

Numéro du rôle : 2265
Arrêt n° 176/2002 du 5 décembre 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 6, § 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 qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 19 octobre 1998, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 1er octobre 2001 en cause de F. Dykmans contre La Poste, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 octobre 2001, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6, § 1er, 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 est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en créant deux catégories de victimes dans le secteur public et pour un même taux d'incapacité global pour chaque victime : la catégorie des victimes d'un ou de plusieurs accidents du travail successifs et la catégorie des victimes d'un seul accident du travail avec un pourcentage d'incapacité supérieur à 25 % ?

La première catégorie se verrait octroyer plusieurs rentes cumulées dont le montant total serait supérieur au montant plafonné perçu par la seconde catégorie de victimes. »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

F. Dykmans, demandeur devant le juge *a quo*, a été victime de trois accidents du travail successifs alors qu'il était en service à La Poste. Des incapacités professionnelles permanentes de 5, de 25 et de 3 p.c. respectivement lui ont été reconnues. La Poste refuse de verser la rente correspondant au troisième accident en invoquant l'article 6, § 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, lequel interdirait le cumul de rentes dont le montant total dépasserait un plafond de 25 p.c. de la rémunération de base à laquelle la victime a droit.

Le Tribunal a considéré, dans un jugement du 5 mars 2001, ordonnant la réouverture des débats, et considéré à nouveau dans le jugement *a quo*, que le plafond des 25 p.c. prévu à l'article 6 précité ne vise qu'un seul accident. Comparant la situation d'un agent auquel, à la suite d'un seul accident du travail entraînant une incapacité de 30 p.c., une rente plafonnée à 25 p.c. du montant de sa rémunération serait octroyée, à celle d'un agent auquel, à la suite de deux accidents du travail entraînant chacun une incapacité de 15 p.c., deux rentes non plafonnées de 15 p.c. seraient octroyées, il fait droit à la demande de La Poste, partie adverse, en adressant à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 8 octobre 2001, 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 qu'il n'y avait pas 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 23 octobre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 novembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- La Poste, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, Centre Monnaie, par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 janvier 2002.

Par ordonnances des 27 mars et 26 septembre 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 octobre 2002 et 8 avril 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 octobre 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 novembre 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 11 octobre 2002.

A l'audience publique du 6 novembre 2002 :

- a comparu Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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 -

Quant à l'objet de la question préjudicielle

A.1. Le Conseil des ministres relève que dans son jugement précédent, rendu le 5 mars 2001 et ordonnant une réouverture des débats, le juge *a quo* a décidé que l'article 6 de la loi du 3 juillet 1967 doit être interprété en ce sens qu'il ne vise que les séquelles résultant d'un accident unique, et non les séquelles additionnées résultant d'accidents successifs, et qu'il ne s'applique dès lors pas à l'hypothèse des accidents successifs. Le jugement, qui a énoncé ensuite, mais ensuite seulement, que les parties ne se sont pas expliquées à l'audience quant à une éventuelle discrimination contraire à la Constitution, est définitif au sens de l'article 19 du Code judiciaire, de telle sorte qu'il a entraîné le dessaisissement du Tribunal et que celui-ci n'est donc plus saisi de la question de savoir si, le cas échéant, l'article 6, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967, à le supposer conforme à la Constitution, s'applique à la contestation dont il demeure saisi. Il en résulte qu'à défaut d'application de l'article 6, § 1er, de la loi, c'est nécessairement le régime général institué par l'article 4, § 1er, de la loi et auquel l'article 6, § 1er, déroge, qui est seul d'application, par la décision expresse du juge *a quo*, exprimée dans le jugement du 5 mars 2001. Il n'est pas allégué que l'article 4, § 1er, de la loi serait discriminatoire en ce qu'il ne prévoit pas de

plafond applicable à la rente due en cas d'accidents successifs, dont les séquelles cumulées atteignent ou dépassent le taux de 25 p.c. Cet article n'est d'ailleurs pas soumis à la censure de la Cour.

Cette contestation ayant été tranchée par le jugement du 5 mars 2001, la question préjudicielle est sans objet et le juge *a quo* ne pourra revenir lui-même sur ce qui a été définitivement jugé par lui ou par son successeur dans la même cause.

Quant à la compétence de la Cour

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la Cour n'est pas compétente pour répondre à la question préjudicielle parce qu'il résulte du jugement *a quo* lui-même que cette question a pour objet l'existence d'une discrimination affectant une catégorie de citoyens étrangère au litige dont le juge est saisi. Si la Cour devait considérer qu'elle est saisie du jugement de constitutionnalité de la norme litigieuse dans l'interprétation retenue par le juge *a quo*, c'est-à-dire l'interprétation selon laquelle le plafond de 25 p.c. ne s'applique pas aux accidents successifs cumulés, elle devrait constater qu'en réalité la discrimination dénoncée par la partie défenderesse au principal, La Poste, affecterait une catégorie de citoyens étrangère au problème soumis au Tribunal, puisqu'il s'agirait, par hypothèse, des victimes d'un accident du travail unique, subissant les effets du plafond de 25 p.c., qui seraient discriminées par rapport à ceux qui, comme le demandeur au principal, F. Dykmans, ne subissent pas les effets d'un tel plafond.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, la discrimination est dénoncée par La Poste, défendeur principal, qui assume la charge légale des rentes en cause, alors qu'une éventuelle inconstitutionnalité ne pourrait être soulevée que par les victimes d'un accident unique. Elle pourrait avoir pour effet que celles-ci obtiendraient, après un arrêt préjudiciel favorable, que le plafond en cause soit levé; elle ne pourrait avoir pour effet que les victimes d'accidents successifs, auxquelles ce plafond ne serait pas applicable, en subissent les effets défavorables car la constatation d'une discrimination doit avoir pour seul but de porter remède au sort moins favorable injustement infligé à une catégorie de citoyens par rapport à une autre, et non d'infliger le même sort injuste, sous prétexte d'égalité, à ceux que la loi n'a pas soumis au régime défavorable.

A.2.3. Le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause n'affecte pas défavorablement la situation de La Poste (qui ne l'allègue d'ailleurs pas), ni celle d'autres débiteurs d'indemnités légales appartenant à la même catégorie, par rapport à une autre catégorie de débiteurs d'indemnités légales, qui se trouveraient dans une situation plus avantageuse que celle des débiteurs appartenant à la première catégorie, sans que cette différence repose sur une justification objective et raisonnable.

A.2.4. Le Conseil des ministres rappelle que la raison d'être de la censure confiée à la Cour est la violation des droits de l'homme ou des libertés fondamentales. Elle vise à faire échec aux lois instituant, au détriment d'une catégorie de citoyens, une discrimination par rapport à une autre catégorie de citoyens et non à priver une catégorie de citoyens du bénéfice d'une législation, au motif qu'une autre catégorie de citoyens en serait privée, le cas échéant injustement.

La discrimination alléguée par La Poste ne pourrait en conséquence entraîner, sur déclaration éventuelle d'inconstitutionnalité, l'inapplicabilité de l'article 6, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 aux faits de la cause. La question, qualifiée de question préjudicielle, telle qu'elle est posée par le juge *a quo*, ne constitue donc pas une question invitant la Cour à formuler une réponse susceptible de déterminer la solution finale du litige, telle qu'elle sera arrêtée par le juge *a quo*.

Quant au fond

A.3.1. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres, rappelant la portée de la disposition en cause, indique que lors des débats parlementaires précédant son adoption, l'attention fut attirée sur la différence existant entre le régime des accidents du travail du secteur privé et celui des accidents du travail du secteur public, quant aux

principes mêmes du plafond, mais sans prendre en considération le problème spécifique des accidents successifs et son incidence sur l'application du plafond.

Il observe que ce problème est bien connu, pour ce qui concerne les accidents du travail du secteur privé. Le caractère forfaitaire de ce régime a, entre autres effets, celui de conférer à la rémunération de base, c'est-à-dire la rémunération moyenne des 365 jours précédant l'accident, la signification de la valeur économique de la victime sur le marché du travail, telle qu'elle se présentait concrètement à la veille de l'accident litigieux (article 34 de la loi du 10 avril 1971). Il en résulte que si cette victime a été affectée antérieurement par d'autres accidents, parmi lesquels des accidents du travail, les conséquences de ces accidents antérieurs, prises en charge sous la forme d'une rente correspondante, sont réputées prises en compte dans la valeur économique de la victime, telle qu'elle est exprimée par sa rémunération à la date de l'accident. Il en résulte que, fort logiquement, la succession de plusieurs accidents du travail entraînera un droit à une rente calculée sur la base de la rémunération existant à la date de chacun des accidents, et que le cumul des rentes n'est assujéti à aucune limite. Cette solution constitue la conséquence du principe dit de l'absence d'incidence de l'état antérieur de la victime sur l'évaluation des incapacités résultant d'un accident du travail du secteur privé.

La stabilité de l'emploi n'étant pas garantie dans ce secteur, la victime qui perd son emploi est confrontée, lors de la recherche d'un nouvel emploi, à la difficulté que constitue le handicap résultant des accidents antérieurs.

Cette stabilité de l'emploi, garantie dans le secteur public, a justifié le plafond en cause, lequel constitue une mesure raisonnable. La question préjudicielle n'envisage d'ailleurs pas de discrimination entre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public, mais entre travailleurs du secteur public, suivant qu'ils ont été victimes d'un ou de plusieurs accidents.

A.3.2. Le Conseil des ministres se réfère à la sagesse de la Cour sur la question de savoir si celle-ci peut interpréter l'article 6, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 en ce sens que le plafond de 25 p.c. est applicable tant à la rente due en raison d'un accident unique qu'à la rente due en raison d'accidents successifs (il est évident que, dans cette interprétation, aucune discrimination n'existe entre les deux catégories considérées, ce qui exclut toute violation des articles 10 et 11 de la Constitution) mais précise qu'il ne fait pas sienne cette interprétation.

Si cette interprétation n'est pas retenue, il estime que la différence de traitement fondée sur le nombre d'accidents du travail est conforme aux objectifs poursuivis par le législateur et que les moyens mis en œuvre présentent un rapport de proportionnalité raisonnable avec la réalisation de ces objectifs.

Selon le Conseil des ministres, le législateur a pu raisonnablement considérer que le fait d'être la victime de plusieurs accidents du travail successifs, susceptibles d'entraîner un éventail de lésions plus larges que celles qui résultent normalement d'un accident unique, justifie que le plafond de 25 p.c. ne soit pas appliqué dans cette hypothèse.

Le moyen mis en œuvre n'est pas disproportionné puisqu'il n'entraîne une différence de traitement que dans la seule hypothèse où la somme des taux excède 25 p.c. Dès lors que, parmi ces accidents, l'un au moins atteindrait ou dépasserait 25 p.c., le plafond serait applicable à la rente due à la suite de l'accident considéré. Certes, l'on ne peut exclure le cas de figure extrême dans lequel une victime d'accidents du travail successifs se verrait reconnaître, pour chacun d'eux, un taux d'incapacité permanente partielle de 24 p.c., ce qui lui permettrait de bénéficier de rentes atteignant au total $24 \text{ p.c.} \times 3 = 72 \text{ p.c.}$ de la rémunération de base. Une telle hypothèse est cependant à ce point improbable que le législateur a pu, raisonnablement, considérer qu'elle ne devait pas être prise en considération, pas plus que les hypothèses, elles-mêmes exceptionnelles, susceptibles de se rapprocher de cette hypothèse extrême. Le législateur peut en effet légitimement prendre en compte les hypothèses les plus probables d'application des règles qu'il adopte, et négliger celles qui, sans être totalement exclues, se révèlent hautement improbables. Il s'agit en effet, dans ce cas, d'une compétence souveraine d'appréciation du législateur, en opportunité.

A.4.1. Selon La Poste, lorsqu'un agent de l'Etat subit deux accidents du travail, l'un aboutissant à un taux d'incapacité permanente de 20 p.c., l'autre à un taux de 30 p.c., ce dernier taux tient compte, comme en droit commun, des antécédents de la victime et par conséquent de l'accident antérieur. Il faut donc considérer que

cette victime conserve, de manière générale, un taux d'incapacité de travail permanente de 30 p.c. Elle n'a droit, selon l'article 6 de la loi de 1967, qu'à une rente de 25 p.c. Cependant, selon la lecture qui en est faite par le demandeur, cette disposition ne précise pas le nombre d'accidents pris en compte, de sorte que serait visé le plafonnement d'une rente à la fois et que la victime des deux accidents du travail successifs aurait droit à percevoir, pour le premier accident, une rente de 20 p.c. de la rémunération de base, et pour le deuxième accident, une rente équivalente à 25 p.c. (30 p.c. plafonnés à 25 p.c.) de la rémunération de base.

Selon La Poste, une telle lecture pourrait aboutir, le cas échéant, à octroyer à la victime de plusieurs accidents du travail une indemnisation plus élevée qu'à la victime d'un accident unique alors que le taux d'incapacité serait, pour l'une et l'autre, équivalent. Ce déplaçonnement de fait est contraire au principe de l'article 6 et aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La Poste indique que l'agent conserve l'exercice de ses fonctions et que le législateur a tenu compte de la stabilité de fonction existant dans le secteur public (contrairement au droit commun des accidents du travail) et a considéré que la perte de potentiel économique due aux lésions créées par un accident du travail équivaut au maximum à 25 p.c. de la rémunération de base.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 6, § 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. L'article 6 disposait, dans la rédaction qui était la sienne à l'époque des faits ayant donné lieu au litige :

« § 1er. Aussi longtemps que la victime conserve l'exercice de fonctions, la rente ne peut dépasser 25 p.c. de la rémunération sur la base de laquelle elle est établie.

§ 2. Lorsque la victime est reconnue inapte à l'exercice de ses fonctions mais qu'elle peut en exercer d'autres qui sont compatibles avec son état de santé, elle peut être réaffectée, selon les modalités et dans les limites fixées par son statut, à un emploi correspondant à de telles fonctions.

Lorsque la victime est réaffectée, elle conserve le bénéfice du régime pécuniaire dont elle jouissait lors de l'accident ou de la constatation de la maladie professionnelle. »

B.2. Selon le juge *a quo*, la disposition en cause créerait une différence de traitement entre bénéficiaires d'une rente d'accident du travail au sens de l'article 6, § 1er, précité, suivant qu'ils auraient été victimes d'un accident ayant entraîné une incapacité professionnelle permanente de plus de 25 p.c. ou qu'ils auraient été victimes de plusieurs accidents : dans le premier cas, le montant de la rente ne pourrait, en vertu de la disposition en

cause, excéder 25 p.c. de la rémunération sur la base de laquelle elle est établie alors que, dans le second, la somme des rentes octroyées pourrait être supérieure au montant de la rente octroyée dans le premier cas.

Quant à l'objet de la question préjudicielle et à la compétence de la Cour

B.3.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle est sans objet en ce que le juge *a quo*, dans son jugement du 5 mars 2001 et dans celui qui interroge la Cour - le premier ordonnant une réouverture des débats à la suite de laquelle le second est rendu -, a décidé que la disposition en cause ne s'applique qu'à l'hypothèse de l'accident unique et en ce qu'il ne serait donc plus saisi de la contestation à l'occasion de laquelle il interroge la Cour et qui porte sur l'hypothèse d'accidents successifs.

B.3.2. Il apparaît du libellé même de la question préjudicielle que le juge *a quo* impute à la disposition en cause la création de deux catégories de victimes qu'il compare.

Les faits de la cause et le dossier de la procédure ne permettent pas de déduire de manière concluante que la disposition en cause ne serait manifestement pas applicable à l'instance principale. La Cour répond donc à la question telle qu'elle est posée par le juge *a quo*.

B.4.1. Le Conseil des ministres soutient aussi que la Cour ne serait pas compétente pour répondre à la question préjudicielle parce que l'inconstitutionnalité qu'elle pourrait constater ne pourrait l'être au détriment de ceux, tel le demandeur devant le juge *a quo*, bénéficiant du régime le plus favorable (les victimes d'accidents du travail successifs qui, dans l'interprétation que le Conseil des ministres impute au juge *a quo*, ne sont soumises ni à la disposition en cause ni au plafond de 25 p.c. qu'elle fixe) et ne pourrait l'être qu'au profit de la catégorie de personnes soumises au régime le plus défavorable (les victimes d'un accident unique, qui dans cette interprétation, sont soumises audit plafond) auxquelles la disposition en cause est applicable. Ces personnes seules pourraient en invoquer l'inconstitutionnalité et le

demandeur devant le juge *a quo* ne le pourrait donc pas; le Conseil des ministres conteste à La Poste, débiteur des rentes en cause et partie adverse devant le juge *a quo*, le droit de dénoncer la différence de traitement critiquée et soutient que les décisions de la Cour ne pourraient aboutir à priver une catégorie de citoyens du bénéfice d'une législation au motif qu'une autre catégorie en serait privée « le cas échéant injustement ».

B.4.2. La loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exige pas que les différences de traitement qui sont déférées à la Cour le soient à l'initiative de ceux qui en seraient les victimes. De plus, une décision de la Cour ne saurait être anticipée ou présumée pour contester sa compétence.

Quant au fond

B.5. 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.6. Selon la motivation du jugement *a quo*, celui-ci procède de l'idée que le plafond des 25 p.c. visés par la disposition en cause ne s'applique qu'aux rentes versées à la suite d'un seul accident du travail.

Il résulte par ailleurs du libellé de la question préjudicielle que le juge considère que ce plafond ne s'applique pas à la victime d'accidents successifs.

B.7. La disposition en cause s'applique aux agents qui, victimes d'un accident du travail, sont en mesure de poursuivre l'exercice normal de leurs fonctions et, par conséquent, continuent

de percevoir la rémunération qui y est attachée; celle-ci leur est également garantie lorsqu'ils sont réaffectés à une autre fonction parce qu'ils ne sont plus en mesure d'exercer la première (article 6, § 2, alinéa 2). Le législateur a estimé que ces garanties ainsi que la stabilité de l'emploi existant dans le secteur public limitaient le dommage consécutif à l'accident et a, par conséquent, jugé souhaitable de limiter le montant de la rente même lorsque le degré d'incapacité est élevé (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 1023/1, p. 6.)

B.8. Ces considérations impliquent que la limite fixée par la disposition en cause soit indépendante du nombre d'accidents justifiant l'octroi d'une rente.

B.9. Dans l'interprétation retenue par le juge *a quo* (B.6), ce plafond pourrait être dépassé en ce qui concerne les agents qui seraient victimes de plusieurs accidents du travail. L'avantage qu'ils en tireraient par rapport à ceux n'ayant subi qu'un seul accident ne permet pas de considérer que la différence de traitement en cause repose, au regard de l'objectif du législateur rapporté en B.7, sur un critère pertinent.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.10. La Cour constate cependant qu'il ne résulte pas du libellé de la disposition en cause, rédigée de manière générale, que la limite maximale qu'elle fixe vise seulement les rentes octroyées à la suite d'un seul accident. L'objectif du législateur, tel qu'il est indiqué en B.7, conduit au contraire à considérer qu'elle vise aussi l'hypothèse dans laquelle l'agent est victime d'accidents successifs.

Dans cette interprétation, le plafond en cause est applicable quel que soit le nombre d'accidents dont l'agent est victime et la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 6, § 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, dans l'interprétation selon laquelle il permet à la victime de plusieurs accidents du travail successifs de percevoir des rentes d'invalidité dont les montants additionnés excèdent le plafond qu'il fixe, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- La même disposition, dans l'interprétation selon laquelle elle ne permet pas à la victime de plusieurs accidents du travail successifs de percevoir des rentes d'invalidité dont les montants additionnés excèdent le plafond qu'elle fixe, ne viole 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 5 décembre 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior