

Numéro du rôle : 1918
Arrêt n° 86/2001 du 21 juin 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 14 (tel qu'il était en vigueur le 5 octobre 1991) 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, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 15 mars 2000 en cause de la Société mutuelle des administrations publiques (SMAP) et du centre public d'aide sociale d'Anvers contre H. Wijnants, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 23 mars 2000, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14 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, tel que cet article était en vigueur à la date du 5 octobre 1991, viole-t-il le principe constitutionnel d'égalité et le principe de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution, lorsqu'un membre du personnel d'une personne morale ou d'un organisme visés à l'article 1er de la susdite loi est la victime d'un accident de roulage, qui est causé involontairement par cette personne morale ou cet organisme ou des membres de son personnel, en faisant une distinction, en ce qui concerne le droit pour la victime ou ses ayants droit d'intenter une action en matière de responsabilité civile, entre la victime ou ses ayants droit d'un accident du travail et la victime ou ses ayants droit d'un accident survenu sur le chemin du travail et en accordant ce droit d'action et, partant, la possibilité d'une réparation intégrale, sur la seule base de cette qualification, à la victime ou ses ayants droit, si l'accident du travail constitue un accident survenu sur le chemin du travail, alors que si l'accident du travail ne s'était pas produit sur le chemin du travail, ce droit et cette possibilité seraient exclus pour la victime ou ses ayants droit ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 5 octobre 1991, un accident de roulage est survenu entre un véhicule du C.P.A.S. d'Anvers, conduit par un préposé de ce C.P.A.S., et un véhicule tiers, propriété de D. Dieleman. H. Wijnants, médecin au service du C.P.A.S. d'Anvers et occupante du véhicule d'intervention du C.P.A.S. dans lequel elle avait pris place par suite d'une mission urgente, a été blessée.

En première instance, H. Wijnants a cité la SMAP à comparaître en sa qualité d'assureur de la responsabilité civile de l'ambulance. Le Tribunal de première instance d'Anvers a jugé que l'entière responsabilité de l'accident incombait au chauffeur de l'ambulance. La SMAP a dès lors été condamnée au paiement d'une indemnité provisionnelle et une expertise a été ordonnée.

En appel, la SMAP fait valoir que l'accident constitue un accident du travail et que la règle de l'immunité de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1967 s'oppose à ce que la victime d'un accident du travail exerce une action en responsabilité civile contre son employeur, sauf certaines exceptions qu'elle estime ne pas être applicables en l'espèce. H. Wijnants considère au contraire que l'accident constitue un accident sur le chemin du travail.

Le juge *a quo* qualifie l'accident d'accident du travail et non d'accident sur le chemin du travail, étant donné que l'accident n'est pas survenu sur le chemin du travail mais lors d'un déplacement qui relevait des missions de H. Wijnants et qu'elle « se trouvait donc, au moment de l'accident, sous l'autorité, la direction et la surveillance de son employeur ». Le juge conclut qu'il résulte de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1967, tel qu'il était en vigueur au moment de l'accident, que H. Wijnants ne peut intenter une action en responsabilité civile contre le C.P.A.S. d'Anvers ni contre la SMAP en sa qualité d'assureur de la responsabilité civile en matière de

véhicules automoteurs, « puisque ce droit d'action n'existe qu'en cas de dol (de la part du membre du personnel responsable) ou en cas d'accident sur le chemin du travail et qu'aucune de ces deux hypothèses ne s'applique en l'occurrence ».

Le juge *a quo*, considérant « qu'il ne peut être exclu sans plus que la distinction légale faite entre un accident du travail au sens strict et un accident survenu sur le chemin du travail pourrait violer le principe constitutionnel d'égalité contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution », pose la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 23 mars 2000, 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 14 avril 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 mai 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- H. Wijnants, demeurant à 2600 Berchem-Anvers, Spoorwegstraat 67, par lettre recommandée à la poste le 24 mai 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 31 mai 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 juin 2000.

Par ordonnances des 29 juin 2000 et 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 23 mars 2001 et 23 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 février 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er mars 2001.

A l'audience publique du 21 mars 2001 :

- ont comparu :

. Me R. Jespers, avocat au barreau d'Anvers, pour H. Wijnants;

. Me P. Snel, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et L. François 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. *En droit*

- A -

A.1.1. H. Wijnants fait valoir que l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, qui est d'application dans le secteur privé, contient une règle similaire à celle de l'article 14 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.

Elle fait référence, à ce propos, à l'arrêt n° 3/97 de la Cour du 16 janvier 1997, dans lequel la Cour a répondu à une question similaire à celle qui est posée en l'espèce mais qui se rapporte à l'article 46 susvisé, et elle cite le dispositif de cet arrêt.

A.1.2. Selon H. Wijnants, ce qui vaut pour le secteur privé doit valoir également pour le secteur public, auquel s'applique l'article 14, similaire, de la loi du 3 juillet 1967.

A.2. Le Conseil des ministres fait d'abord référence à la question préjudicielle similaire posée dans l'affaire n° 1690 et cite ensuite l'arrêt de la Cour n° 3/97.

Le Conseil des ministres estime que la lecture conjointe de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1967 et de l'article 2 de cette même loi, dont le contenu ne diffère pas de celui de l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 combiné avec les articles 7 et 8 de cette loi, conduit à une même conclusion, compte tenu, entre autres, de l'objectif commun aux deux lois et des principes qui sont également valables dans ces deux lois.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 14 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 (*Moniteur belge* du 10 août 1967), tel qu'il a été modifié par l'article 8 de la loi du 13 juillet 1973 et tel qu'il était en vigueur à la date du 5 octobre 1991. Cet article s'énonçait comme suit :

« Art. 14. § 1er. Indépendamment des droits découlant de la présente loi, une action en justice peut être intentée, conformément aux règles de la responsabilité civile, par la victime ou ses ayants droit :

1° contre les membres du personnel qui ont causé intentionnellement l'accident du travail ou la maladie professionnelle;

2° contre les personnes morales ou les établissements visés à l'article 1er, dans la mesure où l'accident du travail ou la maladie professionnelle a causé des dommages aux biens de la victime;

3° contre les personnes, autres que les personnes morales ou les établissements visés à l'article 1er ainsi que les membres de leur personnel, qui sont responsables de l'accident;

4° contre les personnes morales ou les établissements visés à l'article 1er au personnel desquels la victime appartient ou contre les autres membres de ce personnel, lorsque l'accident est survenu sur le chemin du travail.

§ 2. Indépendamment des dispositions du § 1er, les personnes ou les établissements visés à l'article 1er, restent tenus du paiement des indemnités et rentes résultant de la présente loi.

Toutefois, la réparation en droit commun ne peut être cumulée avec les indemnités résultant de la présente loi.

§ 3. L'application des dispositions de la présente loi implique, de plein droit, subrogation au profit des personnes morales ou des établissements susvisés qui supportent la charge de la rente dans tous les droits, actions et moyens généralement quelconques que la victime ou ses ayants droit seraient en droit de faire valoir conformément au § 1er contre la personne responsable de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle et ce, à concurrence du montant des rentes et des indemnités prévues par la présente loi et du montant égal au capital représentatif de ces rentes.

En outre, les personnes morales ou les établissements susvisés qui supportent la charge de la rémunération sont subrogés de plein droit dans tous les droits, actions et moyens généralement quelconques que la victime serait en droit de faire valoir conformément au § 1er contre la personne responsable de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle jusqu'à concurrence de la rémunération payée pendant la période d'incapacité temporaire.

En ce qui concerne les membres du personnel visés à l'article 1er, 5°, 6° de la présente loi, la Communauté est subrogée de plein droit jusqu'à concurrence de la subvention traitement payée en faveur de la victime pendant la période d'incapacité temporaire. »

Il ressort des faits de la cause et des motifs de l'arrêt de renvoi que la question est limitée à l'article 14, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967. La Cour limite dès lors son examen à cette disposition.

B.1.2. L'article 2 de la loi précitée du 3 juillet 1967, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 13 juillet 1973 définit l'accident du travail comme suit :

« On entend par accident du travail, l'accident survenu dans le cours et par le fait de l'exercice des fonctions et qui produit une lésion.

L'accident survenu dans le cours de l'exercice des fonctions est présumé, jusqu'à preuve du contraire survenu par le fait de l'exercice des fonctions. »

En son alinéa 3, le même article ajoute :

« Sont également considérés comme accidents du travail :

1° l'accident survenu sur le chemin du travail, qui réunit les conditions requises pour avoir ce caractère au sens de l'article 8 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail;

[...]. »

B.2. En son paragraphe 1er, l'article 14 de la loi du 3 juillet 1967 précitée instaure, à l'égard des personnes qui sont victimes d'un accident de roulage causé involontairement par les personnes morales de droit public ou établissements visés à l'article 1er de la loi susvisée, tel qu'il était en vigueur à la date du 5 octobre 1991, lesquelles peuvent prétendre à l'indemnisation garantie par cette loi, une différence de traitement entre les victimes d'un accident du travail et les victimes d'un accident survenu sur le chemin du travail, en ce que seule cette dernière catégorie de victimes peut intenter en justice, outre les actions fondées sur les droits découlant de la loi précitée, une action en responsabilité contre les personnes morales de droit public ou les établissements susvisés.

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.4.1. Il ressort des travaux préparatoires que la loi du 3 juillet 1967 a été adoptée « en vue d'assurer [le personnel des services publics] contre les conséquences des accidents sur le chemin ou sur le lieu du travail et des maladies professionnelles. L'objectif poursuivi est de leur donner le bénéfice d'un régime comparable à celui qui est déjà applicable dans le secteur privé. » Toutefois, « le Gouvernement n'a pas jugé possible ni souhaitable de soumettre les agents des services publics aux mêmes dispositions que les ouvriers et les employés du secteur privé. Le statut des fonctionnaires comporte des particularités dont il convient de tenir compte et qui justifient, dans certains cas, l'adoption de règles propres » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 1023/1, pp. 3 et 4; *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 242, pp. 2-3). Même s'il « n'est donc nullement question d'une extension pure et simple du régime du secteur privé au secteur public » (*Doc. parl.*, Chambre, 1966-1967, n° 339, Rapport, p. 2), on relèvera qu'en ce qui concerne la définition des notions d'accident du travail, d'accident survenu sur le chemin du travail et de maladie professionnelle, le « parallélisme avec le secteur privé s'y trouve réalisé complètement » (*ibid.*, p. 5).

L'article 14, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 est conçu lui aussi à l'exemple de l'article 19 de la loi sur les accidents du travail tel que celui-ci avait été modifié par la loi du 11 juin 1964. Cette dernière loi a instauré, dans le secteur privé, la différence de traitement entre un accident du travail et un accident sur le chemin du travail. Le législateur a estimé ne pas devoir maintenir, pour les accidents survenus sur le chemin du travail, le régime d'indemnisation forfaitaire dérogatoire aux articles 1382 et suivants du Code civil applicable aux accidents du travail proprement dits et a instauré au bénéfice des victimes de tels accidents un régime mixte dans lequel les victimes et leurs ayants droit, d'une part, conservent le bénéfice de l'indemnisation forfaitaire qui constitue un minimum acquis, sans devoir prouver une faute éventuelle de l'auteur de l'accident, et, d'autre part, peuvent obtenir réparation pour le reste du dommage dont il pourrait être démontré, selon les règles du droit commun, qu'il a été causé par la faute d'un tiers, même si ce dernier appartient à la même entreprise.

L'article 19 de la loi sur les accidents du travail tel qu'il avait été modifié par la loi du 11 juin 1964 a été repris par l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

L'article 14 de la loi du 3 juillet 1967 a été remplacé à son tour par l'article 8 de la loi du 13 juillet 1973 en vue de reprendre, en les adaptant au secteur public, les règles fondamentales de la responsabilité civile prévues à l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 (*Doc. parl.*, Chambre, 1972-1973, n° 468/1, p. 5).

B.4.2. Bien que les agents statutaires des services publics et les travailleurs du secteur privé soient soumis, en matière d'accidents du travail, à des régimes distincts répondant aux caractéristiques particulières de ces deux secteurs, il y a lieu de tenir compte, pour la différence de traitement décrite au B.2, du parallélisme existant entre l'article 46 de la loi du 10 avril 1973 et l'article 14, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967, en sorte que ce qui vaut pour la première disposition vaut également pour l'autre.

B.5. La différence de traitement établie par le législateur entre les victimes d'un accident du travail et les victimes d'un accident survenu sur le chemin du travail répond à un objectif légitime, à savoir le souci de garantir à toutes les victimes l'indemnité de base fixée par la loi du 3 juillet 1967 et de leur offrir, dans les cas où il ne lui semble plus justifié de maintenir les restrictions prévues par la loi, une réparation aussi complète que possible du dommage.

En fondant la distinction entre les deux catégories de victimes sur la constatation que la difficulté diffère pour les deux sortes d'accident, d'apporter la preuve du dommage et d'établir le lien causal entre le dommage et la faute d'une personne morale ou d'un établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 et des membres de leur personnel, et que le nombre et la gravité des accidents sur le chemin du travail s'étaient accrus, le législateur a instauré une différence de traitement sur la base de critères qui la justifient objectivement et raisonnablement.

Le législateur a instauré de la sorte une différence de traitement qui n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.1. L'article 2 de la loi du 3 juillet 1967, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 13 juillet 1973, fait référence, pour définir l'accident survenu sur le chemin du travail, à l'article 8 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. La jurisprudence a déduit de la

lecture conjointe des articles 7 et 8 de cette loi une autre distinction entre les victimes d'un accident de roulage : d'une part, les victimes d'un accident de roulage survenant alors que la victime se trouve sous l'autorité de l'employeur, en sorte que cet accident est considéré comme un accident du travail, c'est-à-dire un accident survenu pendant et par le fait de l'exécution du contrat de travail, et, d'autre part, les victimes d'un accident de roulage qui ne constitue pas un accident du travail parce qu'il survient alors que la victime ne se trouve pas sous l'autorité de l'employeur. Dans le premier cas, la victime ne peut prétendre qu'à l'indemnisation forfaitaire prévue pour les accidents du travail; dans le second cas, elle conserve en outre la faculté d'exercer le cas échéant l'action de droit commun, ainsi qu'il est indiqué à l'article 46 de la loi sur les accidents du travail (voy. notamment Cass., 14 mars 1968, *Pas.*, 1968, pp. 880-882; Cass., 19 septembre 1972, *Pas.*, 1973, I, pp. 67-69; Cass., 28 janvier 1975, *Pas.*, 1975, pp. 552-555).

L'existence d'un rapport d'autorité est appréciée par le juge du fond sur la base de différents critères. Ils portent principalement sur le caractère obligatoire ou non du transport organisé par l'employeur, au cours duquel l'accident se produit, sur le paiement ou non d'une rémunération pour la durée du trajet et parfois même sur le fait que le lieu où le travail s'effectue a été atteint ou non.

Cette jurisprudence vaut de la même manière pour les accidents du travail dans le secteur public.

B.6.2. Que la victime se trouve ou non sous l'autorité d'une personne morale ou d'un établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 constitue un critère de distinction objectif. Toutefois, compte tenu du but et des effets de la disposition législative en cause, ce critère de distinction n'est pas pertinent. En effet, la circonstance qu'un membre du personnel se trouve ou non sous l'autorité d'une personne morale ou d'un établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 n'influence en aucune manière l'existence et l'accroissement du nombre d'accidents de roulage qui avaient justifié que le législateur déroge au régime d'indemnisation forfaitaire; cette circonstance ne présente aucun lien avec la gravité du dommage qui résulte de ces accidents pour les membres du personnel et n'a pas davantage d'incidence sur la difficulté d'apporter la preuve du lien de causalité entre le dommage et la faute de la personne morale ou de l'établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 ou des membres de leur personnel.

Par conséquent, s'agissant de la possibilité d'intenter une action en responsabilité civile de droit commun, la distinction instaurée entre les victimes d'un accident de roulage causé involontairement par une personne morale ou un établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 ou par un membre de leur personnel, selon qu'elles se trouvent ou non sous l'autorité de l'employeur, n'est pas justifiée.

B.7.1. Il doit toutefois être tenu compte du parallélisme exposé plus haut entre la disposition en cause et l'article 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Les travaux préparatoires de la loi du 11 juin 1964 ne semblent pas avoir exclu que l'action en responsabilité civile puisse être accordée, en application de l'article 46 de la loi sur les accidents du travail, à la victime d'un accident de roulage causé involontairement par l'employeur, ses mandataires ou préposés et survenu alors que la victime se trouvait sous l'autorité de l'employeur (*Doc. parl.*, Chambre, 1962-1963, n° 593/1, p. 2), de sorte qu'il peut être admis que le législateur poursuivait le même objectif avec l'article 14 de la loi du 3 juillet 1967, en ce qui concerne la victime d'un accident de roulage causé involontairement par une personne morale ou un établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 ou par les membres de leur personnel.

B.7.2. Puisque le problème de la charge de la preuve ne se présente pas différemment lorsque l'accident de roulage se produit alors que le membre du personnel se trouve, fût-ce même indirectement, sous l'autorité d'une personne morale ou d'un établissement visés à l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967, et compte tenu de l'évolution des relations de travail qui exigent des membres du personnel une mobilité toujours plus grande, il est permis de comprendre dans la notion d'« accident sur le chemin du travail » : tout accident qui se produit lors de l'exécution d'une mission à laquelle le travailleur est tenu en vertu de son contrat de travail, sur la voie publique, en dehors des lieux normaux de travail et en dehors de l'activité professionnelle du travailleur (*Doc. parl.*, Chambre, 1962-1963, n° 593/1, p. 2).

Dans cette interprétation de l'article 46 de la loi sur les accidents du travail, la distinction entre les victimes d'un accident du travail et les victimes d'un accident survenu sur le chemin du travail ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 14, § 1er, 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, tel que cet article était en vigueur à la date du 5 octobre 1991, viole les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété comme refusant une réparation intégrale de son préjudice, selon les règles du droit commun relatives à la responsabilité civile, au membre du personnel victime d'un accident de roulage causé involontairement par une personne morale ou un établissement visés à l'article 1er de la loi précitée ou par un membre de leur personnel, alors que la victime se trouve sous l'autorité de cette personne morale ou de cet établissement.

- L'article 14, § 1er, 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, tel que cet article était en vigueur à la date du 5 octobre 1991, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété comme accordant une réparation intégrale de son préjudice, selon les règles du droit commun relatives à la responsabilité civile, au membre du personnel victime d'un accident de roulage causé involontairement par une personne morale ou un établissement visés à l'article 1er de la loi précitée ou par un membre de leur personnel, même lorsque la victime se trouve sous l'autorité de cette personne morale ou de cet établissement.

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 21 juin 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

H. Boel