

Numéro du rôle : 4233
Arrêt n° 40/2008 du 4 mars 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 177 (modification de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail) de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), introduit par l'Union professionnelle des entreprises d'assurances Assuralia.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 juin 2007 et parvenue au greffe le 25 juin 2007, l'Union professionnelle des entreprises d'assurances Assuralia, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, square de Meeûs 29, a introduit un recours en annulation de l'article 177 (modification de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail) de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) (publiée au *Moniteur belge* du 28 décembre 2006, troisième édition).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 16 janvier 2008 :

- ont comparu :
 - . Me P. De Bandt, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me P. Slegers et Me A.-S. Renson *loco* Me L. Depré et Me P. Boucquey, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la disposition attaquée

A.1.1. La partie requérante décrit le mécanisme instauré par la disposition attaquée qui limite (afin de réduire le nombre des accidents du travail, selon les travaux préparatoires) la liberté dont, conformément au droit européen, les entreprises d'assurance disposent pour fixer leur tarif de base. La disposition attaquée crée un système de bonus-malus obligatoire dont les effets sont contestables : elle contraint en effet les entreprises offrant des assurances en matière d'accident du travail à fixer leur tarif en fonction de la « sinistralité » et de la taille de l'entreprise lorsque l'assurance concerne les ouvriers et limite la variabilité maximale du taux de prime réel à une fourchette de -15 p.c. à +30 p.c. à partir du tarif déterminé au moment de la souscription de la police d'assurance.

A.1.2. Le Conseil des ministres considère que sans contester le caractère de sécurité sociale de la législation sur les accidents du travail, la partie requérante ne demande l'annulation que de suppléments et de réductions de primes (ces dernières librement fixées par les assureurs) imposés aux employeurs en vue de réduire le nombre et le coût des accidents du travail.

A.1.3. Le Conseil des ministres rappelle la genèse de la loi attaquée et de la législation sur les accidents du travail. La loi du 10 avril 1971 prévoit que l'assurance est obligatoire pour tout employeur et que la victime dispose d'une action directe contre l'assureur; elle a été modifiée à de multiples reprises pour procéder à des avancées sociales de sorte que, depuis 1890, la matière des accidents du travail est devenue une réelle branche de la sécurité sociale, comme le décide l'arrêt n° 18/2000.

La loi attaquée privilégie la prévention en tendant à réduire la concurrence déloyale entre entreprises d'un même secteur économique, lorsque certaines réduisent - en spéculant sur le risque partagé ou neutralisé d'accidents du travail - les mesures de prévention pour limiter les coûts ou accroître les bénéfices. Or, il a été constaté que les secteurs les plus sensibles en matière d'accidents du travail sont ceux de la construction, où la concurrence est par ailleurs plus vive. En l'absence de la disposition attaquée, le risque est réparti entre tous les acteurs du secteur, ce qui incite indirectement les employeurs peu vertueux à diminuer leurs coûts pour la sécurité, puisque les autres employeurs paieront (partiellement) la note. Ceci est très clairement le cas dans la sous-branche de la démolition. La prime d'assurance pour les accidents du travail y varie aux alentours des 13 p.c. de la rémunération brute. En diminuant les frais de prévention et de sécurité, dès lors que la prime est (sans le mécanisme litigieux) fixée par branche d'activité, l'entrepreneur peu regardant fera supporter les conséquences de ce manque d'investissements par tous ses concurrents. La concurrence se fait alors aux frais des entrepreneurs vertueux et des ouvriers. La disposition attaquée ne réduit pas la liberté de tarifs par les assureurs mais constitue une charge pour les employeurs afin de garantir une politique de prévention.

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante refuse que l'objet du recours soit limité aux suppléments et réductions prévus par la disposition attaquée et entend obtenir l'annulation de l'ensemble de celle-ci, compte tenu de ce qu'elle vise les entreprises d'assurance en leur imposant un carcan tarifaire par le biais d'un système de bonus-malus qui n'est fonction que de la « sinistralité » et de la taille de l'entreprise assurée et qui limite la variabilité des taux de prime. Le Conseil des ministres maintient dans son mémoire en réplique que dans sa requête comme dans son mémoire en réponse, la partie requérante conteste le système de bonus-malus.

A.1.5. La partie requérante rejette en outre les arguments du Conseil des ministres faisant du régime des accidents du travail une branche de la sécurité sociale dès lors que l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 mai 2000 a condamné cette thèse en considérant que ce régime relevait de la directive 92/49, de sorte que, même s'il fait partie de la sécurité sociale et doit à ce titre être modalisé pour répondre aux besoins de celle-ci, il porte sur une activité économique qui doit respecter les règles du Traité CE. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres se réfère au passage du même arrêt qui décide que la matière des accidents du travail relève de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'article 55 de la directive précitée qui permet aux Etats d'y déroger en ce qui concerne les assurances sur les accidents du travail.

A.1.6. La partie requérante réfute aussi l'exemple du secteur de la construction auquel se réfère le Conseil des ministres en faisant valoir que l'arrêté royal du 8 mai 2007 relatif à la différenciation des primes en matière d'accidents du travail (*Moniteur belge* du 14 juin 2007, deuxième édition), qu'elle a attaqué au Conseil d'Etat, mutualise le risque, en prévoyant une segmentation par branche d'activité, au détriment des « employeurs vertueux », ce que le Conseil des ministres a pourtant critiqué. Elle soutient en outre qu'à l'heure actuelle, avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, les primes d'assurance ne sont pas fixées par branche d'activité mais en fonction de plusieurs variables, la « sinistralité » y occupant une place prépondérante.

Quant à l'intérêt

A.2.1. La partie requérante indique qu'elle est une union professionnelle fondée en 1920. Elle représente, à ce jour, les intérêts de la quasi-totalité des compagnies d'assurances belges et étrangères qui opèrent sur le

marché belge. Dans le secteur des assurances non-vie (qui inclut les assurances sur les accidents du travail), la représentativité de la requérante atteint ainsi non moins de 95 p.c. Elle représente toutes les entreprises offrant des assurances sur les accidents du travail en Belgique. Son objet social consiste en l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres. Dans cet esprit, ses statuts lui confèrent plus particulièrement une fonction de représentation, de coordination, d'étude et de concertation, principalement dans les domaines statistiques, d'information et de sensibilisation. Son intérêt à agir a déjà été admis par la Cour.

En l'espèce, l'intérêt collectif des entreprises d'assurances, membres de la requérante, est affecté directement et défavorablement par la disposition attaquée parce que le système de tarification qu'elle instaure, basé sur la « sinistralité » et la taille de l'entreprise et soumis à une limite supérieure et inférieure, affecte directement leurs activités puisqu'elles doivent adapter les conditions et les tarifs de leurs produits et puisqu'une distinction nette est opérée entre les entreprises d'assurances offrant des assurances sur les accidents du travail et celles qui n'en offrent pas : seules celles qui n'offrent pas ce type d'assurance pourront opter pour un système de bonus-malus facultatif et ne subiront en aucun cas une ingérence dans leur offre de produits d'assurance. Il convient à cet égard de constater encore l'intérêt de la requérante en ce que la liberté de fonctionnement des entreprises d'assurances qu'elle représente est atteinte par la disposition attaquée, imposant des modalités de tarification restrictives et contraignantes, ce qui est de nature à porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt parce que la partie requérante conteste la mesure non en tant qu'employeur (à qui l'incitant est mis à charge) mais en tant qu'assureur (à qui la loi attaquée garantit explicitement la liberté tarifaire).

A.2.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime que la position du Conseil des ministres est contradictoire. La loi attaquée impose aux assureurs de prendre en compte la « sinistralité » et la taille des entreprises et les empêche de retenir d'autres variables, tel le chiffre d'affaires de l'assuré. Elle limite ainsi la liberté tarifaire de l'assureur, ce qui affecte les employeurs. Or, si cette liberté n'était pas limitée, les employeurs ne seraient pas affectés.

A.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique que le texte clair de la loi n'impose le taux de bonus-malus qu'après avoir rappelé le principe de la liberté tarifaire et que cet ajout d'une variable à l'équation n'interdit nullement d'en intégrer d'autres.

Quant à la première branche du moyen

A.3.1. Un moyen unique est pris, en une première branche, de la violation des articles 43 et 49 du Traité CE, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée constitue une entrave discriminatoire à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement, qui n'est pas nécessaire pour réaliser l'objectif d'une prévention accrue en matière d'accidents du travail. Il s'avère en effet que le carcan qui résultera du système tarifaire contesté risque fort d'avoir l'effet opposé. En outre, ce système présente un caractère disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi et, partant, constitue également à ce titre une violation des principes invoqués.

A.3.2. La partie requérante rappelle la portée des articles 43 et 49 du Traité CE et indique que la jurisprudence de la Cour de justice leur reconnaît un effet direct. Les Etats ont en outre l'obligation de prendre les mesures propres à assurer le respect des engagements qu'ils ont pris et ne peuvent prendre ou maintenir en vigueur des mesures menaçant les objectifs du Traité. Les principes de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement s'opposent à l'introduction de toute mesure nationale qui aurait pour effet ou pour objet de restreindre ou de supprimer ces libertés dans le chef des ressortissants européens dans un autre Etat membre que celui où ils sont établis; ces principes constituent ainsi une application particulière du principe de non-discrimination.

A.3.3. La partie requérante soutient que la disposition attaquée porte atteinte à ces libertés en ce que, s'appliquant à toute assurance sur les accidents du travail offerte en Belgique, elle forcera nécessairement les entreprises d'assurances dont le siège se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre et qui souhaitent vendre des assurances sur les accidents du travail en Belgique, à adapter les conditions et les tarifs de leurs produits afin de répondre aux exigences de la loi attaquée; celle-ci aura un effet plus que dissuasif quant à l'offre d'assurances

par ces entreprises en Belgique, dès lors que ces dernières devront engager des frais supplémentaires pour assurer la conformité de leurs offres d'assurance aux nouvelles exigences et se trouveront ainsi dans une situation moins favorable que les entreprises d'assurances établies en Belgique; celles-ci disposent en effet d'un portefeuille de clients plus étendu et d'une expérience et de connaissances plus grandes quant à la « sinistralité » en matière d'accidents du travail et pourront plus facilement adapter leurs produits aux exigences de la disposition attaquée. Force est en outre de constater que, en ce qu'il oblige les entreprises d'assurances à tenir compte du risque individuel de chaque entreprise établie en Belgique (par exemple, une filiale d'une multinationale), le système instauré par la disposition attaquée empêche également l'offre, en Belgique, de ces produits d'assurances dépassant les frontières de cet Etat membre.

A.3.4. Selon la partie requérante, la Cour de justice eut à connaître d'un régime similaire de bonus-malus obligatoire en matière d'assurances de responsabilité civile au Luxembourg et en France; elle n'eut pas l'occasion de prendre position sur leur compatibilité avec les articles 43 et 49 du Traité CE, mais l'avocat général Stix-Hackl estima que les systèmes de bonus-malus affectent la libre commercialisation de produits d'assurance en obligeant les succursales d'entreprises d'assurances dont le siège se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre ou des sociétés étrangères qui offrent leurs produits en régime de libre prestation de services à modifier leurs conditions et tarifs en fonction des impératifs réglementaires applicables dans le pays de l'offre.

A.3.5. La partie requérante soutient qu'en matière de contrôle des inégalités, la jurisprudence de la Cour et celle de la Cour de justice se complètent, de sorte que la violation par la loi attaquée des dispositions invoquées par le moyen peut être démontrée sur la base de critères retenus par la Cour de justice.

En visant à réduire le nombre d'accidents du travail par une prévention accrue, axée sur le résultat, la loi attaquée est fondée sur une raison impérieuse d'intérêt général et sur un but légitime. Mais elle constitue une mesure inadéquate, non nécessaire et disproportionnée.

A.3.6. Tout d'abord parce que, selon la partie requérante, faute de statistiques significatives pour les petites et moyennes entreprises, la mesure attaquée ne permettra pas de réduire le nombre d'accidents du travail, de sorte que les entreprises d'assurances seront obligées de fonder leurs tarifs sur des statistiques par secteur (divisé par code NACE) et que la disposition litigieuse ne permettra pas d'augmenter la prévention effectuée dans ces entreprises.

Ensuite, parce que le carcan tarifaire résultant des pourcentages minimal et maximal fixés par la disposition attaquée aboutira à ce, quoique confrontée à plusieurs accidents, l'entreprise sera assurée de ne pas voir son taux de prime augmenter au-delà de 30 p.c. (ce qui ne constitue pas un incitant pour une prévention accrue) tandis que celle qui ferait d'importants efforts pour diminuer ces accidents ne pourra prétendre à une diminution du taux de prime de plus de 15 p.c. L'on ne saurait prétendre, comme le fait l'exposé des motifs, que ces limites seraient plus importantes que celles actuellement pratiquées par les entreprises d'assurances puisque depuis l'abrogation du système de tarification obligatoire en la matière (loi du 10 août 2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, *Moniteur belge*, 7 septembre 2001), il n'existe plus de règle limitative dans ce domaine. A l'heure actuelle, les entreprises d'assurances ont, bien au contraire, la possibilité d'accorder ou d'imposer des diminutions et augmentations de primes bien plus significatives que celles prévues par la disposition attaquée en fonction de la statistique de « sinistralité » d'une entreprise. Du reste, il est avéré que les entreprises d'assurances tiennent déjà compte dans une large mesure de la « sinistralité » des entreprises dans l'établissement de leur prime, sans que cela soit nécessairement le seul paramètre et sans toutefois qu'elles soient obligées de le faire.

Ensuite encore, parce que si la statistique des sinistres lui est défavorable, une entreprise pourra échapper facilement à l'augmentation automatique des primes en résiliant son contrat d'assurance et en s'adressant à un autre assureur qui pourra toujours, librement, fixer sa prime de base à un niveau inférieur à celui de la prime demandée par l'assureur initial.

Enfin, parce que des mesures moins contraignantes permettraient d'atteindre aussi efficacement - sinon plus - l'objectif poursuivi. Il suffit de constater que, à l'heure actuelle, la plupart des entreprises d'assurance déterminent leurs primes pour les assurances sur les accidents du travail en fonction de la « sinistralité » de l'entreprise en cause et qu'elles ont d'ailleurs tout intérêt à le faire aux fins d'inciter leurs clients-assurés à limiter les risques de survenance d'accidents du travail par une prévention accrue.

A.3.7. Le Conseil des ministres soutient que la loi attaquée ne crée aucune discrimination, tous les assureurs désirant offrir une assurance sur les accidents du travail en Belgique et ayant eu l'autorisation de le faire étant traités de manière identique.

Il se réfère en outre à la directive 92/49/CEE du 18 juin 1992 qui, adoptée en vue d'achever le marché intérieur dans le secteur de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, permet certaines restrictions à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement en vue de réaliser des objectifs d'intérêt général, notamment le respect des dispositions spécifiques prévues par la loi nationale en matière d'accident du travail.

Plus fondamentalement, le Conseil des ministres considère que la matière des accidents du travail ressortit à la sécurité sociale qui, selon la jurisprudence de la Cour de justice, relève des Etats membres, ce qui leur permet de déroger aux articles 43 et 49 du Traité CE lorsque des raisons d'intérêt général le justifient; tel est le cas de la protection des travailleurs ainsi que l'admettent plusieurs arrêts.

Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que la loi attaquée est relative à un point tout à fait accessoire de la tarification de l'assurance sur les accidents du travail : elle ne limite pas la liberté tarifaire de l'assureur et ne saurait donc porter atteinte aux articles 43 et 49 du Traité CE. La partie requérante ne justifie pas son affirmation selon laquelle une atteinte disproportionnée serait portée à ses droits. C'est en effet en considération d'un objectif d'intérêt général - la protection des travailleurs - que le législateur impose une surprime aux employeurs et ce, sans porter atteinte à la liberté tarifaire garantie aux assureurs. Certes, une variable est aujourd'hui ajoutée à leur équation, mais cette variable n'est pas une inconnue; il leur reste donc tout loisir de calculer des tarifs tels que les obligations imposées aux employeurs soient neutres pour eux. La balance des intérêts penche ainsi en faveur de la validité de la norme attaquée.

A.3.8. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient, se référant à la jurisprudence de la Cour, qu'une discrimination peut, comme en l'espèce, résulter de l'application d'un même traitement à des catégories de personnes différentes. Le seul constat d'une absence de distinction ne permet donc pas de rejeter le moyen. Elle rappelle aussi l'arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2000 en vertu duquel les articles 43 et 49 du Traité CE sont aussi applicables à la matière des accidents du travail, même si celle-ci peut être considérée comme une branche de la sécurité sociale. Elle admet que ces articles prévoient des exceptions mais elle a démontré que les conditions d'admissibilité de ces exceptions n'étaient pas réunies, puisqu'il n'est pas prouvé que la discrimination critiquée était nécessaire pour atteindre l'objectif de sécurité sociale prétendument poursuivi. Elle conteste enfin que la disposition attaquée ne porte que sur un point accessoire de la tarification de l'assurance en se référant au comportement précis qui est imposé aux entreprises d'assurance quant à la manière de déterminer les primes.

A.3.9. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soutient que tous les assureurs se voient appliquer les mêmes règles et que les entreprises étrangères ne se voient pas imposer de dispositions telles que leur liberté d'établissement pourrait ne pas correspondre à celle des entreprises belges.

Il se réfère aussi à l'arrêt du 18 mai 2000 et à l'article 55 de la directive précités et fait valoir que les dispositions attaquées s'inscrivent dans le cadre de l'assurance sur les accidents du travail et dans le droit national, s'appliquent à tous les assureurs opérant en Belgique et ne concernent pas la surveillance financière, de sorte qu'elles sont conformes à la directive qui prévoit elle-même la possibilité de dérogation en cette matière. La jurisprudence va dans le même sens. Il indique encore que ces dispositions ne portent pas plus atteinte à la liberté tarifaire des assureurs que l'ajout de la TVA ne conditionne la fixation du prix par le vendeur.

Quant à la deuxième branche du moyen

A.4.1. En sa deuxième branche, le moyen unique est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que de la liberté du commerce et de l'industrie, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée constitue une ingérence dans le mode de fixation des primes relatives aux assurances sur les accidents sur le lieu de travail.

A.4.2. La partie requérante expose que la liberté du commerce et de l'industrie porte sur la liberté d'entreprendre et sur la libre concurrence. Elle a une valeur quasi constitutionnelle en ce que l'article 23 de la Constitution reconnaît à chacun le droit fondamental d'entreprendre et d'organiser son entreprise et elle est en outre consacrée par l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale précitée. La partie requérante admet certes qu'elle puisse être limitée, mais seulement dans le respect de conditions strictes et contraignantes que la jurisprudence de la Cour a indiquées.

A.4.3. La partie requérante soutient qu'en imposant de recourir à un système de tarification obligatoirement fondé sur la « sinistralité » et la taille de l'entreprise concernée et en distinguant, en matière de risque, les employés des ouvriers, la disposition attaquée crée une ingérence dans les modalités de fonctionnement des entreprises d'assurances, en l'occurrence quant aux modalités de fixation des primes relatives aux assurances sur les accidents sur le lieu de travail. La question de savoir si cette atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie est justifiée par l'intérêt général, est justifiée *in concreto*, est nécessaire et est proportionnée à l'objectif poursuivi se confond avec celles qui ont été examinées dans la première branche du moyen, à laquelle il est dès lors renvoyé.

A.4.4. Le Conseil des ministres soutient que la partie requérante n'explique pas en quoi la disposition attaquée porterait atteinte à l'article 23 de la Constitution. Quant aux règles relatives à la liberté du commerce et de l'industrie, elles ne peuvent s'appliquer à une matière qui, comme en l'espèce, relève de la sécurité sociale et, de toute manière, l'intérêt général poursuivi par la loi attaquée justifierait qu'il soit dérogé à ces règles.

Le Conseil des ministres n'aperçoit pas, en ce qui concerne l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, en quoi il serait porté atteinte aux règles répartitrices de compétence. Cette disposition réserve en outre à l'Etat fédéral le pouvoir de régler la sécurité sociale et la politique des prix. Elle ne vise la liberté du commerce et de l'industrie que pour baliser l'exercice, par les régions, de leurs compétences économiques et ne s'applique donc pas en l'espèce.

A.4.5. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait valoir que les dispositions qu'elle invoque le sont pour démontrer le fondement quasi constitutionnel du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Même si les accidents du travail relèvent de la sécurité sociale, il a été démontré qu'il s'agissait aussi d'une activité économique soumise à ce principe. Celui-ci n'est certes pas absolu mais il a été démontré que les conditions pour y porter atteinte ne sont pas remplies en l'espèce.

A.4.6. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres fait valoir que les normes invoquées par le moyen sont des normes de droit belge et que la Cour a qualifié la matière des accidents du travail de branche de la sécurité sociale.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1. L'article 177 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) dispose :

« Un article 49^{quater}, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail :

‘ Art. 49^{quater}. L’entreprise d’assurances applique son tarif, qu’elle fixe librement, à chaque employeur assuré en distinguant le risque ouvrier et employé et, pour le risque ouvrier, en fonction de la statistique sinistres et de la taille d’entreprise. Le taux de prime excède jusqu’à 30 % le tarif pour les risques qui présentent une statistique sinistres élevée. En cas d’un risque qui présente une statistique sinistres diminuée, le taux de prime est inférieur jusqu’à 15 % du tarif. Cette diminution peut s’accroître en fonction de la taille de l’entreprise assurée. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d’application de cet alinéa et entre autres la taille de l’entreprise exprimée en nombre d’ouvriers, à laquelle ces dispositions s’appliquent.

Le Comité de Gestion du Fonds des Accidents du travail évalue annuellement les effets préventifs de l’application de ces dispositions. Le Roi fixe les modalités d’application de cet alinéa. ’ ».

Quant à l’intérêt

B.2. Une union professionnelle reconnue a, en vertu de la loi du 31 mars 1898, la qualité requise pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles d’affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres.

Dès lors que les membres de l’union professionnelle peuvent être soumis aux obligations prévues par les dispositions attaquées en ce qui concerne la fixation des primes d’assurance qu’elles perçoivent, leur situation est susceptible d’être affectée directement et défavorablement par ces dispositions. Il est exact, comme le relève le Conseil des ministres, que la loi attaquée garantit la liberté tarifaire des assureurs et que la charge qu’elle impose - ou qu’elle allège - pèse sur les employeurs. Il reste que cette charge ou cet allègement est exprimé en un pourcentage - et est donc fonction - de la prime fixée par l’assureur, de sorte que celui-ci peut être amené, comme le reconnaît le Conseil des ministres, à établir son tarif en fonction de l’obligation créée par la loi attaquée.

La partie requérante justifie par conséquent de l’intérêt requis.

*Quant au fond**Quant à la première branche du moyen*

B.3. Le moyen, en sa première branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 43 et 49 du Traité CE, en ce que les limitations tarifaires prévues par la disposition attaquée porteraient une atteinte discriminatoire à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement. La partie requérante fait valoir que les entreprises d'assurances dont le siège se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne devront adapter leurs produits pour pouvoir les vendre en Belgique tout en ne disposant pas, pour ce faire, de la clientèle et de l'expérience dont disposent les entreprises établies en Belgique. Elle fait aussi valoir que la disposition attaquée empêche que soit offert en Belgique un produit d'assurance dépassant les frontières de celle-ci.

B.4. Les articles 43 et 49 du Traité CE disposent :

« Art. 43. Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 48, alinéa 2, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

« Art. 49. Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissant d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de la Communauté ».

B.5. Conformément à ces dispositions, les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté européenne sont interdites, dans le cadre des dispositions du Traité qui suivent ces articles, à l'égard, respectivement, des ressortissants des Etats membres autres que celui dans lequel ils veulent s'établir et des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

B.6. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que des restrictions à ces principes, qui découlent de mesures indistinctement applicables aux nationaux et aux ressortissants communautaires, peuvent être acceptées si elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, si elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles visent et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Il est requis, en outre, que les restrictions fondées sur de tels motifs et sur la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre social soient propres à garantir la réalisation desdits objectifs.

En ce qui concerne, en particulier, les accidents du travail, dont les règles font partie du système de la sécurité sociale et peuvent à ce titre, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, être aménagées par les Etats membres (CJCE, 7 février 1984, C-238/82, Duphar e.a., *Rec.* p. 523, point 16; CJCE, 17 juin 1997, C-70/95, Sodemare e.a., *Rec.* p. I-3395, point 27; CJCE, 28 avril 1998, Kohll, C-158/96, n° 17), il convient en outre de souligner que l'article 55 de la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive « assurance non-vie ») dispose :

« Les Etats membres peuvent exiger de toute entreprise d'assurance pratiquant sur leur territoire, à ses propres risques, l'assurance obligatoire des accidents du travail le respect des dispositions spécifiques prévues par leur législation nationale pour cette assurance, à l'exception des dispositions relatives à la surveillance financière, qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat membre d'origine ».

Les garanties offertes par les articles 43 et 49 du Traité et les restrictions qui seraient apportées aux principes qu'ils contiennent doivent être appréciées en tenant compte de ces éléments.

B.7. La disposition attaquée a pour objectif de réduire le nombre d'accidents du travail en promouvant une politique de prévention de ceux-ci. L'exposé des motifs indique, en ce qui concerne cette disposition :

« Cet article insère un article 49^{quater} dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

À la suite d'une décision du Conseil des ministres du 3 février 2006, un règlement a été élaboré aboutissant :

— à des augmentations de primes pour les employeurs dont les données enregistrées relatives aux accidents déclarés montrent qu'elles sont statistiquement pertinentes et qu'elles s'écartent négativement du profil moyen;

— à des diminutions de primes pour les employeurs dont les données enregistrées relatives aux accidents déclarés montrent qu'elles sont statistiquement pertinentes et qu'elles s'écartent positivement du profil moyen.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la politique visant à réduire le nombre d'accidents du travail en incitant les entreprises à développer une politique de prévention axée sur le résultat. C'est pourquoi la fixation de la prime d'assurance à payer par l'employeur prendra en compte, davantage que par le passé, la statistique sinistres de l'entreprise.

Le premier alinéa de cet article confirme que l'entreprise d'assurances fixe librement son tarif de base, afin d'être en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne relative à la liberté tarifaire dans le secteur de l'assurance (notamment les arrêts du 7 septembre 2004 - Commission vs République française et Luxembourg). L'alinéa stipule par ailleurs qu'en fonction de la statistique sinistres de l'entreprise concernée et selon les modalités à fixer par le Roi, la prime réelle doit être adaptée. Actuellement, cette adaptation n'est pas obligatoire. L'alinéa fixe en outre les limites dans lesquelles les employeurs affichant une mauvaise statistique sinistres se verront imposer une augmentation de primes jusqu'à 30 %, soit 20 % de plus qu'à l'heure actuelle. Etant donné que ce groupe est clairement plus réduit que celui des employeurs présentant une statistique sinistres très favorable, ces derniers pourront bénéficier d'une diminution de primes jusqu'à 15 %, soit 5 % de plus qu'à l'heure actuelle. Cette diminution sera d'autant plus importante que la taille de l'entreprise sera grande et que la propre statistique sinistres deviendra plus fiable. Pour les entreprises de taille encore plus importante, le règlement ébauché ci-dessus ne sera pas d'application, étant donné que la prime à verser par celles-ci peut être déterminée de manière intégrale et fiable sur la base de la propre statistique sinistres.

En résumé, ce système se situera dans le droit fil d'une pratique existante qui devient désormais obligatoire, et les limites inférieure et supérieure dans lesquelles le tarif de la prime est fixé seront déplacées de manière significative. On peut attendre du nouveau système qu'il constituera pour les entreprises un incitant majeur pour procéder davantage à la prévention des accidents du travail et qu'il donnera un avantage sur le marché aux entreprises pratiquant une politique de prévention efficace » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/001, pp. 113 et 114).

B.8. Il y a lieu au préalable d'observer que la disposition attaquée n'empêche en aucun cas des entreprises d'assurance dont le siège se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre de s'établir en Belgique et d'y prêter leurs services. Le grief tiré de ce qu'elles seraient discriminées parce qu'elles seraient soumises à la même mesure que les entreprises installées en Belgique alors qu'elles ne disposeraient pas de l'expérience et de la clientèle dont disposeraient celles-ci est un grief qui n'est pas imputable à la disposition attaquée. Il reste que les principes d'égalité et de non-discrimination seraient violés si des entreprises se trouvant dans des situations différentes se trouvaient soumises à une règle identique sans que cela puisse être justifié.

B.9. A cet égard, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de manquer, en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, l'objectif de prévention des accidents qu'elle poursuit, à défaut d'indications statistiques suffisantes pour ces entreprises.

Cette question a été commentée comme suit par le ministre lors de l'examen du projet de loi par la commission du Sénat :

« Pour les grandes entreprises, la compagnie d'assurances demande un montant correspondant aux statistiques d'accidents du travail de l'entreprise concernée, ce qui permet de stimuler la prévention. Pour les petites entreprises, le système est différent : que l'entreprise soit confrontée à beaucoup ou à peu d'accidents de travail, la prime ne varie pas de manière significative ou ne varie pas du tout. La prime appliquée par un même assureur fluctue donc à peine par rapport à la moyenne du secteur ou du sous-secteur, bien qu'il existe une formule permettant de calculer un bonus-malus de fait » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1988/5, p. 15; dans le même sens, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/037, p. 26).

Le législateur a pu estimer que ces éléments suffisaient à permettre que l'objectif poursuivi par la disposition attaquée soit atteint. Quant à la partie requérante, elle n'avance pas d'éléments permettant de démontrer que la prime d'assurance varierait, en ce qui

concerne les petites entreprises, d'une manière qui serait suffisamment significative pour considérer que l'appréciation du législateur serait erronée.

B.10. La partie requérante reproche aussi à la disposition attaquée de manquer l'objectif de prévention qu'elle poursuit en ce que les limites d'augmentation ou de diminution des primes qu'elle fixe par le biais de pourcentages n'inciteraient pas les employeurs à s'attacher à la politique de prévention des accidents : ceux qui sont confrontés à de nombreux accidents seraient assurés de ne pas se voir imposer une augmentation de prime de plus de 30 p.c., tandis que ceux qui seraient très actifs pour les éviter ne pourraient pas obtenir une diminution de prime de plus de 15 p.c.

L'article 49^{quater}, alinéa 1er, attaqué, prévoit en sa quatrième phrase que la diminution de 15 p.c. peut s'accroître en fonction de la taille de l'entreprise assurée. Les travaux préparatoires déjà cités (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2760/001, p. 114; dans le même sens, DOC 51-2760/037, p. 31) confirment que la prime peut être déterminée de manière intégrale et fiable sur la base des statistiques relatives aux accidents du travail survenant dans les grandes entreprises; il a par ailleurs été relevé en B.9 que les primes variaient peu dans les petites entreprises pour lesquelles une possibilité de réduction desdites primes jusqu'à 15 p.c. ne saurait dès lors être considérée comme déraisonnable. Quant à la possibilité d'augmentation de 30 p.c., elle offre une marge de manœuvre suffisamment large pour permettre de considérer que la menace d'un surcoût représentant près du tiers du montant de la prime constitue raisonnablement un incitant en matière de prévention des accidents du travail.

Compte tenu, en outre, de ce qu'il a été relevé au cours des travaux préparatoires cités en B.7 que les limites ainsi fixées aboutissaient à augmenter le plafond et à abaisser le seuil qui étaient déjà appliqués dans la pratique antérieure à l'adoption de la disposition attaquée, il peut être admis que celle-ci n'est pas fondée sur une appréciation manifestement déraisonnable de la part du législateur. L'abrogation du système de tarification obligatoire qui, selon la partie requérante, résulterait de la loi du 10 août 2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, n'est pas de nature à infirmer cette conclusion puisque la partie requérante ne démontre pas que cette liberté tarifaire aurait conduit à une

généralisation de seuils plus bas ou de plafonds plus élevés que ceux qui sont fixés par la disposition attaquée.

B.11. La partie requérante fait encore valoir que la mesure attaquée pourrait être contournée par l'entreprise qui, confrontée à un nombre important de sinistres et, par là, à la perspective d'une augmentation de la prime réclamée par son assureur, pourrait l'éviter en s'adressant à une autre entreprise d'assurances.

Compte non tenu de ce que la loi, s'exprimant de manière générale, ne peut prendre en considération chacune des situations particulières auxquelles elle s'applique, l'argument de la partie requérante ne peut être retenu puisqu'il n'a pas égard à la circonstance que l'assureur avec lequel l'entreprise voudrait contracter dans l'hypothèse décrite par la partie requérante fixera lui-même le montant de la prime en fonction des risques tels qu'ils résultent, notamment, des sinistres déjà survenus.

B.12. La partie requérante fait enfin valoir que des mesures moins contraignantes que la disposition attaquée auraient permis d'atteindre l'objectif poursuivi, les entreprises d'assurance déterminant le montant des primes en fonction d'éléments tenant aux accidents survenus dans l'entreprise.

L'argument de la partie requérante porte sur les seules contraintes résultant de la fixation, par la disposition attaquée, de pourcentages régissant l'adaptation du montant des primes en fonction des accidents affectant le personnel des entreprises assurées, puisque l'adaptation elle-même était déjà pratiquée avant l'adoption de la loi attaquée. Compte tenu des éléments indiqués en B.9, B.10 et B.11, les pourcentages ainsi déterminés peuvent être considérés comme propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et comme n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

B.13. Il résulte de ce qui précède que les moyens qui ont été mis en œuvre par la disposition attaquée pour promouvoir une politique de prévention des accidents du travail afin de réduire le nombre de ceux-ci - ce qui constitue une raison impérieuse d'intérêt général,

évoquée en B.6. - peuvent être raisonnablement considérés comme permettant d'atteindre l'objectif qu'elle poursuit et ne sont pas disproportionnés par rapport à celui-ci.

B.14. En sa première branche, le moyen n'est pas fondé.

Quant à la seconde branche du moyen

B.15. Le moyen, en sa seconde branche, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 23, avec l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La partie requérante fait valoir que la disposition attaquée constitue une ingérence dans le mode de fixation des primes qu'elle vise.

B.16.1. Certes, l'article 23 de la Constitution dispose, d'une part, que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice » et, d'autre part, que ces droits comprennent « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible ». Mais il ne peut se déduire de ces dispositions que le législateur, lorsqu'il entend promouvoir une politique de prévention des accidents du travail, ne pourrait imposer des limites à ceux qui proposent des assurances contre ces accidents.

B.16.2. Il résulte de l'article 23 précité et de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'il appartient au législateur fédéral de régler l'accès à la profession et d'assurer le droit au travail dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et des conditions énumérées dans l'article 23 de la Constitution.

B.16.3. La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Elle ne serait violée que si elle était limitée sans nécessité et de manière manifestement disproportionnée au but poursuivi.

B.17. Dès lors que la partie requérante se réfère, pour l'examen de la seconde branche du moyen, à ce qu'elle a exposé dans la première branche du moyen en ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des limites fixées par la disposition en cause et que ces arguments ont déjà été examinés lors de l'examen de cette branche, la seconde branche de moyen n'appelle pas d'autre réponse.

B.18. Le moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 4 mars 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior