

Numéro du rôle : 1477
Arrêt n° 18/2000 du 9 février 2000

ARRET

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 1er, 9°, et 3, § 2, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi et à l'article 4 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions sociales, posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges P. Martens, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, 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 arrêt du 26 novembre 1998 en cause de L. Ruter et autres contre C. Timmermans et la s.a. A.G. 1824 et en présence du ministère public, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 décembre 1998, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 1er, 9°, et 3, § 2, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution combinés notamment avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tant qu'ils permettent au Roi de subroger le [Fonds des accidents du travail] aux droits des victimes ou de leurs ayants droit, même pour des montants qu'il ne leur a pas versés ou ne leur versera pas, avec pour conséquence qu'à la différence des accidents de droit commun, l'assureur-loi et l'assureur tiers responsables n'auront plus à payer ces montants à la victime en raison ou à la suite de la subrogation au bénéfice du [Fonds des accidents du travail] ?

2. L'article 4 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions sociales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés notamment avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tant qu'ils permettent à l'assureur-loi et au [Fonds des accidents du travail] d'agir contre le responsable de l'accident du travail en lieu et place de la victime, même pour des montants qu'ils ne lui ont pas versés et ne lui verseront pas, avec pour conséquence que le responsable de l'accident et son assureur n'auront plus à payer ces montants à la victime qui sera ainsi définitivement privée de cette partie de l'indemnité qui lui serait revenue en cas d'accident de droit commun ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 27 août 1985, un accident de la circulation routière coûta la vie à une personne.

Cet accident survint sur le chemin du travail et suscita en conséquence, outre la prise en charge d'une partie du dommage par la s.a. « Assubel – Accidents et Dommages » au titre d'assureur privé de la victime, l'intervention de la « Caisse nationale belge d'assurances contre les accidents du travail Assubel – Caisse commune », auprès de laquelle l'employeur de la victime était assuré en matière d'accidents du travail.

Le responsable de l'accident fut condamné les 28 avril 1987 et 27 novembre 1987 respectivement par le Tribunal correctionnel de Bruxelles et par la Cour d'appel de Bruxelles du chef d'homicide involontaire.

Le 30 novembre 1994, le Tribunal correctionnel de Bruxelles, statuant sur les intérêts civils, condamna l'auteur des faits et sa compagnie d'assurance à indemniser la veuve de la victime ainsi que les assureurs ayant déboursé des sommes au profit de celle-ci, soit la s.a. « Assubel – Accidents et Dommages », assureur privé de la victime, et la « Caisse nationale belge d'assurances contre les accidents du travail Assubel – Caisse commune », auprès de laquelle l'employeur de la victime était assuré en matière d'accidents du travail.

Le responsable de l'accident, sa compagnie d'assurance et la « Caisse nationale belge d'assurances contre les accidents du travail Assubel – Caisse commune » interjetèrent appel de ce jugement.

Outre divers problèmes sans rapport avec la présente affaire, la Cour d'appel fut saisie de la question suivante. En application de l'article 42*bis*, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, une partie des prestations dues à l'ayant droit en vertu de cette législation par le Fonds des accidents du travail ne peut être cumulée avec la pension de survie dont bénéficiait par ailleurs cet ayant droit. Le montant cumulable est payé à l'ayant droit; le montant non cumulable est payé au Fonds des accidents du travail sans être attribué à l'ayant droit. Aux termes de l'article 42*bis*, alinéa 2, de cette loi, ce Fonds est en effet subrogé dans les droits de l'intéressé pour cette partie non cumulable, ce qui a pour effet de faire bénéficier ledit Fonds, et non l'ayant droit, de ces sommes. L'ayant droit ne peut par ailleurs obtenir du responsable de l'accident le montant non cumulable puisque ce dernier en est redevable auprès du Fonds des accidents du travail en vertu de la subrogation susdite.

En l'espèce, l'ayant droit y voit une discrimination entre les ayants droit d'un accidenté de la route par la faute d'un tiers selon que l'accident survient ou non sur le chemin du travail, l'indemnisation étant incomplète dans le premier cas et complète dans le second, et ce bien que les demandes se fondent dans les deux hypothèses sur les articles 1382 et suivants du Code civil. Il situe la source de cette discrimination dans les articles 1er, 9°, et 3, § 2, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, en tant qu'ils ont autorisé l'adoption d'un arrêté royal instaurant ce système de subrogation, et dans l'article 4 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions sociales.

En conséquence, la Cour d'appel a soumis les deux questions préjudicielles à la Cour.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 3 décembre 1998, 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 29 janvier 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 février 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 16 mars 1999;
- L. Ruter, demeurant à 7170 Manage, rue Delfosse 61A, par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 avril 1999.

L. Ruter a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 10 mai 1999.

Par ordonnances du 26 mai 1999 et du 30 novembre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 décembre 1999 et 3 juin 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, le président en exercice a complété le siège par le juge M. Bossuyt, qui est devenu rapporteur.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 novembre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 1999.

A l'audience publique du 10 novembre 1999 :

- ont comparu :

. Me J.-C. Thiry, Me B. Cambier et Me D. Renders *loco* Me L. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour L. Ruter;

. Me D. Waelbroeck, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt 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. *Les dispositions législatives en cause*

1.1. L'article 5 de la loi-programme du 2 juillet 1981 insère un article 42*bis* dans la loi du 10 juillet 1971 sur les accidents du travail, autorisant le Roi à limiter le cumul des prestations accordées en vertu de cette loi avec celles accordées par d'autres régimes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale et subrogeant l'Office national des pensions pour travailleurs salariés dans les droits de l'intéressé pour la partie non cumulable des prestations.

1.2. La loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi dispose en ses articles 1er, 9°, et 3, §§ 1er et 2 :

Article 1er, 9° : « Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

[...]

9° 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;».

Article 3, §§ 1er et 2 : « § 1er. Les projets d'arrêtés visés aux articles 1er et 2 sont soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat, dans les cas et avec les effets prévus pour les avant-projets de lois par l'article 3, §§ 1er à 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

§ 2. Sous réserve du § 1er, les arrêtés visés aux articles 1er et 2 peuvent, en cas d'urgence, être pris sans qu'il faille solliciter les avis ou attendre les propositions prescrits par des dispositions autres que celles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.»

Les articles 1er, 9°, et 3, § 2, de cette loi sont les dispositions faisant l'objet de la première question préjudicielle.

1.3. En vertu de ces dispositions fut adopté l'arrêté royal n° 128 du 30 décembre 1982 modifiant la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, dont l'article 2 remplace les alinéas 2 à 4 de l'article 42*bis* de cette loi; cette modification a notamment pour objet de faire subroger le Fonds des accidents du travail, plutôt que l'O.N.P.T.S.(Office national des pensions pour travailleurs salariés) dans la version antérieure de ce texte, dans les droits de l'intéressé pour la partie non cumulable avec les pensions. Il résulte de l'article 2 de l'arrêté royal n° 128 que l'article 42*bis* de la loi du 10 avril 1971 se lit, après cette modification, comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer dans quelle mesure et suivant quelles conditions les prestations accordées en exécution de la présente loi peuvent être cumulées avec celles accordées en vertu d'autres régimes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale.

Le Fonds des accidents du travail est subrogé dans les droits de l'intéressé pour la partie des prestations qui, par application de l'alinéa 1er, ne peut pas être cumulée avec une pension.

Sans préjudice des dispositions de l'article 51*bis*, les organismes et personnes visés aux articles 49, 51 et 106, transfèrent au Fonds des accidents du travail, en cas de cumul donnant lieu à subrogation, les prestations dues, dans les conditions et selon les modalités déterminées par le Roi.

Par ce versement, les droits et obligations des organismes et personnes cités sont repris, dans les limites de ce transfert, par le Fonds des accidents du travail. »

La première question préjudicielle vise les trois derniers alinéas de cet article 42*bis*, insérés par l'arrêté royal n° 128, en tant que cette insertion a été autorisée par les articles 1er, 9°, et 3, § 2, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

1.4. Cet article 42*bis* a fait l'objet de nouvelles modifications par les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 « modifiant la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, en exécution de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ». Ces modifications ne concernent toutefois pas l'objet des questions préjudicielles.

2. L'article 42*bis* de la loi du 10 avril 1971 fut exécuté par l'arrêté royal du 13 janvier 1983 portant exécution de l'article 42*bis* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

L'article 2, § 1er, de cet arrêté royal, tel qu'il a été remplacé par l'article 51 de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail, dispose :

« A partir du 1er jour du mois à partir duquel est créé un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge ou étranger de pensions de retraite ou de survie, les indemnités annuelles ou rentes, éventuellement indexées conformément à l'article 27*bis* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, ou les allocations sont diminuées jusqu'aux montants déterminés conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 concernant les allocations. »

L'article 5 de cet arrêté royal du 10 décembre 1987 relatif aux allocations accordées dans le cadre de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail établit le minimum de l'allocation à laquelle peut prétendre la victime ou l'ayant droit bénéficiaire d'une allocation annuelle ou d'une rente si cette allocation ou cette rente est inférieure à certains montants.

En vertu de l'article 1er de l'arrêté royal du 13 janvier 1983, à l'exception de la limitation du cumul résultant de l'article 2, les prestations accordées en exécution de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail sont cumulées avec celles octroyées en vertu de toutes autres règles de sécurité et de prévoyance sociale, sous réserve des limitations ou exclusions prévues dans ces règles.

3.1. L'article 46, § 1er, 4°, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail autorise la victime ou ses ayants droit à intenter une action en justice « contre les personnes autres que l'employeur, ses mandataires ou préposés, qui sont responsables de l'accident ».

L'article 46, § 2, dispose, après sa modification par l'article 4 de la loi du 7 juillet 1978 :

« Indépendamment des dispositions du § 1er, l'assureur reste tenu du paiement des indemnités résultant de la présente loi, dans les délais fixés aux articles 41 et 42.

La réparation en droit commun qui ne peut se rapporter à l'indemnisation des dommages corporels, telle qu'elle est couverte par la présente loi, peut se cumuler avec les indemnités résultant de la présente loi. »

3.2. En vertu de l'article 47 de la loi du 10 avril 1971, l'assureur-loi et le Fonds des accidents du travail peuvent exercer l'action en responsabilité civile prévue par l'article 46; cette disposition instaure un régime de subrogation aux droits de la victime ou de ses ayants droit au profit de ces organismes. Cet article a été modifié par l'article 5 de la loi du 7 juillet 1978 modifiant la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et par l'article 95 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales. Il en résultait le texte suivant :

« L'assureur et le Fonds des accidents du travail peuvent exercer une action contre le responsable de l'accident du travail, jusqu'à concurrence des débours effectués en vertu de l'article 46, § 2, alinéa 1er, des capitaux y correspondant, ainsi que des montants et capitaux visés à l'article 59quinquies.

Ils peuvent intenter cette action civile de la même façon que la victime ou ses ayants droit, et être subrogés dans les droits que la victime ou ses ayants droit auraient pu exercer en vertu du droit commun, en cas de non-indemnisation conformément à l'article 46, § 2, alinéa 1er. »

Après une nouvelle modification de l'article 47, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 par l'article 11 de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail, sans incidence pour les questions préjudicielles ici examinées, l'article 4 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions sociales disposa que cet article 47, alinéa 1er, devait être complété par les mots suivants :

« et de la partie des prestations visée à l'article 42bis, alinéa 2 ».

Il résulte de ces modifications apportées par la loi du 20 juillet 1990 que cet article 47, alinéa 1er, devait désormais se lire comme suit :

« L'assureur et le Fonds des accidents du travail peuvent exercer une action contre le responsable de l'accident du travail jusqu'à concurrence des débours effectués en vertu de l'article 46, § 2, alinéa 1er, des capitaux y correspondant, ainsi que des montants et capitaux visés aux articles 51bis et 59quinquies et de la partie des prestations visées à l'article 42bis, alinéa 2. »

La seconde question préjudicielle vise cette dernière disposition, en tant qu'elle a été modifiée par l'article 4 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions sociales, c'est-à-dire en tant qu'elle a autorisé la subrogation de l'assureur-loi et du Fonds des accidents du travail dans les droits de la victime ou de ses ayants droit pour la partie des prestations visée à l'article 42bis, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971, c'est-à-dire pour la partie non cumulable avec une pension de retraite ou de survie non perçue par la victime ou les ayants droit, mais payée par l'assureur-loi au Fonds des accidents du travail.

3.3. L'article 47, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 a fait l'objet d'une nouvelle modification par l'article 5 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 « modifiant la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, en exécution de l'article 3, § 1er, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne ». Cette modification ne concerne toutefois pas l'objet des questions préjudicielles.

V. En droit

- A -

Quant à la recevabilité des deux questions préjudicielles

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, la limitation du droit des victimes ou de leurs ayants droit d'obtenir l'indemnisation due par le tiers responsable ne résulte pas, comme le suggèrent les questions préjudicielles, du mécanisme de la subrogation de l'assureur-loi prévu par l'article 47 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, mais du principe du décumul entre les prestations de la législation sur les accidents du travail et les pensions contenu à l'article 42bis de la même loi. Les questions ne sont donc, selon cette partie, pas pertinentes et elles sont irrecevables. Subsidiairement, le Conseil des ministres suggère de reformuler la question en demandant à la Cour de se prononcer sur le principe du décumul inscrit à l'article 42bis et sur les conséquences qu'il emporte en ce qui concerne la subrogation au profit du Fonds des accidents du travail.

A.1.2. Selon l'ayant droit de la victime, partie civile devant le juge *a quo*, cette critique ne concerne pas la recevabilité des questions, mais leur bien-fondé. Le problème ne provient pas de la limitation des cumuls proprement dite, mais de la subrogation de l'assureur en accidents du travail qui a pour effet d'empêcher la victime de se retourner contre le tiers responsable pour la partie non cumulable.

Quant à la recevabilité de la première question préjudicielle

A.2.1. Au sujet de la première question préjudicielle, portant sur la loi du 2 février 1982, le Conseil des ministres relève qu'il s'agit d'une loi de pouvoirs spéciaux ne comportant aucune règle matérielle, dont l'interprétation est donc sans pertinence pour la solution du litige. En outre, selon l'arrêt n° 9/90 de la Cour d'arbitrage, une loi d'habilitation doit être interprétée de manière à ne pas violer la Constitution. La Cour n'a pas la compétence, en toute hypothèse, de contrôler les arrêtés de pouvoirs spéciaux pris sur la base de l'habilitation, de pareils actes ne relevant pas du pouvoir législatif.

A.2.2. Selon l'ayant droit de la victime, partie civile devant le juge *a quo*, il résulte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que les lois d'habilitation, comme les autres lois, relèvent de sa compétence. L'arrêt n° 9/90 ne contredit pas cette jurisprudence puisqu'il procède à l'examen du bien-fondé de la question posée. Cet arrêt se borne à présumer la constitutionnalité des délégations au pouvoir exécutif, celle-ci n'étant pas irréfragable. En toute hypothèse, il n'appartient ni à la Cour d'arbitrage ni aux parties de juger de l'opportunité des questions posées devant elle.

Quant au fond

A.3.1.1. Selon l'ayant droit de la victime, partie civile devant le juge *a quo*, une première discrimination est établie en matière de responsabilité civile par le mécanisme critiqué, entre d'une part la victime d'un accident du travail qui cumule la réparation forfaitaire due pour cet accident avec une pension de survie et d'autre part toutes les autres victimes d'accidents. En vertu de l'article 42bis, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971, inséré par l'arrêté royal n° 128 du 30 décembre 1982, lui-même autorisé par la loi du 2 février 1982, le Fonds des accidents du travail perçoit en effet, par la subrogation à son profit, une partie de l'indemnité devant revenir aux victimes. En vertu de l'article 47 de la même loi, modifié par la loi du 20 juillet 1990, l'assureur en accidents du travail et le Fonds des accidents du travail peuvent agir en responsabilité civile contre le responsable de l'accident, en ce compris pour les sommes attribuées à ce Fonds en vertu de l'article 42bis, alinéa 2, précité, et qu'ils n'ont donc jamais versées à la victime. Ces sommes sont confisquées au profit du Fonds et la victime ne peut se retourner contre le responsable de l'accident.

Une partie du dommage de la victime n'est donc pas réparée et, si l'accident avait relevé du droit commun, la victime ou l'ayant droit bénéficiant d'une pension de survie aurait bénéficié de la réparation entière de son préjudice. Cette partie devant le juge *a quo* souligne à cet égard que, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, la pension de survie ne doit pas être prise en considération pour calculer l'indemnité de droit commun revenant à la veuve. De même, si la victime ou ses ayants droit ne bénéficiaient pas d'une pension, il n'existerait pas de partie non cumulable retirée au profit d'un organisme tiers. Cette prise en compte ne vise que la pension, et non pas les autres formes de solidarité non cumulables.

Le régime de la responsabilité applicable aux victimes d'accidents de la route est le même, que cet accident relève ou non de la catégorie des accidents du travail : c'est celui du droit commun pour ce qui concerne les droits de la victime à l'égard du responsable. En l'espèce, la revendication de la victime n'est pas dirigée contre les assureurs en accidents du travail ni contre les organismes débiteurs des pensions, mais contre le tiers responsable et son assureur.

Toujours selon cette même partie, la différence de traitement ne repose pas sur un critère raisonnable : si le cumul d'avantages sociaux peut être admis, il n'est pas raisonnable d'empêcher la récupération du montant exclu dans un autre champ juridique, soit celui de la responsabilité civile. Par son arrêt n° 3/97, la Cour d'arbitrage a invalidé des dispositions qui instituaient une différence en matière de droit commun de la responsabilité civile entre les accidents du travail et ceux survenus sur le chemin du travail.

Cette partie poursuit en soutenant le caractère disproportionné de la différence de traitement, notamment en ce qu'elle atteint un résultat qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi par la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Celle-ci vise en effet à permettre aux victimes ou à ses ayants droit d'obtenir la réparation totale du préjudice tout en évitant un cumul des réparations, en scindant leurs éventuels recours en deux, le premier étant celui dirigé contre l'assureur en accidents du travail, le second étant celui dirigé contre le responsable de l'accident pour la différence entre les indemnités prévues par le droit commun et celles octroyées à titre forfaitaire par la législation relative aux accidents du travail. Par le système critiqué, cette possibilité de se retourner contre le responsable est exclue pour ce qui concerne la partie non cumulable des montants pris en charge par l'assureur-loi.

Il serait tautologique de raisonner, selon la partie civile devant le juge *a quo*, en affirmant que les victimes d'accidents du travail et d'accidents de droit commun sont incomparables en raison de leur différence de traitement : la question à traiter consiste plutôt à savoir si ces différences se justifient et si elles sont proportionnées.

A.3.1.2. L'ayant droit de la victime, partie civile devant le juge *a quo*, voit une seconde discrimination dans le mécanisme critiqué en matière de droit de propriété entre d'une part la victime d'un accident du travail qui cumule la réparation forfaitaire due pour cet accident avec une pension de survie et d'autre part tous les autres titulaires d'un droit de propriété. En vertu de l'article 42*bis*, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971, le Fonds des accidents du travail perçoit en effet, par la subrogation à son profit, une partie de l'indemnité devant revenir aux victimes. En vertu de l'article 47 de la même loi, tel que modifié par la loi du 20 juillet 1990, l'assureur en accidents du travail et le Fonds des accidents du travail peuvent agir en responsabilité civile contre le responsable de l'accident, en ce compris pour les sommes attribuées à ce Fonds en vertu de l'article 42*bis*, alinéa 2, précité, et qu'ils n'ont donc jamais versées à la victime. Celle-ci se trouve donc dépouillée d'une somme d'argent qui correspond à une partie de son dommage et elle ne peut se retourner contre le responsable de l'accident.

La partie civile devant le juge *a quo* poursuit en indiquant qu'une telle créance, tendant à obtenir une indemnisation sur la base du droit commun, constitue un bien au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. A supposer que le cumul d'avantages sociaux puisse faire l'objet d'une limitation pour équilibrer les dépenses en la matière, cela ne peut conduire à une confiscation d'indemnités de droit commun au profit du Fonds des accidents du travail, l'intérêt général ne le justifiant pas. Le bien en cause n'est pas le droit à une rente d'un montant déterminé, mais celui d'obtenir les dommages et intérêts sur la base du droit commun. Selon l'arrêt s.a. *Pressos Compania Naviera* du 20 novembre 1995 de la Cour européenne des droits de l'homme, une créance en indemnité fondée sur la responsabilité civile « s'analys[e] en une valeur patrimoniale et [a] donc le caractère d'un bien [...] ».

A.3.1.3. Toujours selon cette partie, si les dispositions critiquées n'engendrent pas une privation de propriété contraire à l'article 1er du Premier Protocole, il s'agit d'un impôt pour lequel les contribuables ont été privés des garanties consacrées par les articles 170 à 173 de la Constitution : l'impôt, son taux et son assiette ont en effet été fixés par le Roi et non par la loi; il est établi sans limite de temps, et non pour un an, et il n'est pas établi au profit de l'Etat, des communautés, des régions, des provinces ou des communes. Frappant exclusivement certaines victimes d'accidents du travail ou leurs ayants droit, il repose sur un critère non raisonnable et disproportionné.

A.3.2.1. Le Conseil des ministres entame son argumentation en soutenant que la rente au profit de la victime d'un accident du travail ou de ses ayants droit remplit partiellement la fonction d'un revenu de remplacement et que la partie non cumulable fait l'objet d'une réaffectation s'inscrivant dans le cadre du financement du système général de solidarité mis en place par la sécurité sociale et en conséquence que, si des droits sociaux peuvent entrer dans certaines circonstances dans le champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, une rente d'un montant déterminé ne peut être considérée en la matière comme un droit patrimonial au sens de cette disposition.

A.3.2.2. Il poursuit en indiquant que le législateur a opéré en l'espèce une distinction objective entre deux catégories de bénéficiaires, soit ceux qui ont déjà un revenu provenant de la sécurité sociale et ceux qui n'en ont pas. La principale raison de la législation est que les prestations pour perte de capacité de travail sont à la fois un revenu de remplacement et une indemnité de dédommagement; le législateur a considéré en conséquence qu'après l'âge de la pension le titulaire d'une allocation pour accident de travail qui reçoit également une pension bénéficie donc d'un double revenu de remplacement. L'article 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés définit celle-ci comme ayant notamment pour but de « remplacer » le revenu professionnel et l'article 21 de cette loi inclut les accidents du travail dans le régime de base de la sécurité sociale.

Toujours selon le Conseil des ministres, la solidarité, qui est une des caractéristiques essentielles de la sécurité sociale, implique notamment une compensation entre les régimes excédentaires et les régimes déficitaires et il n'y a pas de lien entre les cotisations payées et les prestations. La Cour d'arbitrage a par ailleurs indiqué dans son arrêt n° 17/91 que la réduction des pensions des veuves et des veufs bénéficiant en outre d'une pension de retraite dans le secteur public ne créait pas une discrimination au détriment des veuves et qu'« en autorisant le cumul dans les limites précisées à l'article 40bis, § 1er, alinéa 1er, [de la loi du 5 août 1978] et en fixant un montant minimum au cinquième alinéa du même paragraphe, le législateur a évité l'effet disproportionné qu'aurait pu avoir une prohibition pure et simple du cumul ». De même, par son arrêt n° 26/97, la Cour d'arbitrage a estimé que réduire le dédommagement des victimes atteintes de maladies professionnelles à l'âge de la pension n'est pas disproportionné à l'objectif de préserver l'équilibre financier du système de sécurité sociale. Le décumul prévu en l'espèce est donc proportionné aux objectifs de solidarité. En plus, le titulaire de la rente reste en droit, sur la base de l'article 1382 du Code civil, d'obtenir une réparation pour le dommage non couvert par la loi du 10 avril 1971.

A.3.2.3. Selon le Conseil des ministres, il n'y a pas de discrimination entre les victimes d'un accident de la route par la faute d'un tiers selon que l'accident puisse être qualifié ou non d'accident du travail. Ces deux catégories ne sont en effet pas comparables, le régime juridique des articles 1382 et suivants du Code civil et celui de la législation sur les accidents du travail étant différents; le régime du droit commun est fondé sur la notion de faute, alors que celui des accidents du travail crée un système de responsabilité sans faute fondé sur le risque professionnel.

En toute hypothèse, si la Cour devait considérer les deux catégories comme comparables, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt n° 101/98 de la Cour d'arbitrage. Selon cet arrêt, l'article 46, § 2, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et l'article 14, § 2, alinéa 2, de 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 » posent comme règle que, pour un dommage identique, l'indemnité accordée par la loi sur les accidents du travail ne peut être cumulée avec celle qui peut être obtenue par la voie du droit commun et aucune de ces deux lois n'exclut que la victime d'un accident du travail ou ses ayants droit puissent intenter une action en responsabilité civile contre les personnes, autres que celles mentionnées dans la loi, qui sont responsables de l'accident. La Cour en déduit que la différence de traitement se limite à l'ordre dans lequel peuvent être intentées l'action en indemnisation fondée sur la loi relative aux accidents du travail et l'action fondée sur la responsabilité civile de l'auteur du dommage et que cette différence de traitement ne saurait être considérée comme

étant disproportionnée au but poursuivi, qui est d'assurer l'indemnisation du dommage subi par les victimes d'un accident du travail. Ce faisant, selon le Conseil des ministres, la Cour ne semble pas remettre en question l'article 46, § 2, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971, qui autorise le cumul des réparations couvertes par cette loi et de celles portant sur des dommages non corporels résultant du droit commun et qui, *a contrario*, ne permet donc pas à la victime d'un accident du travail d'obtenir la réparation du dommage corporel sur la base du droit commun. Le Conseil des ministres en conclut que la victime d'un accident du travail ne peut pas non plus être discriminée lorsque la victime ne peut récupérer la partie non cumulable des montants dus en vertu de cette même loi.

De même – poursuit le Conseil des ministres –, la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 25/90, a reconnu au législateur la compétence d'apprécier l'opportunité d'appliquer un régime identique à toutes les situations ou de déroger au droit commun, le principe d'égalité n'étant violé que si la spécificité de la situation n'était pas objectivement identifiable et s'il n'existait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure et le but visé. Or, la spécificité de la situation régie par la législation des accidents du travail est claire et, par le système de responsabilité objective, la loi est proportionnée au but poursuivi.

A.3.3. La partie civile devant le juge *a quo* réplique au Conseil des ministres, en ce qui concerne la jurisprudence invoquée de l'arrêt n° 101/98, que celui-ci n'a aucun rapport avec les questions posées en l'espèce. Il ne s'agit en effet pas, comme dans cet arrêt, de l'ordre de la saisine des juges compétents, ni de la différence entre les travailleurs des secteurs privé et public, mais de la différence entre des victimes d'accidents, qualifiés ou non d'accidents du travail. Dans l'arrêt n° 101/98, les deux catégories en cause étaient des victimes d'accidents du travail et la Cour n'a donc pas procédé aux comparaisons concernées par les questions posées dans la présente affaire. Il est en outre inexact d'affirmer que la victime d'un accident du travail ne peut récupérer une partie du dommage corporel subi. Il se déduit au contraire de l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 que la réparation de droit commun qui ne peut se rapporter à l'indemnisation des dommages corporels « telle qu'elle est couverte par [cette] loi » peut se cumuler avec les indemnités résultant de cette dernière. Or, la partie de l'indemnisation du dommage corporel résultant de l'interdiction du cumul entre la pension de survie et la rente pour l'accident du travail pourrait précisément, en vertu de cet article 46, être récupérée sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil, étant exclue de l'indemnisation prévue par la loi sur les accidents du travail, si les dispositions visées par les questions préjudicielles ne l'empêchaient.

La même partie réplique au Conseil des ministres en s'étonnant de le voir invoquer l'arrêt n° 25/90 de la Cour d'arbitrage, qui concerne précisément la loi au sujet de laquelle la Belgique a été condamnée par l'arrêt du 20 novembre 1995 de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne la solidarité à la base de la sécurité sociale et la compensation entre les régimes excédentaires et les régimes déficitaires, ce principe est, selon la partie civile devant le juge *a quo*, peut-être applicable dans les régimes sans cotisation, mais, dans les régimes soumis à des cotisations, comme celui des pensions, les principes d'égalité et de non-discrimination ne tolèrent pas des compensations disproportionnées. De même, si le cumul peut être limité lorsque deux allocations doivent être versées à un même bénéficiaire, c'est uniquement dans la mesure où cela permet de réduire les dépenses des organismes sociaux ; par contre, le plafonnement du cumul perd toute raison d'être lorsque les montants sont à verser par un tiers responsable. En toute hypothèse, conclut cette partie, le régime des accidents du travail n'est pas déficitaire et il n'y a donc pas lieu d'opérer une compensation, encore moins avec un régime qui ne relève pas de la sécurité sociale, mais de la responsabilité civile.

- B -

Sur les exceptions soulevées par le Conseil des ministres

B.1.1. Selon le Conseil des ministres, la limitation du droit des victimes d'un accident du travail ou de leurs ayants droit d'obtenir l'indemnisation due par le tiers responsable ne résulte pas, comme le suggèrent les questions préjudicielles, du mécanisme de la subrogation de l'assureur-loi et du Fonds des accidents du travail prévu par l'article 47 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, mais du principe du décumul entre les prestations de la législation sur les accidents du travail et les pensions, consacré par l'article 42bis de la même loi. Le Conseil des ministres suggère de reformuler la question afin que la Cour se prononce sur le principe du décumul inscrit à l'article 42bis et sur les conséquences qu'il emporte en ce qui concerne la subrogation au profit du Fonds des accidents du travail.

B.1.2. Le régime de la subrogation inscrit aux articles 42bis, alinéa 2, et 47 de la loi sur les accidents du travail ne saurait être examiné indépendamment de la possibilité prévue par l'article 42bis, alinéa 1er, de cette loi de limiter le cumul de l'allocation découlant d'un accident du travail et d'autres mesures de prévoyance sociale ou de sécurité sociale.

Ce n'est pas la disposition citée en dernier lieu mais les dispositions mentionnées dans les questions qui créent directement l'impossibilité partielle, pour la victime ou pour son ayant droit, d'agir contre le responsable de l'accident ou contre son assureur en responsabilité civile.

B.1.3. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de reformuler les questions préjudicielles.

B.2.1. Le Conseil des ministres soulève une seconde exception, limitée à la première question préjudicielle. Il soutient que la loi du 2 février 1982 est une loi de pouvoirs spéciaux ne comportant aucune règle matérielle, dont l'interprétation est sans pertinence pour la solution du litige.

B.2.2. Bien que le juge *a quo* situe la différence de traitement soumise à la Cour dans les articles 1er, 9°, et 3, § 2, de la loi du 2 février 1982, qui permettent au Roi d'adopter les

alinéas 2, 3 et 4 de l'article 42*bis* de la loi du 10 avril 1971, c'est sur ce dernier régime lui-même que porte la question préjudicielle.

B.2.3. La Cour constate que l'article 42*bis* trouve son origine dans l'article 5 de la loi-programme du 2 juillet 1981, lui-même précédé par l'article 15 de la loi du 10 février 1981, et qu'il a été modifié ultérieurement par le législateur. Bien que la disposition en cause ait été introduite dans cet article 42*bis* par l'arrêté royal n° 128, qui n'a pas fait – et ne devait pas faire – l'objet d'une loi de confirmation, elle s'inscrit ainsi dans un ensemble législatif plus large. Enfin, la règle de la subrogation organisée par l'article 42*bis* est en corrélation avec l'article 47, alinéa 1er, *in fine*, de la loi du 10 avril 1971, lequel fait l'objet de la seconde question préjudicielle. L'examen de la constitutionnalité de l'article 47 n'est pas dissociable de celui de la constitutionnalité de l'article 42*bis*, auquel il renvoie, en sorte que les deux questions doivent être examinées ensemble.

B.2.4. Les exceptions soulevées par le Conseil des ministres ne peuvent être accueillies.

Sur les deux questions réunies

B.3.1. La loi sur les accidents du travail poursuit la réparation forfaitaire du dommage professionnel matériel dû à un accident du travail.

L'article 46, § 2, alinéa 2, de cette loi énonce :

«La réparation en droit commun qui ne peut se rapporter à l'indemnisation des dommages corporels, telle qu'elle est couverte par la présente loi, peut se cumuler avec les indemnités résultant de la présente loi. »

Cette disposition permet, sur la base du droit commun, de réclamer au tiers responsable une indemnisation pour le dommage qui n'est pas compris dans l'indemnité forfaitaire.

Le juge *a quo* interprète cette disposition - mais la Cour n'est pas interrogée à ce sujet - depuis sa modification apportée par la loi du 7 juillet 1978, comme enlevant à la victime ou à ses ayants droit le choix, soit d'intenter une action en droit commun, soit de demander une allocation pour accident du travail, complétée éventuellement par une indemnité en droit commun. Les bénéficiaires potentiels sont obligés de recourir d'abord à la réglementation sur les accidents du travail pour obtenir l'indemnisation de leur dommage professionnel matériel et ils ne peuvent se retourner contre le tiers responsable que pour la partie non encore indemnisée de leur dommage.

B.3.2. L'article 42*bis*, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer dans quelle mesure et suivant quelles conditions les prestations accordées en exécution de la présente loi peuvent être cumulées avec celles accordées en vertu d'autres régimes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale. »

En exécution de cette disposition, l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 13 janvier 1983 porte :

« A partir du premier jour du mois à partir duquel est créé un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge ou étranger de pensions de retraite ou de survie, les indemnités annuelles ou rentes, éventuellement indexées conformément à l'article 27*bis* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, ou les allocations sont diminuées jusqu'aux montants déterminés conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 concernant les allocations. »

B.3.3. Le système d'indemnisation des accidents du travail est financé pour l'essentiel par des primes d'assurance versées par les employeurs à des compagnies d'assurances privées. Sur la base des articles 42*bis*, alinéa 2, et 47 de la loi sur les accidents du travail, l'assureur-loi et le Fonds des accidents du travail peuvent intenter une action contre la personne responsable de l'accident du travail jusqu'à concurrence des montants mentionnés à l'article 47 et le Fonds des accidents du travail est subrogé dans les droits de l'intéressé pour la partie des prestations non cumulable avec la pension. C'est ainsi que l'économie résultant de la limitation de cumul bénéficie à ce Fonds.

B.3.4. Les dispositions mentionnées empêchent que la victime ou ses ayants droit puissent demander au tiers responsable, sur la base du régime de droit commun, une indemnisation pour la partie qui, par suite de la limitation de cumul, ne leur est pas allouée (Cass., 2 novembre 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 884), l'assureur-loi et le Fonds des accidents du travail étant subrogés pour ce montant et le tiers responsable ne pouvant être obligé d'indemniser deux fois le même dommage.

Il s'ensuit une sérieuse limitation de l'indemnisation accordée à la victime d'un accident du travail ou à ses ayants droit lorsqu'ils bénéficient d'une pension de retraite ou d'une pension de survie.

B.3.5. Les victimes d'un accident de droit commun ou leurs ayants droit ne subissent pas une telle limitation. Il ressort en effet d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation que la pension qui revient à la victime d'un accident ou à ses ayants droit n'est pas prise en compte lors de l'évaluation de l'indemnité de droit commun.

Le juge *a quo* demande à la Cour si cette différence de traitement est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.1. La possibilité de limiter le cumul de l'indemnisation d'un accident du travail et d'une pension a été motivée dans les travaux préparatoires par la nécessité de prévoir des économies dans ce secteur (*Doc. parl.*, Chambre, 1980-1981, n° 838/5, p. 3, et n° 838/37, p. 8). Elle répondrait à un souci d'harmonisation de cette réglementation avec d'autres règles de limitation des cumuls d'indemnités de plusieurs régimes de sécurité sociale. Elle s'appuierait aussi sur l'analyse selon laquelle les allocations en matière d'accidents du travail revêtent partiellement le caractère de revenus de remplacement au même titre que les pensions (*Doc. parl.*, Sénat, 1980-1981, n° 564/1, p. 13; *Doc. parl.*, Chambre, 1980-1981, n° 838/5, p. 3).

B.4.2. L'assurance contre les accidents du travail fait partie de l'ensemble de la réglementation de la sécurité sociale. Il appartient au législateur soucieux de maîtriser les dépenses 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.4.3. Les prestations en matière d'accidents du travail ont, plus que dans d'autres branches de la sécurité sociale, le caractère d'une indemnisation.

Le fait que l'indemnisation accordée par la loi sur les accidents du travail puisse être inférieure à l'indemnité de droit commun n'est pas en soi injustifié, compte tenu des avantages qu'offre le système de responsabilité objective qui existe en matière d'accidents du travail.

Le régime de subrogation contenu aux articles 42*bis* et 47 de la loi sur les accidents du travail a néanmoins pour effet qu'en cas de cumul avec une pension, l'indemnisation due aux victimes d'un accident du travail ou à leurs ayants droit par le responsable de cet accident ou par son assureur est limitée de manière disproportionnée par rapport aux victimes d'un simple accident ou leurs ayants droit qui ne subissent pas de restriction comparable de leur indemnité.

B.5. En tant que le régime de subrogation des articles 42*bis*, alinéa 2, et 47 de la loi sur les accidents du travail a pour effet que la pension est prise en compte pour la détermination de l'indemnité due à la victime d'un accident du travail ou ses ayants droit par le responsable de cet accident ou par son assureur, alors que tel n'est pas le cas de l'indemnité accordée en droit commun en cas d'accident qui n'est pas un accident du travail, ces dispositions violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, 9°, et l'article 3, § 2, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, en tant qu'ils autorisent l'adoption de l'article 2 de l'arrêté royal n° 128 du 30 décembre 1982 insérant les alinéas 2 à 4 dans l'article 42*bis* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail,

et l'article 4 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions sociales

violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en vertu du régime de subrogation organisé par ces dispositions, la pension que perçoivent la victime d'un accident du travail ou ses ayants droit est prise en compte pour déterminer l'indemnité qui leur est due par le responsable de l'accident ou par son assureur.

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 9 février 2000, par le siège précité, dans lequel le juge H. Coremans est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. De Groot, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior