

Numéro du rôle : 6288
Arrêt n° 136/2016 du 20 octobre 2016

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 1382 et 1383 du Code civil et l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, posées par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 12 octobre 2015 en cause de l'Union européenne contre la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 novembre 2015, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Les articles 1382 et 1383 du Code civil, interprétés en ce sens que le dommage subi par l'employeur public lorsqu'un de ses agents est victime d'un accident qui est indemnisable au sens de ces dispositions se limite aux montants payés sans bénéficier des prestations de travail en contrepartie violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, dans cette interprétation, les employeurs publics sont traités différemment selon qu'ils ont subi un tel dommage ou qu'ils ont dû opérer d'autres décaissements qui n'auraient pas dû l'être sans l'accident alors que, dans les deux cas, il y a eu perte d'un avantage mesuré par la comparaison de la situation de la victime avant et après la faute ? »;

2. « L'article 29bis de loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, interprété en ce sens que le dommage subi par l'employeur public lorsqu'un de ses agents est, en tant qu'usager faible, victime d'un accident qui est indemnisable au sens de cette disposition se limite aux montants payés sans bénéficier des prestations de travail en contrepartie viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, dans cette interprétation, les employeurs publics sont traités différemment selon qu'ils ont subi un tel dommage ou qu'ils ont dû opérer d'autres décaissements qui n'auraient pas dû l'être sans l'accident alors que, dans les deux cas, il y a eu perte d'un avantage mesuré par la comparaison de la situation de la victime avant et après le fait dommageable ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Union européenne, assistée et représentée par Me N. Estienne, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), assistée et représentée par Me P. Galand et Me V. Godfrind, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me L. Schuermans, avocat au barreau de Turnhout.

L'Union européenne a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 29 juin 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 13 juillet 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 juillet 2016.

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

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

Le litige porté devant le juge *a quo* tend à l'indemnisation des conséquences dommageables d'un accident mortel de la circulation survenu le 17 octobre 2008, dans lequel un piéton, fonctionnaire au Parlement européen, a été renversé par un tram de la STIB. L'Union européenne, employeur du fonctionnaire décédé, souhaite obtenir le remboursement, par la STIB, des montants décaissés (frais médicaux, rémunération garantie, capital décès et pensions d'orphelins) en faveur des héritiers de la personne décédée dans l'accident.

Par jugement du 3 mai 2012, le Tribunal de police a déclaré la demande de l'Union européenne recevable, mais non fondée. L'Union européenne a introduit devant le juge *a quo* un appel de ce jugement; elle exerce, à titre principal, un recours direct et, à titre subsidiaire, un recours subrogatoire, tous deux fondés sur l'article 85*bis* du Statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après : le Statut), fixé par le règlement n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968.

Le juge *a quo* constate que les droits de recours direct et subrogatoire consacrés par l'article 85*bis* précité sont limités aux possibilités de recours effectivement offertes par le droit national. En droit belge, l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs institue un régime d'indemnisation automatique, en faveur des usagers faibles de la route, de tous les dommages résultant de lésions corporelles ou du décès subis par les victimes ou leurs ayants droit à la suite d'un accident de la circulation.

En ce qui concerne le recours direct exercé par l'Union européenne, le juge *a quo* estime que, même si la Cour constitutionnelle semble exclure les employeurs personnes morales de la notion d'ayant droit, il reste incertain que le législateur ait souhaité exclure tous les employeurs publics de la notion d'ayant droit, en l'absence de définition légale de cette notion. La Cour de cassation a d'ailleurs, dans un arrêt du 7 février 2011, décidé qu'un employeur pouvait être un ayant droit de la victime, de sorte que rien ne s'oppose à ce que l'Union européenne soit, en sa qualité d'employeur de la victime, un « ayant droit » au sens de l'article 29*bis* en cause.

Quant au dommage réparable dans le cadre de ce recours direct, la Cour de cassation a déjà rappelé, concernant l'article 1382 du Code civil, que le simple fait qu'une dépense soit justifiée par l'exécution d'une obligation contractuelle, légale ou réglementaire n'empêche pas celui qui en est tenu d'exercer un recours contre le tiers responsable. Selon le juge *a quo*, ce principe, qui dérive du droit commun de la responsabilité extracontractuelle, doit, en l'absence de volonté contraire expresse du législateur, également s'appliquer au recours direct exercé sur la base de l'article 29*bis* en cause. Il en résulte que la simple existence d'un régime de subrogation légale pour certaines dépenses de l'employeur - prévu en l'espèce dans l'article 85*bis* du Statut - ne permet pas de conclure que le législateur ait exclu la récupération, par l'employeur, de l'intégralité de son dommage. Toutefois, si la réparation intégrale du dommage de l'employeur n'est, en principe, pas limitée au montant de l'indemnité qui serait due à la victime elle-même en droit commun, la Cour de cassation limite cette indemnisation en fonction de la démonstration que les montants soient payés sans bénéficiaire de travail en contrepartie, et cette limitation a également été admise par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 135/2007. Le juge *a quo* estime que cette exigence est justifiée lorsque les sommes décaissées sont des rémunérations, mais ne l'est pas pour les autres montants déboursés par l'employeur en raison de l'accident, particulièrement au regard de l'appréciation *in concreto* du dommage. Estimant que la différence de traitement opérée par la Cour de cassation entre deux types de dommages subis par l'employeur public pourrait créer une

discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, le juge *a quo* a dès lors décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

En ce qui concerne le recours subrogatoire exercé à titre subsidiaire, le juge *a quo* constate que les parties s'opposent sur la question de savoir si l'article 85*bis*, § 1er, du Statut s'applique à l'égard de tiers qui sont contraints d'indemniser la victime en vertu de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989. Le juge *a quo* rappelle que, par jugement du 13 octobre 2014 relatif à une autre cause, il a interrogé la Cour de justice à l'égard de la portée de la notion de « tiers responsable » (aff. C-494/14). Dans l'attente de la réponse de la Cour de justice, non encore prononcée au moment où il statuait, le juge *a quo* a décidé de réserver à statuer sur le recours subrogatoire.

### III. En droit

- A -

A.1.1. L'Union européenne, partie appelante devant le juge *a quo*, rappelle que les montants importants qu'elle a déboursés se fondent sur le Statut, directement applicable dans chaque Etat membre de l'Union européenne en vertu du règlement n° 259/68, modifié à plusieurs reprises.

Si le recours subrogatoire est limité à l'indemnisation que pourrait obtenir en droit commun la victime directe du dommage ou ses proches, cette limitation ne s'applique pas au recours direct, dans le cadre duquel le demandeur peut prétendre à la réparation intégrale du préjudice par répercussion qu'il subit personnellement en raison du dommage affectant la victime directe du fait dommageable. L'article 85*bis*, § 4, du Statut confirme en effet que les dispositions relatives à la subrogation ne peuvent en aucune manière nuire à l'exercice de son recours direct.

Que le recours soit direct ou subrogatoire, il y a lieu d'appliquer les règles de fond du droit belge en matière d'indemnisation - ce qui a été récemment confirmé dans l'arrêt *Union européenne c. Axa Belgium SA* du 15 octobre 2015 (aff. C-494/14) -, à savoir l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, sans préjudice des articles 1382 et 1383 du Code civil. Et le juge *a quo*, se ralliant à la jurisprudence de la Cour de cassation, a jugé que l'Union européenne pouvait être un « ayant droit » au sens de l'article 29*bis* précité.

A.1.2. Dans une jurisprudence constante depuis 2001, qui met fin à la théorie de la rupture du lien de causalité par l'interposition d'une cause juridique propre, la Cour de cassation rappelle le principe de la réparation intégrale du dommage, en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, et le fait que les dépenses effectuées en exécution d'une obligation légale ou réglementaire peuvent constituer un dommage réparable, sauf si, en fonction des termes de la loi, du règlement ou de la convention, ces dépenses doivent demeurer définitivement à charge de celui qui est tenu de les exposer. Selon cette jurisprudence, la dépense ne doit pas demeurer définitivement à charge de celui qui l'expose quand on reconnaît à ce dernier un recours subrogatoire ou un recours direct : les dépenses exposées en l'espèce ne sont donc pas des dépenses définitivement à charge de l'Union européenne, comme le juge *a quo* l'a décidé dans la décision de renvoi, et comme la Cour de justice l'a précisé dans l'arrêt *Union européenne c. Axa Belgium SA* du 15 octobre 2015 (aff. C-494/14, point 44).

A.1.3. Bien que cette jurisprudence ne concerne que l'article 1382 du Code civil, elle est transposable au dommage résultant d'un accident causé par un véhicule automoteur lié à une voie ferrée.

En l'espèce, le dommage subi par l'Union européenne consiste dans les sommes qu'elle a dû déboursier en faveur des héritiers du fonctionnaire décédé, ainsi que dans le remplacement de ce dernier afin d'effectuer son travail : ces dommages sont personnels, légitimes et certains, et, partant, intégralement réparables au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Toutefois, la Cour de cassation semble, après les arrêts de 2001, avoir réduit la notion de dommage réparable aux rémunérations sans contrepartie du travail de l'agent, refusant cette qualification à la rente d'incapacité pour accident du travail, à la pension d'invalidité, à la pension de survie octroyée à un agent décédé, aux frais funéraires ou aux pensions d'orphelins. Cette jurisprudence établit donc une distinction injustifiée entre les dépenses de rémunérations et tous les autres décaissements, qui trouvent néanmoins leur cause dans l'accident ayant coûté la vie au fonctionnaire décédé.

A.2. L'appelante devant le juge *a quo* invite la Cour à répondre positivement aux deux questions préjudicielles posées.

Elle constate, tout d'abord, que la Cour de cassation ne donne aucune justification à la distinction qu'elle opère entre les dépenses de rémunération et les autres dépenses. Dans les conclusions précédant un arrêt du 24 janvier 2013, l'avocat général Th. Werquin a d'ailleurs souligné que cette différence repose sur un jugement de valeur portant sur les intérêts à protéger. Or, le dommage consiste en l'atteinte à un simple intérêt, sans que celui-ci doive être juridiquement protégé.

Ensuite, même si la réparation d'un dommage pouvait dépendre d'un jugement de valeur, l'appelante devant le juge *a quo* s'interroge sur la légitimité du juge belge à porter un tel jugement sur les dépenses exposées sur la base du Statut. L'arrêt du 15 octobre 2015 précité de la Cour de justice rappelle d'ailleurs que les notions contenues dans l'article 85*bis* du Statut - dont celle de « dommage propre » - doivent recevoir une interprétation autonome et uniforme dans l'ordre juridique de l'Union, et que la nature de la pension d'invalidité relève d'une spécificité liée à la relation statutaire entre l'Union et ses fonctionnaires.

En outre, la différence de traitement opérée par la Cour de cassation en matière de recours direct n'est pas non plus justifiée d'un point de vue économique, puisqu'elle laisse à charge de l'employeur public - et donc de la collectivité - une série de dépenses qui n'auraient pas dû être exposées sans la survenance du fait dommageable. De la sorte, le débiteur de l'indemnisation déplace vers la collectivité tout ou partie de sa dette de réparation.

Enfin, la conception restrictive du dommage réparable crée une inégalité en ce que, contrairement aux autres justiciables, l'employeur public ne peut obtenir du responsable le remboursement des dépenses qu'il a été contraint d'exposer en raison du décès de son agent. L'exemple des frais funéraires est éclairant à cet égard puisque, s'il s'agit d'un héritier, il peut obtenir la réparation de ce dommage, à la différence de l'employeur.

A.3.1. La STIB, partie intimée devant le juge *a quo*, estime à titre principal que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

A.3.2. Elle soulève tout d'abord l'exception *obscuri libelli* en ce que les questions préjudicielles prêteraient à confusion et ne permettraient pas de comprendre si elles visent le dommage de l'employeur ou le dommage dont l'agent est victime.

A.3.3. Par ailleurs, l'Union européenne n'a pas invoqué les articles 1382 et 1383 à l'appui de sa demande, de sorte que la première question est manifestement inutile à la solution du litige.

A.3.4. En outre, le juge *a quo* se trompe en considérant que la différence de traitement qu'il soulève entre employeurs proviendrait de l'interprétation soit des articles 1382 et 1383 du Code civil, soit de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989; cette différence résulte de l'application et de l'interprétation des textes réglementaires et légaux imposant des dépenses aux employeurs publics sur la base de la jurisprudence bien établie de la Cour de cassation concernant l'étendue du recours de l'employeur public en cas d'accident survenant à son agent.

Selon cette jurisprudence, il appartient aux cours et tribunaux de déterminer au cas par cas si un paiement effectué par un employeur public à son agent victime d'un accident doit ou non rester définitivement à charge de cet employeur, en se basant sur l'analyse de la volonté de l'auteur des textes légaux et réglementaires imposant une dépense par l'employeur, ces textes pouvant, par ailleurs, toujours être modifiés. Ce qui compte en l'espèce est donc d'apprécier si la dépense doit, concrètement, rester ou non définitivement à charge de l'employeur.

A.3.5. Enfin, le critère de comparaison retenu par le juge *a quo* n'est pas pertinent, car les employeurs qui effectuent des paiements liés à la rémunération de l'agent victime de l'accident et ceux qui exposent d'autres dépenses exécutent des obligations différentes; le paiement d'autres sommes que les rémunérations est uniquement lié à l'accident, mais peut aussi être dû dans d'autres hypothèses telles que la maladie de l'agent.

Ces dépenses sont, partant, trop différentes que pour pouvoir comparer les employeurs qui les exposent.

A.4.1. A titre subsidiaire, l'intimée devant le juge *a quo* invite la Cour à répondre négativement aux questions préjudicielles posées.

A.4.2. Elle souligne tout d'abord que les sommes déboursées par l'employeur en faveur de son agent victime d'un accident résultent d'un choix politique du pouvoir législatif ou réglementaire. En l'espèce, les sommes payées par l'Union européenne le sont en application du Statut, et devraient l'être également dans le cas d'un accident domestique ou d'une maladie.

Ces sommes peuvent ainsi dépasser ce qui serait dû à la victime par le responsable de l'accident en application du droit commun de la responsabilité. L'employeur qui se verrait accorder des montants qui ne sont pas dus en vertu du droit commun de la responsabilité se trouverait clairement dans une situation plus favorable qu'une autre victime.

La différence de traitement soulevée repose donc sur une justification objective et raisonnable, au regard de la volonté politique de verser aux agents publics des sommes allant au-delà de ce qu'ils pourraient espérer percevoir à charge du responsable de l'accident, et ce afin de consacrer, dans l'intérêt général, une partie des finances publiques au bien-être des agents.

Cette différence de traitement n'a pas d'effets disproportionnés au regard de l'équilibre « entre les intérêts de l'employeur d'obtenir réparation de son dommage et [ceux du] tiers responsable [et de] son assureur de réparer [celui-ci] », sans que cette obligation n'aboutisse à imposer une charge démesurée, l'existence d'un recours subrogatoire limité aux montants dont le responsable serait débiteur envers la victime démontrant la volonté du législateur de tenir compte des intérêts du responsable.

A.4.3. L'intimée devant le juge *a quo* souligne par ailleurs qu'interpréter autrement les normes soumises au contrôle de la Cour aboutirait à créer une discrimination encore plus grande.

En effet, si l'employeur public pouvait récupérer les dépenses qui dépassent celles qui seraient dues à la victime en application du droit commun de la responsabilité, l'auteur du dommage ou son assureur seraient traités différemment selon que la victime est ou non un agent d'un employeur public. La doctrine a d'ailleurs souligné les effets pervers d'une conception large du dommage indemnisable au regard du risque pour le responsable et son assureur, en invitant à une appréciation raisonnable de ce dommage.

Enfin, à supposer qu'il existe une discrimination, elle pourrait être corrigée par les pouvoirs publics eux-mêmes qui préciseraient que la dépense ne doit pas rester à charge de l'employeur, alors que les particuliers responsables de l'accident n'ont pas ce pouvoir et se trouvent dès lors dans une situation où le dommage serait imprévisible, et contre laquelle ils ne pourraient aucunement se prémunir.

A.5. Le Conseil des ministres précise tout d'abord que, lorsque la Cour de cassation refuse le remboursement de certaines dépenses exposées par l'employeur public, ce refus est justifié dans les cas d'espèce - dont plusieurs concernaient des demandes introduites par l'Union européenne - par le fait que ces dépenses ne sont pas constitutives d'un dommage au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, quand bien même l'agent n'aurait pas effectué des prestations de travail.

Il précise également que ni la doctrine, ni la jurisprudence ne permettent de considérer que les notions de réparation intégrale du dommage ou de dommage recevraient, dans la disposition de l'article 29*bis* en cause, une interprétation différente de celle des articles 1382 et 1383 du Code civil.

A.6. A titre principal, le Conseil des ministres considère que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, dès lors qu'elles procèdent d'une lecture erronée de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Les questions préjudicielles laissent en effet entendre que la Cour de cassation considère que tous les débours effectués par un employeur en raison d'une obligation légale, réglementaire ou contractuelle sont constitutifs d'un dommage, mais que seul le dommage lié au paiement de la rémunération peut être indemnisé, alors qu'il résulte de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation que ces éléments ne sont pas constitutifs d'un dommage.

C'est au juge qu'il appartient de déterminer concrètement l'existence et l'étendue d'un dommage au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil; cette détermination concrète ne constitue pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.7. Pour le surplus, le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Le critère de distinction de la Cour de cassation, basé sur l'existence d'une contrepartie normale de prestations, repose sur un critère objectif en ce qu'il détermine l'étendue du préjudice dont un tiers peut être tenu pour responsable en tenant compte, d'une part, du fonctionnement normal des relations de travail, et, d'autre part, du paiement de prestations correspondant à la sécurité sociale, prises en charge « par l'employeur et non répétibles à l'égard du tiers responsable », comme cela résulte d'un arrêt du 19 juin 2015.

Enfin, l'article 85*bis* du Statut n'a pas pour objet de modifier les règles nationales applicables pour déterminer si et dans quelle mesure la responsabilité du tiers doit être engagée. Le fait que la Cour de justice indique que l'article 85*bis*, § 4, du Statut ne peut être interprété comme signifiant que les prestations que l'Union européenne est tenue d'honorer pour les risques de maladie et d'accident ou pour une pension d'invalidité doivent définitivement rester à sa charge n'a dès lors aucune incidence sur la jurisprudence belge portant sur l'étendue d'un dommage au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil ou de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989.

A.8.1. En ce qui concerne la position de la partie intimée devant le juge *a quo*, l'appelante devant le juge *a quo* répond que les questions préjudicielles sont formulées de manière précise et intelligible et qu'elles visent clairement le dommage subi par l'employeur lorsqu'un de ses agents est victime d'un accident.

Par ailleurs, si elle a certes fondé principalement son action sur l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, l'appelante devant le juge *a quo* s'est aussi clairement référée dans ses conclusions aux articles 1382 et 1383 du Code civil, de sorte que le juge *a quo* pouvait poser une question préjudicielle sur ces dispositions, qui n'est pas manifestement inutile à la solution du litige.

A.8.2. En outre, contrairement à ce que soutient l'intimée devant le juge *a quo*, les questions sont pertinentes et ne procèdent pas d'une lecture erronée de la jurisprudence de la Cour de cassation : la différence de traitement entre les dépenses de rémunérations et les autres décaissements trouve bien sa source dans la jurisprudence de la Cour de cassation relative au recours direct de l'employeur public, lequel est fondé sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, auxquels renvoie l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989.

A.8.3. Enfin, l'Union européenne ne conteste pas que les dépenses fondées sur le Statut trouvent leur source dans une volonté politique, mais constate que le débat est ailleurs. Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice, ainsi que de la décision de renvoi, que les dépenses exposées sur la base du Statut vont au-delà de ce qui pourrait être récupéré dans le cadre d'un recours subrogatoire, mais que le choix du législateur européen a été de permettre à l'Union de solliciter la réparation intégrale du dommage subi, lorsque le droit national autorise un recours direct.

La circonstance que le dommage propre de l'employeur puisse être plus élevé que celui que pourrait réclamer la victime n'est par ailleurs pas déterminante, au regard du principe de la réparation intégrale qui gouverne le droit de la responsabilité, et compte tenu du fait que le juge *a quo* a admis que l'employeur peut être un ayant droit, au sens de l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989.

A.8.4. Quant à l'allégation d'une discrimination additionnelle résultant d'une autre interprétation, elle ne peut pas non plus être suivie : la circonstance qu'un débiteur d'une indemnisation « doive, en fonction des spécificités propres de la victime de l'accident », payer davantage pour un sinistre que pour un autre ne peut être source d'une quelconque discrimination.

A.9.1. L'appelante devant le juge *a quo* répond également au mémoire du Conseil des ministres.

Elle estime que les questions préjudicielles appellent bien une réponse, dès lors que c'est la jurisprudence de la Cour de cassation qui limite la notion de dommage réparable aux seules dépenses de rémunérations et qui est donc à l'origine de la différence de traitement en cause.

A.9.2. Quant à l'interprétation selon laquelle la Cour de cassation refuserait de reconnaître comme dommage réparable des dépenses qui seraient en réalité des décaissements de sécurité sociale, elle apparaît hasardeuse, et ne se fonde que sur le seul arrêt du 19 juin 2015.

En toute hypothèse, il n'est pas démontré que toutes les dépenses exposées par l'Union européenne puissent être assimilées à des dépenses de sécurité sociale, cette qualification ne pouvant, selon l'appelante, être admise que pour le capital décès.

Enfin, l'appelante devant le juge *a quo* estime qu'il n'est pas acceptable de laisser à charge de l'employeur public, de la sécurité sociale et, de manière générale, de la collectivité, des dépenses qui n'auraient pas dû être exposées *in concreto* sans la survenance du fait dommageable.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur les articles 1382 et 1383 du Code civil et sur l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (ci-après : la loi du 21 novembre 1989).

L'article 1382 du Code civil dispose :

« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ».

L'article 1383 du Code civil dispose :

« Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence ».

L'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, tel qu'il a été modifié par la loi du 19 janvier 2001, dispose :

« § 1er. En cas d'accident de la circulation impliquant un ou plusieurs véhicules automoteurs, aux endroits visés à l'article 2, § 1er, et à l'exception des dégâts matériels et des dommages subis par le conducteur de chaque véhicule automoteur impliqué, tous les dommages subis par les victimes et leurs ayants droit et résultant de lésions corporelles ou du décès, y compris les dégâts aux vêtements, sont réparés solidairement par les assureurs qui, conformément à la présente loi, couvrent la responsabilité du propriétaire, du conducteur ou du détenteur des véhicules automoteurs. La présente disposition s'applique également si les dommages ont été causés volontairement par le conducteur.

En cas d'accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur lié à une voie ferrée, l'obligation de réparer les dommages prévue à l'alinéa précédent incombe au propriétaire de ce véhicule.

Les dommages occasionnés aux prothèses fonctionnelles sont considérés comme des lésions corporelles. Il y a lieu d'entendre par prothèses fonctionnelles : les moyens utilisés par la victime pour compenser des déficiences corporelles.

L'article 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance s'applique à cette indemnisation. Toutefois, si l'accident résulte d'un cas fortuit, l'assureur reste tenu.

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux accidents de la circulation, au sens de l'alinéa 1er, impliquant des véhicules automoteurs qui sont exemptés de l'obligation d'assurance en vertu de l'article 10 de la présente loi et dont les propriétaires ont fait usage de cette exemption.

Les victimes âgées de plus de 14 ans qui ont voulu l'accident et ses conséquences ne peuvent se prévaloir des dispositions visées à l'alinéa 1.

Cette obligation d'indemnisation est exécutée conformément aux dispositions légales relatives à l'assurance de la responsabilité en général et à l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs en particulier, pour autant que le présent article n'y déroge pas.

§ 2. Le conducteur d'un véhicule automoteur et ses ayants droit ne peuvent se prévaloir du présent article, sauf si le conducteur agit en qualité d'ayant droit d'une victime qui n'était pas conducteur et à condition qu'il n'ait pas causé intentionnellement les dommages.

§ 3. Il faut entendre par véhicule automoteur tout véhicule visé à l'article 1er de la présente loi, à l'exclusion des fauteuils roulants automoteurs susceptibles d'être mis en circulation par une personne handicapée.

§ 4. L'assureur ou le fonds commun de garantie automobile sont subrogés dans les droits de la victime contre les tiers responsables en droit commun.

Les indemnités versées en exécution du présent article ne peuvent faire l'objet de compensation ou de saisie en vue du paiement des autres indemnités dues à raison de l'accident de la circulation.

§ 5. Les règles de la responsabilité civile restent d'application pour tout ce qui n'est pas régi expressément par le présent article ».

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de ces dispositions, interprétées en ce sens que le dommage subi par l'employeur public lorsqu'un de ses agents est victime d'un accident indemnisable au sens de ces dispositions, est limité aux « montants payés sans bénéficier de prestations de travail en contrepartie », ce qui traiterait ainsi distinctement les employeurs publics « selon qu'ils ont subi un tel dommage ou qu'ils ont dû opérer d'autres décaissements qui n'auraient pas dû l'être sans l'accident alors que, dans les deux cas, il y a eu perte d'un avantage mesuré par la comparaison de la situation de la victime avant et après le fait dommageable ».

La première question préjudicielle porte sur les articles 1382 et 1383 du Code civil; la seconde question préjudicielle porte sur l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989.

B.3.1. Le litige devant le juge *a quo* oppose l'Union européenne à la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), concernant l'accident mortel d'un piéton, fonctionnaire européen, renversé par un tram.

L'Union européenne réclame le remboursement des décaissements opérés en faveur des héritiers du fonctionnaire décédé, couvrant des frais médicaux et funéraires, la rémunération garantie, le capital décès et des pensions d'orphelins. Ces dépenses sont fondées, respectivement, sur les articles 72, 70, alinéa 1er, 73 et 80 du Statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après : le Statut), tel qu'il a été fixé par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, modifié à plusieurs reprises.

Ces montants payés aux ayants droit de la victime sont réclamés par l'Union européenne, employeur de la victime, à la STIB, en tant que propriétaire du véhicule lié à une voie ferrée visé à l'article 29*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989.

B.3.2.1. L'Union européenne exerce, à titre principal, un recours direct en sa qualité d'employeur de la victime, qu'autorise l'article 85*bis*, § 4, du Statut, et, à titre subsidiaire, un recours subrogatoire fondé sur l'article 85*bis*, § 1er, du Statut.

B.3.2.2. L'article 85*bis*, unique disposition du chapitre 5 intitulé « Subrogation de l'Union », du Statut dispose :

« 1. Lorsque la cause du décès, d'un accident ou d'une maladie dont est victime une personne visée au présent statut est imputable à un tiers, l'Union est, dans la limite des obligations statutaires lui incombant consécutivement à l'événement dommageable, subrogée de plein droit à la victime ou à ses ayants droit dans leurs droits et actions contre le tiers responsable.

2. Entrent notamment dans le domaine couvert par la subrogation visée au paragraphe 1 :

- les rémunérations maintenues, conformément à l'article 59, au fonctionnaire durant la période de son incapacité temporaire de travail,

- les versements effectués conformément à l'article 70 à la suite du décès d'un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire titulaire d'une pension,

- les prestations servies au titre des articles 72 et 73 et des réglementations prises pour leur application, concernant la couverture des risques de maladie et d'accident,

- le paiement des frais de transport du corps, visé à l'article 75,

- les versements de suppléments d'allocations familiales intervenant, conformément à l'article 67 paragraphe 3 et à l'article 2 paragraphes 3 et 5 de l'annexe VII, en raison de la maladie grave, de l'infirmité ou du handicap atteignant un enfant à charge,

- les versements d'allocations d'invalidité intervenant à la suite d'un accident ou d'une maladie entraînant pour le fonctionnaire une incapacité définitive d'exercer ses fonctions,

- les versements de pensions de survie intervenant à la suite du décès du fonctionnaire ou de l'ancien fonctionnaire ou du décès du conjoint ni fonctionnaire ni agent temporaire d'un fonctionnaire ou d'un ancien fonctionnaire titulaire d'une pension,

- les versements de pensions d'orphelins intervenant sans limitation d'âge au profit d'un enfant de fonctionnaire ou ancien fonctionnaire lorsque cet enfant est atteint d'une maladie grave, d'une infirmité ou d'un handicap l'empêchant de subvenir à ses besoins après le décès de son auteur.

3. Toutefois, la subrogation de l'Union ne s'étend pas aux droits à indemnisation portant sur des chefs de préjudice de caractère purement personnel, tels que, notamment, le préjudice moral, le *pretium doloris*, ainsi que la part des préjudices esthétiques et d'agrément dépassant le montant de l'indemnité qui aurait été allouée de ces chefs par application de l'article 73.

4. Les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 ne peuvent faire obstacle à l'exercice d'une action directe de la part de l'Union ».

B.3.2.3. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que « la subrogation prévue à l'article 85*bis* du statut des fonctionnaires est une subrogation de plein droit » (CJUE, 9 septembre 2004, arrêt *Clinique La Ramée*, C-397/02, point 15), et que l'article 85*bis* du Statut « n'a pas pour objet de modifier les règles nationales applicables pour déterminer si et dans quelle mesure la responsabilité du tiers auteur du dommage doit être engagée. La responsabilité de ce dernier demeure soumise aux règles de fond que doit normalement appliquer la juridiction nationale saisie par la victime, c'est-à-dire, en principe, à la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel le dommage est survenu » (CJUE, 9 septembre 2004, arrêt *Clinique La Ramée*, C-397/02, point 17; voy. aussi CJUE, 15 octobre 2015, arrêt *Union européenne c. Axa Belgium SA*, C-494/14, point 18).

Tant le recours subrogatoire que le recours direct de l'Union européenne restent dès lors soumis aux dispositions nationales en matière de responsabilité civile.

B.3.2.4. En ce qui concerne le recours direct exercé par l'Union européenne, le juge *a quo* a, dans son jugement de renvoi, estimé que l'Union européenne était un « ayant droit » au sens de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, et a décidé de poser à la Cour les présentes questions préjudicielles.

B.3.2.5. C'est au juge *a quo* qu'il appartient en règle de décider de l'application au litige dont il est saisi des dispositions qu'il soumet au contrôle de la Cour. Celle-ci ne pourrait contester la pertinence de la question préjudicielle que si l'appréciation du juge *a quo* n'était manifestement pas justifiée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B.3.2.6. En ce qui concerne le recours subrogatoire exercé par l'Union européenne, le juge *a quo* a décidé de surseoir à statuer compte tenu d'une question préjudicielle qu'il avait, dans le cadre d'un litige antérieur, posée à la Cour de justice concernant la notion de « tiers responsable ».

La Cour de justice a répondu à cette question par l'arrêt du 15 octobre 2015 précité, et a notamment décidé que la notion de « tiers responsable » visée dans l'article 85*bis*, § 1er, du Statut doit « recevoir une interprétation autonome et uniforme au sein de l'ordre juridique de l'Union » (CJUE, arrêt *Union européenne c. Axa Belgium SA*, C-494/14, point 28) et « vise toute personne, y compris les assureurs, tenue, en vertu du droit national, de réparer le dommage subi par la victime ou par ses ayants droit » (*ibid.*, point 36).

B.3.3. Les présentes questions préjudicielles concernent par conséquent le recours direct de l'Union européenne par lequel celle-ci réclame, en sa qualité d'employeur d'une victime d'un accident de la circulation causé par un tram, le remboursement des frais médicaux et funéraires, de la rémunération garantie, du capital décès et de pensions d'orphelins.

B.4.1. La partie intimée devant le juge *a quo* et le Conseil des ministres estiment, à titre principal, que les questions préjudicielles posées n'appellent pas de réponse, étant donné que la différence de traitement critiquée ne résulterait pas des dispositions en cause, mais de leur interprétation et de leur application, la détermination concrète du dommage relevant de l'appréciation du juge du fond.

B.4.2. Lorsque, comme en l'espèce, les questions posées portent sur la constitutionnalité des dispositions en cause, dans l'interprétation précisée par le juge *a quo*, ces questions relèvent de la compétence de la Cour, en vertu de l'article 142, alinéa 2, 2°, de la Constitution.

B.4.3. Contrairement à ce qu'allègue la partie intimée devant le juge *a quo*, les questions préjudicielles ne prêtent pas à confusion, et concernent clairement le dommage de l'employeur d'une victime d'un accident de la circulation.

B.4.4. Enfin, c'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à une question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher.

Le fait que les articles 1382 et 1383 du Code civil aient ou non été expressément invoqués par la partie appelante devant le juge *a quo* n'est dès lors pas déterminant pour apprécier l'utilité d'une réponse aux questions posées.

B.4.5. L'exception est rejetée.

B.5.1. Les questions préjudicielles portant, respectivement, sur les articles 1382 et 1383 du Code civil et sur l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989, invitent à comparer l'étendue du dommage subi par l'employeur public lorsqu'un de ses agents est victime d'un accident indemnisable au sens de ces dispositions. Dès lors que ce dommage serait, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, limité aux « montants payés sans bénéficiaire de prestations de travail en contrepartie », le juge *a quo* interroge la Cour sur une éventuelle différence de traitement injustifiée entre les employeurs publics qui ont subi un dommage limité aux montants payés sans bénéficiaire de prestations de travail et ceux qui ont dû opérer d'autres décaissements qui n'auraient pas dû l'être sans l'accident.

B.5.2. Il ressort des faits de la cause et de la motivation de la décision de renvoi que les questions préjudicielles portent sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des dispositions en cause, interprétées en ce sens que le dommage, qui

conditionne le droit à une indemnisation intégrale, est limité aux « montants payés sans bénéficiaire de prestations de travail en contrepartie », c'est-à-dire, selon le juge *a quo*, les seules rémunérations, à l'exclusion d'autres décaissements.

*Quant à la première question préjudicielle*

B.6. La première question préjudicielle invite à comparer la situation d'employeurs publics, en ce qui concerne la notion de dommage indemnisable au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, au regard de décaissements opérés lorsqu'un de leurs agents est victime d'un accident de la circulation.

B.7.1. Lorsque l'accident constitue également un accident du travail ou survenu sur le chemin du travail, l'employeur public est subrogé dans les droits de la victime de l'accident du travail, conformément à l'article 14*bis*, § 3, 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 ».

Lorsque l'accident n'est pas un accident du travail ou survenu sur le chemin du travail, les employeurs publics disposent également d'un droit de subrogation légale (voy., pour les services publics fédéraux, l'article 160 de la loi du 21 décembre 1994 « portant des dispositions sociales et diverses ») ou conventionnelle.

Cette action subrogatoire permet à l'employeur public d'agir en lieu et place de la victime, dans les limites du dommage subi directement par cette dernière, calculé, en règle, sur la base du salaire net.

B.7.2. En vertu de l'article 85*bis*, §§ 1er à 3, du Statut, cité en B.3.2.2, l'Union européenne est subrogée de plein droit à la victime ou à ses ayants droit dans leurs droits et actions contre le tiers responsable, notamment, d'un accident ayant entraîné le décès d'un fonctionnaire européen. Conformément à l'article 85*bis*, § 2, du Statut, ce droit d'action subrogatoire vise notamment les versements effectués conformément à l'article 70 du même

Statut à la suite du décès d'un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire titulaire d'une pension et les prestations servies au titre des articles 72 et 73 du Statut.

Conformément à l'article 85*bis*, § 4, du Statut, ce droit de subrogation ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action directe de la part de l'Union. L'action directe de l'Union européenne, en sa qualité d'employeur, peut dès lors se cumuler avec l'action subrogatoire et doit s'exercer conformément aux dispositions nationales en la matière.

B.8.1. En droit belge, la réponse à la question de savoir si l'employeur public dispose aussi, pour obtenir le remboursement des charges supportées, d'une action fondée sur l'article 1382 du Code civil et si les paiements effectués par l'employeur public (sur la base de son obligation législative, réglementaire ou contractuelle et sans obtenir de prestations de travail en contrepartie) constituent un préjudice indemnisable, en relation causale avec la faute du tiers, a connu une évolution dans la jurisprudence de la Cour de cassation. Elle y a dans le passé répondu négativement. Depuis 2001, elle reconnaît le bénéfice de l'article 1382 du Code civil à l'employeur, lequel ne se heurte donc plus aux restrictions découlant de l'action subrogatoire. Elle décide en effet :

« Attendu qu'en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, celui qui cause à autrui un dommage par sa faute est tenu d'indemniser intégralement ce dommage, ce qui implique le rétablissement du préjudicié dans l'état où il serait demeuré si l'acte dont il se plaint n'avait pas été commis;

Que l'autorité qui, à la suite de la faute d'un tiers, est tenue, en vertu d'une obligation légale ou réglementaire qui lui incombe, de continuer à payer le traitement et les cotisations dues sur ce traitement sans recevoir des prestations de travail en contrepartie, a droit à une indemnité dans la mesure où elle subit ainsi un dommage;

Qu'en effet, l'existence d'une obligation contractuelle, légale ou réglementaire n'exclut pas qu'il y ait un dommage au sens de l'article 1382 du Code civil, sauf s'il résulte de la teneur ou de la portée de la convention, de la loi ou du règlement, que la dépense ou la prestation à intervenir doit définitivement rester à charge de celui qui s'y est obligé ou qui doit l'exécuter en vertu de la loi ou du règlement » (Cass., 19 février 2001, *Pas.*, 2001, n° 99; voy. aussi : Cass., 30 janvier 2002, *Pas.*, 2002, n° 63; 4 mars 2002, *Pas.*, 2002, n° 154; 9 avril 2003, *Pas.*, 2003, n° 235; 10 avril 2003, *Pas.*, 2003, n° 245; 3 décembre 2003, *Pas.*, 2003, n° 614; 23 février 2004, *Pas.*, 2004, n° 94; 16 janvier 2006, *Pas.*, 2006, n° 35; 1er octobre

2007, *Pas.*, 2007, n° 443; 18 novembre 2011, *Pas.*, 2011, n° 625; 14 mai 2012, *Pas.*, 2012, n° 298; 3 mai 2013, *Pas.*, 2013, n° 279; 23 octobre 2013, *Pas.*, 2013, n° 543).

B.8.2. En vertu de cette jurisprudence, l'existence d'un dommage indemnisable au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, subi personnellement par l'employeur public de la victime d'un accident causé par la faute d'un tiers et qui peut se cumuler avec son action subrogatoire, s'apprécie à l'aune des « montants payés sans recevoir de prestations de travail en contrepartie », « sauf s'il résulte de la teneur ou de la portée de la convention, de la loi ou du règlement, que la dépense ou la prestation à intervenir doit définitivement rester à charge de celui qui s'y est obligé ou qui doit l'exécuter en vertu de la loi ou du règlement ».

La question de savoir si la dépense ou la prestation doit ou non rester définitivement à charge de l'employeur public qui y est obligé sur la base de la convention, de la loi ou du règlement, relève de l'appréciation du juge du fond en fonction de la teneur ou de la portée du contrat, de la loi ou du règlement (Cass., 7 mai 2015, *Pas.*, 2015, n° 296).

B.8.3. Lorsque l'employeur public doit, en raison de l'incapacité de travail frappant son agent victime d'un accident causé par un tiers, continuer à payer à cet agent, en vertu des obligations contractuelles, légales ou réglementaires qui lui incombent, la rémunération et les charges afférentes à cette rémunération, sans recevoir de prestations de travail en contrepartie, il a dès lors droit à une indemnisation pour ce dommage personnel sur la base du droit commun de la responsabilité découlant des articles 1382 et 1383 du Code civil.

L'action directe fondée sur ces dispositions permet ainsi à l'employeur d'obtenir le remboursement des rémunérations brutes, et non des rémunérations nettes qu'il peut réclamer en exerçant les droits de la victime sur la base de son action subrogatoire (voy., par exemple, Cass., 23 octobre 2013, *Pas.*, 2013, n° 543; 4 février 2014, *Pas.*, 2014, n° 92).

B.8.4.1. Lorsque la demande d'indemnisation portait sur d'autres dépenses que des rémunérations, la jurisprudence de la Cour de cassation a également évolué.

Tout d'abord, ont été considérés comme constituant un dommage indemnisable des frais médicaux exposés par l'Etat en faveur d'un militaire temporairement incapable (Cass., 4 mars 2002, *Pas.*, 2002, n° 154; 1er octobre 2007, *Pas.*, 2007, n° 443), ou des débours découlant du décès d'un fonctionnaire européen (voy. Cass., 16 janvier 2006, *Pas.*, 2006, n° 35).

B.8.4.2. A partir de 2006, la Cour de cassation a considéré que « le but de la loi ou du règlement qui oblige un employeur intervenant à titre d'assureur à débours des sommes dont le montant est supérieur à celui qu'il aurait dû payer en tant qu'employeur pour des prestations de services, est de laisser ces sommes définitivement à charge de l'employeur » et a conclu que le versement par l'employeur public d'une rente pour incapacité de travail permanente partielle ne constitue « pas un dommage récupérable auprès du tiers responsable » (Cass., 9 janvier 2006, *Pas.*, 2006, n° 22).

Ne constituant pas la contrepartie de prestations de travail dont l'employeur aurait bénéficié en l'absence de l'accident, n'ont pas été considérés comme un dommage indemnisable : une rente pour incapacité permanente partielle (Cass., 12 novembre 2008, *Pas.*, 2008, n° 627; Cass., 2 mars 2012, *Pas.*, 2012, n° 144; Cass., 24 mai 2013, *Pas.*, 2013, n° 317), une pension d'invalidité d'un employé mis prématurément à la pension en raison d'une incapacité permanente due à la faute d'un tiers (Cass., 26 mai 2009, *Pas.*, 2009, n° 343; 19 juin 2015, *Pas.*, 2015, n° 317), une indemnité pour incapacité versée au-delà de l'expiration du contrat de travail (Cass., 14 mai 2012, *Pas.*, 2012, n° 298), une rente versée au conjoint survivant (Cass., 24 janvier 2013, *Pas.*, 2013, n° 59; 24 janvier 2013, *Pas.*, 2013, n° 61), des pensions d'orphelins (Cass., 24 janvier 2013, *Pas.*, 2013, n° 61), ou des frais funéraires (Cass., 24 janvier 2013, *Pas.*, 2013, n° 59).

B.8.4.3. En ce qui concerne plus particulièrement le versement par l'Union européenne de pensions ou d'une rente versée au conjoint survivant ou aux orphelins d'un fonctionnaire européen, la Cour de cassation a jugé qu'un tel versement ne pouvait être considéré comme un dommage indemnisable au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil :

« Lorsque, à la suite de l'accident mortel de l'un de ses agents, l'Union européenne est tenue, en vertu du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, de verser des pensions d'orphelins en faveur des enfants ou de survie en faveur de la veuve ou de la précédente épouse de cet agent, le [paiement] de ces pensions, qui ne constitue pas la contrepartie des prestations de travail dont elle aurait bénéficié en l'absence de l'accident, n'est pas un dommage réparable au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil » (Cass., 24 janvier 2013, *Pas.*, 2013, n° 61).

De même, en ce qui concerne le versement par l'Union européenne d'une pension à un travailleur admis prématurément à la pension en raison d'une incapacité permanente de travail causée par la faute d'un tiers, la Cour de cassation a jugé :

« La pension d'invalidité, en effet, ne constitue pas une rémunération payée sans contrepartie normale mais une allocation de sécurité sociale qui couvre le risque d'incapacité permanente de travail et qui, dans le secteur public, est prise en charge par l'employeur.

Lorsqu'en vertu du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, l'Union européenne doit verser une pension d'invalidité à un membre du personnel admis à la pension d'office ensuite d'une incapacité permanente de travail en raison des lésions encourues par la faute d'un tiers, le paiement de cette pension, qui ne constitue pas une contrepartie pour les prestations de service que l'Union européenne aurait perçues si l'accident n'était pas survenu, ne constitue pas un dommage indemnizable au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil » (Cass., 19 juin 2015, *Pas.*, 2015, n° 317).

B.8.5. Il ressort de cette jurisprudence, en particulier de l'arrêt précité du 19 juin 2015, que, dans le cadre de l'action directe de l'employeur public fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, pouvant se cumuler à son action subrogatoire, seuls peuvent constituer un dommage indemnizable les paiements opérés sans bénéficiaire de la contrepartie normale de prestations de travail.

Les employeurs publics sont dès lors, en ce qui concerne leurs possibilités de recours direct, traités différemment selon la nature des dépenses qu'ils exposent à l'égard de la victime d'un accident causé par un tiers et de ses ayants droit.

La Cour doit examiner si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.9. Conformément au droit belge en la matière, l'Union européenne dispose, outre de son action subrogatoire, d'une action directe fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, afin de réclamer le remboursement de principe des décaissements opérés à la suite du décès accidentel d'un fonctionnaire européen (voy. Cass., 16 janvier 2006, *Pas.*, 2006, n° 35).

Compte tenu de la jurisprudence citée en B.8, seuls peuvent toutefois être pris en considération comme étant des dommages indemnifiables pour l'employeur sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil les paiements qui constituent une contrepartie pour les prestations de travail dont l'Union européenne aurait bénéficié si l'accident n'était pas survenu.

B.10.1. La Cour de justice a jugé que le Statut « ne peut pas être interprété en ce sens que, dans le cadre d'une action directe en vertu de l'article 85*bis*, paragraphe 4, de ce statut, les prestations que l'Union est tenue d'honorer au titre, d'une part, de l'article 73 dudit statut, visant à couvrir les risques de maladie et d'accident et, d'autre part, de l'article 78 de ce même statut pour le versement d'une pension d'invalidité doivent définitivement rester à sa charge » (CJUE, 15 octobre 2015, arrêt *Union européenne c. Axa Belgium SA*, C-494/14, point 44).

B.10.2. La circonstance que la Cour de justice indique que ces montants ne doivent pas définitivement rester à charge de l'Union, en vertu de la portée du Statut, ne signifie toutefois pas que leur paiement, lorsque le décès du fonctionnaire européen est dû à un accident causé par un tiers, s'identifie nécessairement à la notion de dommage au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil belge.

Comme il est dit en B.3.2.3, l'action directe de l'Union reste, à cet égard, soumise aux règles nationales applicables en la matière, dont les conditions d'application des articles 1382 et 1383 du Code civil, notamment l'existence d'un dommage, déterminé et apprécié par le juge national.

B.11.1. Comme il est dit en B.8, l'employeur public s'est vu, à la suite de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation, reconnaître un droit de recours direct fondé sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, se cumulant à l'action subrogatoire lui permettant d'exercer les droits de la victime ou de ses ayants droit.

Cette action directe, qui s'écarte de la logique de l'action subrogatoire légalement ou conventionnellement prévue, permet ainsi à l'employeur public de la victime d'un accident d'obtenir le remboursement des rémunérations brutes et non seulement des rémunérations nettes payées au travailleur pendant la durée de son incapacité.

B.11.2. Dans l'interprétation selon laquelle le dommage indemnisable, au sens de ces dispositions, est limité aux paiements opérés sans la contrepartie normale de prestations de travail, cette limitation est fondée sur un critère de distinction objectif et pertinent.

En effet, le dommage purement économique supporté par l'employeur public d'une victime d'un accident de la circulation est, dans ce contexte, défini en lien direct avec le fonctionnement normal de la relation de travail, qui est elle-même à l'origine du dommage supporté par l'employeur de la victime.

B.11.3. Lorsque l'employeur public assume, en outre, des prestations relevant d'un régime de sécurité sociale, les dépenses liées à de telles prestations dépassent ce que l'employeur est en droit d'attendre de son agent en raison de l'exécution normale de la relation de travail. Le dommage que subirait l'employeur public en raison de dépenses liées à de telles prestations ne pourrait d'ailleurs être considéré comme étant personnel.

B.11.4. Cette interprétation n'entraîne, par ailleurs, pas d'effets disproportionnés. L'employeur public dispose en effet, à l'égard des autres dépenses que celles visées en B.11.2, d'une action subrogatoire qui lui permet d'obtenir une indemnisation, même si celle-ci est limitée à ce que la victime elle-même pourrait obtenir. Il peut, par ailleurs, s'assurer pour couvrir le risque lié à ces décaissements.

En l'espèce, comme il est dit en B.7.2, l'article 85*bis*, §§ 1er à 3, du Statut, accorde à l'Union, de plein droit, une action subrogatoire lui permettant, notamment, de postuler le remboursement des versements effectués conformément à l'article 70 du Statut à la suite du décès d'un fonctionnaire et des prestations servies au titre des articles 72 et 73 du Statut. L'Union européenne est en outre le bénéficiaire d'une assurance couvrant les conséquences pécuniaires des obligations statutaires découlant de l'article 73 du Statut (voy. CJUE, 24 octobre 1996, *Commission c. Royale belge SA*, C-76/95).

B.11.5. Enfin, l'appréciation du dommage à l'aune de l'absence de contrepartie normale de prestations de travail permet de ménager un juste équilibre entre les intérêts des différentes parties concernées, l'employeur public bénéficiant d'une action directe se cumulant à une action subrogatoire, tandis que la personne tenue de l'indemniser ne devra pas prendre en charge le versement de prestations qui procèdent d'options propres à la relation de travail en cause, et qui peuvent se révéler sans commune mesure avec le dommage subi directement par la victime auquel est, en principe, limitée l'action subrogatoire.

B.12. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la seconde question préjudicielle*

B.13. Dans la décision de renvoi, le juge *a quo* a jugé que l'Union européenne était un « ayant droit » au sens de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989.

La Cour examine la seconde question préjudicielle dans cette interprétation.

B.14.1. L'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 organise un système de responsabilité objective des conducteurs de véhicules automoteurs dérogeant au droit

commun de la responsabilité civile, le conducteur d'un véhicule automoteur impliqué dans un accident ne pouvant pas s'exonérer de son obligation de réparation des dommages subis par les victimes en invoquant l'absence de faute dans son chef.

L'obligation d'indemniser le dommage subi par les victimes d'un accident de la route et leurs ayants droit est mise à charge des assureurs qui couvrent la responsabilité du propriétaire, du conducteur ou du détenteur des véhicules automoteurs.

B.14.2. Par la disposition en cause, le législateur vise à l'indemnisation automatique des victimes réputées faibles d'accidents de la circulation et de leurs ayants droit (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-1, p. 9), ce qui permet d'accélérer l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation :

« La mise en circulation de véhicules automoteurs crée donc véritablement un risque important pour l'intégrité physique des personnes qui se trouvent dans une position de faiblesse évidente vis-à-vis des véhicules automoteurs, qu'elles soient elles-mêmes transportées à bord de l'un de ces véhicules ou qu'elles soient simplement des piétons ou des cyclistes.

[...]

Il existe, par conséquent, de nombreux cas dans lesquels, à la souffrance subie par la victime en raison des lésions corporelles qu'elle a subies s'ajoutent de graves conséquences financières pour elle-même et pour sa famille.

De même, lorsque la victime d'un accident est décédée, sa famille peut se retrouver dans une situation pécuniaire difficile qui aggrave encore la douleur qu'elle éprouve ».

B.14.3. A la suite de l'arrêt n° 92/98 du 15 juillet 1998, le législateur a, par la loi du 19 janvier 2001, étendu le régime d'indemnisation automatique des victimes d'un accident de la route aux véhicules automoteurs liés à une voie ferrée, en mettant l'obligation d'indemnisation à charge des propriétaires de ces véhicules.

B.14.4. Selon le paragraphe 5 de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, « les règles de la responsabilité civile restent d'application pour tout ce qui n'est pas régi expressément par [cette disposition législative] ».

Le régime d'indemnisation établi par l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 couvre « tous les dommages subis par les victimes et leurs ayants droit et résultant de lésions corporelles ou du décès, y compris les dégâts aux vêtements », à l'exception des dégâts matériels subis par les victimes et leurs ayants droit à la suite de l'accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur (Cass., 7 février 2011, *Pas.*, 2011, n° 109).

Il en résulte qu'en se référant à « tous les dommages subis par les victimes et leurs ayants droit », dont ceux résultant du décès, l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 ne déroge pas au droit commun de la responsabilité civile en ce qui concerne la notion de dommage indemnisable.

B.15. La différence de traitement critiquée dans la seconde question préjudicielle ne trouve dès lors pas sa source dans cette disposition, mais dans les seuls articles 1382 et 1383 du Code civil.

Dans sa réponse à la première question préjudicielle, la Cour a conclu à la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 1382 et 1383 du Code civil, interprétés en ce sens que le dommage subi par l'employeur public, lorsqu'un de ses agents est victime d'un accident qui est indemnisable au sens de ces dispositions, est limité aux paiements qu'il a opérés sans bénéficier de la contrepartie normale de prestations de travail.

B.16. Il n'y a dès lors pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 1382 et 1383 du Code civil, interprétés en ce sens que le dommage subi par l'employeur public lorsqu'un de ses agents est victime d'un accident qui est indemnisable au sens de ces dispositions est limité aux paiements qu'il a opérés sans bénéficier de la contrepartie normale de prestations de travail, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 octobre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels