du 31 mars 1984. On se demande pour quelles raisons les victimes d'un accident du travail survenu après le 1er janvier 1988 bénéficieraient d'un paiement immédiat du capital (réduit selon l'article 24, alinéa 3), parce que l'entérinement de l'accord serait survenu avant le 1er janvier 1994, alors que les victimes d'un accident survenu postérieurement au 1er janvier 1988, mais pour lesquelles l'entérinement serait postérieur au 1er janvier 1994, ne recevraient pas directement ce capital.

Il est certain qu'est particulièrement discriminatoire le critère qui vise à retenir la date d'un accord ou d'un jugement plutôt que la date du jour de l'accident.

*Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.6. L'indemnisation forfaitaire de l'incapacité permanente de travail après accident implique, et ce, depuis toujours, contrairement à l'obligation d'indemnisation intégrale imposée au responsable d'un dommage en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, que les indemnités dues ensuite d'un accident du travail sont fixées de façon limitative par la loi.

Par ailleurs, les dispositions litigieuses sont conformes aux instruments internationaux auxquels l'Etat belge a souscrit et qu'il a ratifiés et, notamment, à l'article 14 de la convention n° 121 adoptée à Genève le 8 juillet 1964, aux termes duquel le législateur peut prescrire un degré d'incapacité en deçà duquel les prestations seront servies dans une moindre proportion. Contrairement à d'autres Etats, la Belgique n'a pas fixé de degré minimum en deçà duquel aucune indemnité ne serait versée.

- B -

B.1. La première question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Huy porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail en ce que cette disposition prévoit une réduction de 25 p.c. de l'indemnité revenant aux victimes d'accidents dont le pourcentage d'incapacité de travail est compris entre 5 et 9 p.c.

La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 27bis de la loi précitée en ce que cette disposition prévoit qu'il n'y a pas d'adaptation à l'indice des prix des indemnités dues aux victimes d'accidents dont le taux d'incapacité de travail est inférieur à 10 p.c.

Il ressort de la motivation du jugement et des faits de la cause que les deux questions doivent s'entendre comme interrogeant la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 24, alinéa 3, et 27bis de la loi précitée du 10 avril 1971 en ce que ces deux dispositions établissent une double différence de traitement entre les victimes d'accidents du travail atteintes d'une incapacité de travail de 5 à 9 p.c. et celles atteintes d'une incapacité égale ou supérieure à 10 p.c., à savoir, d'une part, la réduction de 25 p.c. de l'indemnisation forfaitaire et, d'autre part, la non-adaptation à l'indice des prix des indemnités dues aux premières victimes citées. La Cour examinera donc ensemble les deux questions préjudicielles, celles-ci procédant d'une même problématique.

B.2. L'alinéa 3 de l'article 24 de la loi du 10 avril 1971 a été inséré par l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1984, pris en exécution de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. L'article 27bis de la loi du 10 avril 1971 a été inséré

par l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 pris en exécution de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Les deux lois d'habilitation précitées définissent de manière quasi identique, en leur article premier, les objectifs en vue desquels l'habilitation a été accordée, à savoir « assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois [...] ». A cette fin, le Roi était habilité à prendre par arrêté délibéré en Conseil des ministres « toutes les mesures utiles en vue :

1° de limiter ou de réduire les dépenses publiques, notamment en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat;

2° d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants en veillant, en ce qui concerne les revenus de remplacement et autres allocations sociales, à sauvegarder intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées et sans porter atteinte aux principes généraux qui régissent chacun des régimes de la sécurité sociale, tels qu'ils sont énumérés, en ce qui concerne les travailleurs salariés, aux articles 5 à 13 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ». (*Moniteur belge*, 8 juillet 1983 et *Moniteur belge*, 28 mars 1986).

B.3. 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.4. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si une mesure établie par la loi est opportune ou souhaitable. C'est au législateur, en effet, qu'il appartient de déterminer les mesures à prendre pour atteindre le but qu'il s'est fixé. Le contrôle de la Cour sur la conformité des articles litigieux de la loi du 10 avril 1971 ne peut porter que sur le caractère objectif de la distinction, l'adéquation des mesures au but recherché et l'existence d'un rapport raisonnable entre les moyens employés et l'objectif visé.

B.5.1. La double différence de traitement établie par les dispositions critiquées de la loi du 10 avril 1971 repose sur un critère objectif : le degré de l'incapacité entraînée par l'accident. Certes, la loi critiquée crée une inégalité qui peut, à première vue, sembler choquante lorsqu'elle apparaît entre des cas voisins; mais c'est la conséquence inévitable du choix que le législateur a fait de distinguer, dans un souci financier, selon la gravité des incapacités, un tel choix imposant la nécessité de tracer quelque part une limite.

B.5.2. Il convient toutefois d'examiner si les mesures sont dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi.

D'une part, les articles 24, alinéa 3, et *27bis* de la loi du 10 avril 1971, introduits respectivement par l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1984 et l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987, ont enlevé au Fonds des accidents du travail la charge de l'indexation des allocations et des rentes pour les incapacités permanentes survenues après le 1er janvier 1988. Avant cette date déjà, la charge de l'indexation avait été allégée en raison de la réduction des allocations relatives aux incapacités permanentes de moins de 10 p.c. D'autre part, les organismes assureurs, auxquels a été transférée la charge de payer l'indexation pour les accidents survenus après le 1er janvier 1988 et qui bénéficient en contrepartie des réductions opérées sur les incapacités permanentes de moins de 10 p.c., contribuent au financement du Fonds des accidents du travail, notamment par une

cotisation sur les réserves mathématiques définitives pour les accidents antérieurs au 1er janvier 1988 (article 59, 7°, de la loi du 10 avril 1971) et par le versement d'une cotisation prélevée sur le montant des primes qui peuvent être majorées de 20 p.c. (article 59, 2°, de la loi du 10 avril 1971).

B.5.3. Les mesures soumises au contrôle de la Cour ne sont pas manifestement disproportionnées au but d'assainissement financier dans le secteur de la sécurité sociale.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit que l'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, en ce qu'il prévoit une réduction de 25 p.c. de l'indemnité due aux victimes d'accidents du travail dont le taux d'incapacité est compris entre 5 et 9 p.c., et que l'article 27*bis* de la même loi précitée, en ce qu'il prévoit qu'il n'y a pas d'adaptation à l'indice des prix des indemnités dues aux victimes d'accidents du travail dont le taux d'incapacité est inférieur à 10 p.c., ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 27 juin 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior