



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 54/2025
du 3 avril 2025
Numéro du rôle : 8169**

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 4, § 1er, alinéas 2 et 3, et 13, alinéa 2, 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 », posées par le Tribunal du travail de Liège, division de Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 21 février 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 février 2024, le Tribunal du travail de Liège, division de Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Question n° 1 : si pas de désindexation - plafond identique aux agents statutaires/contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 et les autres agents/contractuels du secteur public - article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967

‘ En l'absence de mécanisme de désindexation applicable aux agents statutaires et contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, l'article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, tel que modifié par l'arrêté royal n° 280 du 30 mars 1984 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il applique le même plafond de rémunération, d'une part, aux agents statutaires et contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 et d'autre part, aux agents statutaires et contractuels visés par les arrêtés royaux du 24 janvier 1969 et du 12 juin 1970;

- alors que ces deux catégories se distinguent en ce que les premiers ne se voient appliquer aucun mécanisme de désindexation de la rémunération servant de base au calcul de la rente indemnisant l'I.P.P. subie à la suite d'un accident du travail, au contraire des seconds ? '.

Question n° 2 : si pas de désindexation - plafond identique aux agents statutaires/contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 et les autres agents statutaires/contractuels du secteur public - article 4, § 1er, alinéa 3 de la loi du 3 juillet 1967

' En l'absence de mécanisme de désindexation applicable aux agents statutaires et contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, l'article 4, § 1er, alinéa 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, tel que modifié par l'arrêté royal n° 280 du 30 mars 1984 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il ne contient aucune obligation pour le Roi d'indexer le montant du plafond contenu à l'article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967, tant à l'égard, d'une part, des agents statutaires et contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 et d'autre part, des agents statutaires et contractuels visés par les arrêtés royaux du 24 janvier 1969 et du 12 juin 1970;

- alors que ces deux catégories se distinguent en ce que les premiers ne se voient appliquer aucun mécanisme de désindexation de la rémunération servant de base au calcul de la rente indemnisant l'I.P.P. subie à la suite d'un accident du travail, au contraire des seconds ? '.

Question n° 3 : si pas de désindexation - plafond distinct secteur public/privé pour les travailleurs ou agents subissant une même incapacité - article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967

' En l'absence de mécanisme de désindexation applicable aux agents statutaires et contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, l'article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, tel que modifié par l'arrêté royal n° 280 du 30 mars 1984 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il applique aux agents statutaires et contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 un plafond fixé non indexé;

- alors qu'à incapacité permanente égale, les travailleurs visés par la loi du 10 avril 1971 relative aux accidents du travail se voient appliquer le plafond indexé prévu à l'article 39 de cette loi ? '.

Question n° 4 : si pas de désindexation - plafond distinct secteur public/privé pour les travailleurs ou agents subissant une même incapacité - article 4, § 1er, alinéa 3 de la loi du 3 juillet 1967

' En l'absence de mécanisme de désindexation applicable aux agents statutaires et contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, l'article 4, § 1er, alinéa 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, tel que modifié par l'arrêté royal n° 280 du 30 mars 1984 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il ne contient aucune obligation pour le Roi d'indexer le montant du plafond contenu à l'article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967, ne fût-ce qu'à l'égard des agents statutaires et contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970;

- alors qu'à incapacité permanente égale, les travailleurs visés par la loi du 10 avril 1971 relative aux accidents du travail se voient appliquer le plafond indexé prévu à l'article 39 de cette loi ? '.

Question n° 5 : si pas de désindexation - plafond distinct secteur public/privé pour les contractuels subissant une même incapacité - article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967

' En l'absence de mécanisme de désindexation applicable aux contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, l'article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, tel que modifié par l'arrêté royal n° 280 du 30 mars 1984 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il applique aux contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 un plafond fixe non indexé;

- alors qu'à incapacité permanente égale, les travailleurs visés par la loi du 10 avril 1971 relative aux accidents du travail se voient appliquer le plafond indexé prévu à l'article 39 de cette loi ? '.

Question n° 6 : si pas de désindexation - plafond distinct secteur public/privé pour les contractuels subissant une même incapacité - article 4, § 1er, alinéa 3 de la loi du 3 juillet 1967

' En l'absence de mécanisme de désindexation applicable aux contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, l'article 4, § 1er, alinéa 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, tel que modifié par l'arrêté royal n° 280 du 30 mars 1984 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il ne contient aucune obligation pour le Roi d'indexer le montant du plafond contenu à l'article 4, § 1er, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967, ne fût-ce qu'à l'égard des contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970;

- alors qu'à incapacité permanente égale, les travailleurs visés par la loi du 10 avril 1971 relative aux accidents du travail se voient appliquer le plafond indexé prévu à l'article 39 de cette loi ? '.

Question n° 7 : si désindexation - application uniforme du principe de non-indexation de la rente aux secteurs public et privé dans leur globalité - [article] 13, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967

‘ Dans l'interprétation selon laquelle l'article 4, § 1er, alinéa 1er doit être considéré comme visant la rémunération annuelle des agents et contractuels visés par l'article 1er de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, exprimée à sa valeur désindexée, l'article 13, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, tel que modifié, d'abord par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales puis par l'arrêté royal du 8 août 1997 (confirmé par la loi du 12 décembre 1997) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu'il applique aux agents statutaires et contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 un régime de non-indexation de la rente d'I.P.P. inférieure à (10 puis) 16 % identique au régime applicable aux contractuels visés par la loi du 10 avril 1971;

- alors que, d'une part, les agents statutaires et contractuels visés par l'arrêté royal du 13 juillet 1970 se trouvent dans une situation fondamentalement différente des contractuels du secteur privé au vu de l'interprétation de l'article 4 telle que suggérée ci-dessus (désindexation de la rémunération de base) et que d'autre part, en supprimant implicitement le mécanisme correcteur (indexation à la date de l'accident) ayant permis jusqu'alors de fixer le montant de la rente sur base de la rémunération perçue à la date de l'accident, il est disproportionné au regard des objectifs (économie mais également traitement identique des victimes d'accidents du travail dans les secteurs privé et public) visés par le législateur ? '.

Question n° 8 : si désindexation - application uniforme du principe de non-indexation de la rente aux contractuels des secteurs public et privé - [article] 13, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967

‘ Dans l’interprétation selon laquelle l’article 4, § 1er, alinéa 1er doit être considéré comme visant la rémunération annuelle des contractuels visés par l’article 1er de l’arrêté royal du 13 juillet 1970, exprimée à sa valeur désindexée, l’article 13, alinéa 2 de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, tel que modifié, d’abord par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales puis par l’arrêté royal du 8 août 1997 (confirmé par la loi du 12 décembre 1997) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution

- en ce qu’il applique aux contractuels visés par l’arrêté royal du 13 juillet 1970 un régime de non-indexation de la rente d’I.P.P. inférieure à (10 puis) 16 % identique au régime applicable aux contractuels du secteur privé;

- alors que, d’une part, les contractuels visés par l’arrêté royal du 13 juillet 1970 se trouvent dans une situation fondamentalement différente des contractuels du secteur privé au vu de l’interprétation de l’article 4 telle que suggérée ci-dessus (désindexation de la rémunération de base) et que, d’autre part, en supprimant implicitement le mécanisme correcteur (indexation à la date de l’accident) ayant permis jusqu’alors de fixer le montant de la rente sur base de la rémunération perçue à la date de l’accident, il est disproportionné au regard des objectifs visés par le législateur ? ’ ».

Des mémoires ont été introduits par :

- C.M., assisté et représenté par Me Simon Palate, avocat au barreau de Namur;
- la commune de Sambreville, assistée et représentée par Me Vincent Neuprez et Me Stéphanie Adam, avocats au barreau de Liège-Huy;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Maxime Ronsmans, avocat au barreau de Bruxelles.

La commune de Sambreville a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 12 février 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, 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 à l’expiration de ce délai et l’affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d’audience n’ayant été introduite, l’affaire a été mise en délibéré.

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 4 janvier 2018, un employé de la commune de Sambreville est victime d'un accident du travail qui lui cause une incapacité de travail permanente de 13 %. La commune de Sambreville et l'employé communal victime de l'accident sont en désaccord sur le calcul du montant de la rente à verser à l'employé communal. Ce dernier saisit le Tribunal du travail de Liège, division de Namur. Il fait valoir que le montant de sa rémunération qui doit servir de base au calcul de la rente doit être désindexé avant l'application du plafond légal et que le montant de sa rente doit ensuite être actualisé à la date de son accident. Il demande subsidiairement qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour.

La juridiction *a quo* constate que, en fonction de l'interprétation retenue de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 « relatif à la réparation, en faveur de certains membres du personnel des services ou établissements publics du secteur local, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail », la rémunération du demandeur servant de base au calcul de la rente doit être soit la rémunération réellement perçue à la date de l'accident, soit sa rémunération désindexée. Dans la première hypothèse, cette rémunération réellement perçue est plafonnée à un montant non indexé, ce qui pourrait engendrer une discrimination du demandeur par rapport aux travailleurs du secteur privé, lesquels voient leur rémunération servant de base au calcul de leur rente limitée à un plafond indexé. Dans la seconde hypothèse, la rémunération désindexée du travailleur du secteur public correspond à un montant de base qui a été établi en 1990 et non au moment de l'accident, de sorte que l'absence d'indexation des petites rentes prévue par l'article 13, alinéa 2, 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 » empêche une actualisation du montant au moment de l'accident, alors que les travailleurs du secteur privé voient leur rente fixée sur la base de leur rémunération calculée au moment de l'accident, c'est-à-dire de leur rémunération indexée.

La juridiction *a quo* décide dès lors de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le demandeur devant la juridiction *a quo* s'en remet à l'appréciation de la Cour en ce qui concerne les questions préjudicielles n^{os} 1 à 6.

A.2. Le Conseil des ministres soutient que les première et deuxième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse parce que la discrimination potentielle soulevée par la juridiction *a quo* trouve sa source dans l'arrêté royal du 13 juillet 1970 « relatif à la réparation, en faveur de certains membres du personnel des services ou établissements publics du secteur local, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail » (ci-après : l'arrêté royal du 13 juillet 1970) et non dans les dispositions attaquées. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition en cause, en prévoyant le même plafond pour toutes les catégories de travailleurs du secteur public, ne fait pas naître une discrimination, et que ce sont les arrêtés royaux pris en exécution de la loi qui ont créé des catégories différentes. Le Conseil des ministres observe que le législateur, lorsqu'il confère une habilitation au Roi, ne peut présumer que l'usage qui va être fait de cette habilitation sera inconstitutionnel, et il se réfère aux arrêts de la Cour n^{os} 61/2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.061) et 178/2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.178).

A.3. En ce qui concerne les troisième et quatrième questions préjudicielles, le Conseil des ministres considère que la disposition en cause prévoit l'application d'un plafond non indexé à une rémunération non indexée, et que le régime mis en place pour le secteur privé prévoit l'application d'un plafond indexé à une rémunération indexée, de sorte que chaque système repose sur une logique propre et qu'il n'y a pas de discrimination. Le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt de la Cour n° 9/2016 du 21 janvier 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.009). Il réitère que le législateur, lorsqu'il confère une habilitation au Roi, ne peut présumer que l'usage qui va être fait de cette habilitation sera inconstitutionnel.

A.4. En ce qui concerne les cinquième et sixième questions préjudicielles, le Conseil des ministres souligne qu'elles sont identiques aux troisième et quatrième questions préjudicielles, si ce n'est que la catégorie de travailleurs du secteur public qui y est comparée aux travailleurs du secteur privé est composée des seuls travailleurs du secteur public engagés sur la base d'un contrat de travail. Le Conseil des ministres fait valoir que, compte tenu du système mis en place par la loi du 3 juillet 1967, les agents contractuels et les agents statutaires visés par les arrêtés royaux pris en exécution de cette loi doivent être considérés comme formant une seule et même catégorie, de sorte que les catégories visées dans les cinquième et sixième questions préjudicielles ne sont pas comparables, et que ces questions n'appellent pas de réponse.

A.5.1. La commune de Sambreville fait valoir que les questions préjudicielles n°s 1 à 6 ne relèvent pas de la compétence de la Cour car elles ont trait à l'interprétation qu'il convient de donner à une disposition réglementaire et non à une disposition législative. Subsidiairement, elle soutient que ces questions préjudicielles ne sont manifestement pas utiles à la solution du litige, de sorte qu'elles n'appellent pas de réponse. La commune de Sambreville soutient, en effet, qu'au vu, notamment, des travaux préparatoires et de la jurisprudence de la Cour de cassation, il est incontestable que la loi du 3 juillet 1967 et l'arrêté royal du 13 juillet 1970 prévoient un mécanisme de désindexation de la rémunération de base. Elle fait également valoir que le mécanisme de désindexation de la rémunération de base découle aussi de l'esprit des articles 4 et 13 de la loi du 3 juillet 1967, de sorte que, même si l'application de l'article 18, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 était écartée pour inconstitutionnalité, conformément à l'article 159 de la Constitution, il ne serait pas possible de considérer que la rémunération de base est une rémunération indexée.

A.5.2. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, la commune de Sambreville soutient, à titre surabondant, d'une part, que la Cour a déjà jugé, par l'arrêt n° 9/2016, précité, que le plafond prévu à l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 n'est pas discriminatoire à l'égard des travailleurs du secteur public car le régime mis en place pour le secteur public repose sur une logique interne propre, comme le régime mis en place pour le secteur privé et, d'autre part, que le choix de ne pas prévoir une indexation du plafond relève du pouvoir du Roi d'appréciation en opportunité, dans lequel le juge ne peut s'immiscer.

A.5.3 En ce qui concerne les cinquième et sixième questions préjudicielles, la commune de Sambreville fait valoir, à titre surabondant, que les employés contractuels du secteur public ne sont pas comparables aux employés contractuels du secteur privé, dès lors que ces deux catégories sont soumises à des législations différentes, les dispositions plus favorables s'appliquant au secteur public.

A.6.1. Le demandeur devant la juridiction *a quo* comprend la septième question préjudicielle comme étant subdivisée en deux branches. En ce qui concerne la première branche, il soutient que la disposition en cause fait naître une discrimination en ce que la rente n'est plus liée à l'évolution de l'indice des prix. Il estime que l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1967 doit être interprété comme visant nécessairement une rémunération désindexée, qu'il existe ou non une disposition expresse en ce sens dans l'arrêté royal rendant applicable la loi du 3 juillet 1967. Il expose qu'en 1967, le législateur a en effet désindexé la rémunération prise en compte pour le calcul de la rente, à la suite de l'introduction d'un mécanisme d'indexation de la rente proprement dite. La référence à un plafond non indexé prévu dans le régime des travailleurs du secteur privé n'a de sens que si la rémunération de base est désindexée.

A.6.2. En ce qui concerne la seconde branche de la septième question préjudicielle, le demandeur devant la juridiction *a quo* soutient que la disposition attaquée est discriminatoire si elle est interprétée en ce sens que la rente des travailleurs soumis à la loi du 3 juillet 1967 souffrant d'une incapacité permanente de travail de moins de 16 % est maintenue à une valeur établie au 1er janvier 1990, sans actualisation à la date de l'accident. Il fait

valoir que cette non-actualisation de la valeur de la rente est incompatible avec le but, poursuivi par le législateur, de supprimer l'indexation des rentes relatives à des incapacités de travail de moins de 16 % de la même manière dans le secteur public et dans le secteur privé, et qu'elle est disproportionnée.

A.7. En ce qui concerne la huitième question préjudicielle, le demandeur devant la juridiction *a quo* fait valoir que les travailleurs contractuels du secteur public sont engagés dans le même type de relation de travail et qu'ils sont soumis aux mêmes règles de sécurité sociale que les travailleurs soumis à la loi du 10 avril 1971, et il se réfère, pour le surplus, à ses développements relatifs à la septième question préjudicielle.

A.8. Le Conseil des ministres soutient que les septième et huitième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, dès lors que la désindexation de la rémunération servant de base au calcul de la rente ainsi que le mécanisme correcteur trouvent leur origine dans un arrêté royal et non dans la disposition en cause. Subsidièrement, le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause traite les travailleurs du secteur public de manière similaire par rapport à ceux du secteur privé, de sorte qu'il n'y a pas de discrimination et que la huitième question préjudicielle n'appelle pas de réponse, en ce que les catégories comparées ne sont pas comparables, eu égard à ses développements relatifs aux cinquième et sixième questions préjudicielles.

A.9.1. La commune de Sambreville soutient que la différence de traitement faisant l'objet de la septième question préjudicielle n'est pas discriminatoire car les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé ne se trouvent pas dans des situations suffisamment comparables, chaque système étant basé sur une logique qui lui est propre et ayant pour objectif de prévoir une indemnisation de nature forfaitaire.

Subsidièrement, la commune de Sambreville fait valoir que l'on ne pourrait interpréter les dispositions en cause comme impliquant une indexation de la rémunération de base au stade du calcul de la rente, puisque, si cette indexation portait la rémunération de base à un montant supérieur à celui du plafond légal prévu à l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967, cette disposition serait violée, en ce qu'elle prévoit un plafond non indexé, la Cour ayant déjà confirmé la constitutionnalité de ce plafond non indexé.

Plus subsidiairement, la commune de Sambreville soutient que, si une discrimination devait être constatée, c'est l'ensemble du système qui devrait être revu, de sorte que seuls le législateur et le Roi pourraient y remédier, sans que le juge puisse se substituer à eux.

A.9.2. À l'argument du Conseil des ministres selon lequel la septième question préjudicielle n'appelle pas de réponse dès lors que la désindexation de la rémunération servant de base au calcul de la rente ainsi que le mécanisme correcteur trouvent leur origine dans un arrêté royal et non dans la disposition en cause, la commune de Sambreville répond que les arrêts de la Cour auxquels se réfère le Conseil des ministres concernent l'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, qui est applicable notamment aux membres du personnel de l'État fédéral et des entités fédérées, et non l'article 18, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, qui est applicable en l'espèce. Elle fait valoir que, si l'article 18, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 ne précise pas explicitement que la rémunération à prendre en compte pour le calcul de la rente est une rémunération de base désindexée, c'est parce que ce principe découle de la loi du 3 juillet 1967. La commune de Sambreville considère que le système prévu pour le secteur public, fondé sur une rémunération hors index puisque seule la rente est indexée, trouve son origine dans les articles 4, § 1er, alinéa 1er, et 13 de la loi du 3 juillet 1967, l'arrêté royal du 13 juillet 1970 ne faisant que reprendre ce système.

A.10. En ce qui concerne la huitième question préjudicielle, la commune de Sambreville fait valoir que c'est un arrêté royal qui rend la loi du 3 juillet 1967 applicable aux agents contractuels communaux, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour répondre à cette question préjudicielle. La commune de Sambreville soutient également que les agents contractuels du secteur public bénéficient au même titre que les agents statutaires des dispositions plus favorables de la loi du 3 juillet 1967, qu'elle invoque dans ses développements relatifs à la septième question préjudicielle. Elle en déduit que la situation de ces agents n'est pas comparable à celle des travailleurs du secteur privé.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur le calcul des rentes pour les « petites » incapacités permanentes de travail dans le secteur public.

B.1.2. L'article 3, alinéa 1er, 1°, 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 » (ci-après : la loi du 3 juillet 1967) dispose :

« Selon les modalités fixées par l'article 1er :

1° la victime d'un accident du travail, d'un accident survenu sur le chemin du travail ou d'une maladie professionnelle a droit :

a) à une indemnité pour frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, hospitaliers, de prothèse et d'orthopédie;

b) à une rente en cas d'incapacité de travail permanente;

c) à une allocation d'aggravation de l'incapacité permanente de travail après le délai de révision ».

B.1.3. L'article 4, § 1er, en cause, de la loi du 3 juillet 1967 dispose :

« La rente pour incapacité de travail permanente est établie sur la base de la rémunération annuelle à laquelle la victime a droit au moment de l'accident ou de la constatation de la maladie professionnelle. Elle est proportionnelle au pourcentage d'incapacité de travail reconnue à la victime.

Lorsque la rémunération annuelle dépasse 24 332,08 EUR, elle n'est prise en considération pour la fixation de la rente qu'à concurrence de cette somme. Le montant de ce plafond est celui en vigueur à la date de consolidation de l'incapacité de travail ou à la date à laquelle l'incapacité de travail présente un caractère de permanence.

À l'occasion d'une revalorisation générale des traitements dans le secteur public et dans la mesure de cette revalorisation, le Roi peut modifier ce montant ».

B.1.4. L'article 13, en cause, de la loi du 3 juillet 1967 dispose :

« Les rentes visées à l'article 3, alinéa 1er, les indemnités additionnelles visées à l'article 4, § 2, les allocations d'aggravation et les allocations de décès sont augmentées ou diminuées conformément à la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public. Le Roi détermine comment elles sont rattachées à l'indice-pivot 138,01.

Toutefois, l'alinéa 1er n'est pas applicable aux rentes lorsque l'incapacité de travail permanente n'atteint pas 16 % ».

B.2.1. L'arrêté royal du 13 juillet 1970 « relatif à la réparation, en faveur de certains membres du personnel des services ou établissements publics du secteur local, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail » (ci-après : l'arrêté royal du 13 juillet 1970) rend la loi du 3 juillet 1967 applicable au personnel des pouvoirs locaux. Dès lors que le demandeur devant la juridiction *a quo* est employé d'une commune, il relève du régime de cet arrêté royal. L'article 18 de cet arrêté royal définit ce qu'il convient d'entendre par « rémunération annuelle » :

« Pour la fixation du montant des rentes en cas d'incapacité permanente ou de décès, il faut entendre par rémunération annuelle tout traitement, salaire ou indemnité tenant lieu de traitement ou de salaire acquis par la victime au moment de l'accident, augmenté des allocations et indemnités ne couvrant pas de charges réelles et dues en raison du contrat de louage de service ou du statut légal ou réglementaire. Pour la détermination de cette rémunération, il n'est cependant pas tenu compte des diminutions de rémunération résultant de l'âge de la victime.

Lorsque l'accident s'est produit avant le 1^{er} juillet 1962, la rémunération annuelle est multipliée par un coefficient en vue de l'adapter aux variations du coût de la vie entre la date de l'accident et le 1^{er} juillet 1962. Ce coefficient est déterminé conformément au tableau annexé au présent arrêté.

Pour les apprentis et les membres du personnel, engagés par contrat de formation professionnelle la rente est fixée sur la base du montant déterminé conformément à l'article 38/1, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Pour les catégories de personnes auxquelles le Roi, en exécution de l'article 1^{ter}, alinéa 5, de la loi, a rendu applicable le régime spécial de l'article 86/1 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, la rente est fixée sur la base du montant déterminé conformément à l'article 86/1, 4^o, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ».

B.2.2. D'autres arrêtés royaux, qui ne sont pas applicables au litige devant la juridiction *a quo*, rendent la loi du 3 juillet 1967 applicable à d'autres membres du personnel du secteur

public. Parmi ces autres arrêtés figure notamment l'arrêté royal du 24 janvier 1969 « relatif à la réparation, en faveur de membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail » (ci-après : l'arrêté royal du 24 janvier 1969).

L'arrêté royal du 24 janvier 1969 contient, en ses articles 13 et 14, des dispositions similaires à l'article 18 de l'arrêté royal, précité, du 13 juillet 1970. L'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 précise cependant que « lorsque l'accident s'est produit après le 30 juin 1962, la rémunération annuelle visée à l'article 13, ne comprend pas la majoration due à sa liaison aux fluctuations de l'indice général des prix de détail du Royaume de l'époque ». Cette précision ne figure pas dans l'arrêté royal du 13 juillet 1970, qui est applicable au litige devant la juridiction *a quo*.

B.2.3. Au regard de ces éléments, la juridiction *a quo* considère que l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 est susceptible de deux interprétations. Selon une première interprétation, que la juridiction *a quo* qualifie de « littérale », la rémunération qui sert de base au calcul de la rente est la rémunération annuelle réellement due à la victime au moment de l'accident, soit une rémunération indexée. Selon une seconde interprétation, dans un souci de cohérence avec les règles applicables aux autres travailleurs du secteur public, la rémunération qui sert de base au calcul de la rente s'entend comme ne comprenant « pas la majoration due à sa liaison aux fluctuations de l'indice général des prix de détail du Royaume de l'époque », c'est-à-dire comme étant désindexée.

La juridiction *a quo* indique, dans la décision de renvoi, qu'elle n'entend pas, à ce stade, déterminer parmi ces deux interprétations de l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 celle qui doit être retenue. Les questions préjudicielles n^{os} 1 à 6 s'inscrivent dans la première interprétation et les septième et huitième questions préjudicielles dans la seconde interprétation.

Quant aux septième et huitième questions préjudicielles

B.3. Par les septième et huitième questions préjudicielles, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 13, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de la même manière les victimes d'un accident du travail subissant une « petite » incapacité permanente qui relèvent du secteur public et les victimes d'un accident du travail subissant la même incapacité qui relèvent du secteur privé, alors que leurs rémunérations de référence ne sont pas calculées de la même manière en vue de l'établissement du montant de la rente d'incapacité permanente. La rente n'est en effet indexée dans aucun des deux cas, mais, dans le secteur public, le montant de la rente est calculé sur la base d'une rémunération annuelle non indexée au moment de l'accident, alors que, dans le secteur privé, ce montant est établi en fonction d'un salaire de base indexé.

B.4. En ce qui concerne la base de calcul permettant d'établir le montant de la rente dans le secteur public, la décision de renvoi fait référence à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1967 et à l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, dans la seconde interprétation que la juridiction envisage de retenir de cette dernière disposition, qui correspond à ce que prévoient les articles 13 et 14, § 2, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969.

B.5.1. Comme la Cour l'a jugé par les arrêts n^{os} 178/2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.178) et 61/2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.061) en ce qui concerne l'article 14, § 2, précité, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, la non-indexation de la base de calcul de la rente dans le secteur public n'est pas imputable à une norme législative, mais découle de l'article 14, § 2, précité, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969. De même, en l'espèce, la non-indexation découle de l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, dans la seconde interprétation que la juridiction envisage de retenir de cette dernière disposition, qui correspond à ce que prévoit l'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969.

B.5.2. Ni l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ni aucune disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le

pouvoir de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si les dispositions d'un arrêté royal violent les articles 10 et 11 de la Constitution. Par application de l'article 159 de la Constitution, il appartient à la juridiction *a quo* de ne pas appliquer les dispositions d'un arrêté royal qui ne seraient pas conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Les septième et huitième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Quant aux questions préjudicielles n^{os} 1 à 6

B.7.1. C'est à tort que la commune de Sambreville fait valoir que les questions préjudicielles n^{os} 1 à 6 portent sur l'interprétation d'une disposition réglementaire. Si l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 et son interprétation sont pertinents pour répondre à ces questions préjudicielles, ces dernières portent bien sur la constitutionnalité de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967.

B.7.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

Le principe d'égalité et de non-discrimination implique que le régime d'indemnisation des accidents du travail prévu par la loi du 3 juillet 1967 et par les arrêtés royaux précités soit appliqué de manière cohérente aux différentes catégories de membres du personnel du secteur public. La jurisprudence des cours et tribunaux est cependant divisée quant à la question de savoir s'il faut appliquer la règle, prévue à l'article 14, § 2, précité, de l'arrêté royal du 24 janvier 1969, de la désindexation de la rémunération servant de base au calcul de la rente, ou s'il faut, conformément à l'article 159 de la Constitution, écarter l'application de cette disposition en raison de la discrimination que celle-ci fait naître entre les travailleurs relevant du champ d'application de cet arrêté royal et ceux du secteur privé, dont la rente est calculée sur la base de leur rémunération indexée.

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur cette divergence jurisprudentielle.

L'interprétation de l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 que la juridiction *a quo* qualifie de « littérale », si elle était retenue, aurait pour effet d'aligner le régime de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 sur celui de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 lorsque l'application de la règle de désindexation prévue à l'article 14, § 2, de ce dernier arrêté est écartée en application de l'article 159 de la Constitution.

Au vu de ces éléments, l'interprétation de l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 que la juridiction *a quo* qualifie de « littérale » n'est pas manifestement erronée, et les questions préjudicielles n^{os} 1 à 6 ne sont pas manifestement inutiles à la solution du litige.

B.7.3. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 164/2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.164) et 58/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.058), il n'est par ailleurs pas requis que la juridiction *a quo* opère déjà, lorsqu'elle examine si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige, un choix décisif en faveur d'une interprétation déterminée de la disposition en cause. Il en va de même en ce qui concerne l'interprétation d'autres dispositions qui sont applicables et ont une incidence sur les questions posées à la Cour. Ainsi, la circonstance que la juridiction *a quo* ne s'est pas prononcée sur l'interprétation à retenir de l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 ne signifie pas que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

B.8. Par les troisième et quatrième questions préjudicielles, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour le calcul de leur rente en cas d'incapacité permanente de travail, il applique à la rémunération des agents visés dans l'arrêté royal du 13 juillet 1970 un plafond fixe, non indexé, et en ce qu'il n'oblige pas le Roi à indexer le montant du plafond qu'il prévoit, alors que les travailleurs du secteur privé, visés dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, voient un plafond indexé s'appliquer à leur rémunération indexée.

B.9. L'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose :

« Lorsque le salaire annuel dépasse le montant mentionné ci-après, ce salaire, en ce qui concerne la fixation des indemnités et des rentes, n'est pris en compte qu'à concurrence de ce montant fixé comme suit :

[...]

9° à partir du 1er janvier 2018 : 35.652,45 EUR (index 102,10; base 2004 = 100);

[...]

Les montants de ces rémunérations sont liés aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation suivant les modalités fixées par le Roi.

Le Roi peut modifier ces montants, après avis du Conseil national du Travail.

Les montants des rémunérations visés aux alinéas 1er et 3, qui sont pris en considération pour la fixation des indemnités et rentes, sont exclusivement ceux d'application à la date de l'accident ».

B.10.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.10.2. Le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer sa politique dans les matières socio-économiques. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de régler la manière d'indemniser les accidents du travail, qui fait partie de l'ensemble de la réglementation de la sécurité sociale. Il appartient au législateur soucieux de maîtriser les dépenses de déterminer, compte tenu de la finalité de l'indemnisation concernée et de l'équilibre financier à garantir, les modalités de la fixation de l'indemnisation des dommages résultant d'un accident du travail. Ce faisant, le législateur ne peut toutefois violer le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.11.1. La loi du 3 juillet 1967 a été adoptée en vue d'assurer le personnel des services publics contre les conséquences des accidents sur le chemin ou sur le lieu du travail et des maladies professionnelles.

« L'objectif poursuivi est de leur donner le bénéfice d'un régime comparable à celui qui est déjà applicable dans le secteur privé. Le Gouvernement n'a pas jugé possible ni souhaitable de soumettre les agents des services publics aux mêmes dispositions que les ouvriers et les employés du secteur privé. Le statut des fonctionnaires comporte des particularités dont il convient de tenir compte et qui justifient, dans certains cas, l'adoption de règles propres. Le but visé reste cependant le même : donner à la victime une réparation appropriée du préjudice subi à la suite d'un accident » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 1023/1, pp. 3 et 4; *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 242, pp. 2 et 3).

« Il n'est donc nullement question d'une extension pure et simple du régime du secteur privé au secteur public » (*Doc. parl.*, Chambre, 1966-1967, n° 339/6, p. 2).

B.11.2. Il ressort des travaux préparatoires précités que le législateur a entendu établir des régimes comparables pour les travailleurs du secteur privé et pour ceux du secteur public, en ce qui concerne le régime d'indemnisation des victimes d'un accident du travail, sans toutefois prévoir une simple extension du régime du secteur privé au secteur public, eu égard aux caractéristiques propres de chaque secteur.

B.12.1. La Cour a jugé à plusieurs reprises que les différences objectives entre les deux catégories de travailleurs justifiaient que ces catégories soient soumises à des systèmes différents et qu'il était admissible qu'une comparaison en détail des deux systèmes fasse apparaître des différences de traitement, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chaque règle doit être conforme à la logique du système auquel elle appartient.

B.12.2. Les logiques propres des deux systèmes en matière d'accidents du travail justifient que des différences existent entre le secteur public et le secteur privé, notamment en ce qui concerne les règles de procédure, le niveau et les modalités d'indemnisation.

Il relève de la compétence du législateur de décider, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, si une plus grande équivalence est souhaitable et de déterminer à quel moment

et de quelle manière une plus grande uniformité entre les deux réglementations doit se traduire par des mesures concrètes.

B.13. Cependant, en ce qui concerne en particulier le choix de prévoir un plafond fixe à appliquer à la rémunération de la victime, la loi du 3 juillet 1967 prévoyait initialement un renvoi au montant du plafond prévu pour les travailleurs du secteur privé, et ce, afin de mettre le régime applicable dans le secteur public « en concordance avec le régime prévu pour le secteur privé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1966-1967, n° 339/6, pp. 6 et 7). C'est par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 280 du 30 mars 1984 « modifiant la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public » qu'il a été décidé de passer à un plafond fixe, encore une fois à des fins de concordance avec le régime prévu pour les travailleurs du secteur privé, ainsi qu'il ressort du rapport au Roi précédant cet arrêté royal :

« Le montant forfaitaire fixé comme plafond par le législateur doit rester constant et ne peut évoluer normalement par le mécanisme de l'indexation pour le mettre continuellement en concordance avec la rémunération qui est indexée.

La mise en concordance n'est concevable que si la rémunération de base est liée aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation comme dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Par contre, en ce qui concerne le personnel soumis à la loi du 3 juillet 1967, la rémunération à prendre en considération pour le calcul de la rente est toujours prise à 100 p.c., c'est-à-dire sans majoration due aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation » (*Moniteur belge*, 6 avril 1984, p. 4289).

Les travaux préparatoires de la loi du 6 décembre 1984 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er, 1° et 2°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi » confirment l'objectif du législateur de « rétablir l'équilibre avec le secteur privé » (*Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 957/7, p. 111).

B.14. Par son arrêt n° 9/2016 du 21 janvier 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.009), la Cour a jugé ce qui suit :

« Dans le secteur privé, le plafond pour fixer la rente allouée en cas d'incapacité de travail permanente est actualisé annuellement selon l'indice des prix à la consommation, en proportion de la rémunération de base indexée elle aussi.

En revanche, dans le secteur public, le plafond est en principe fixé – sous la réserve d'une adaptation de celui-ci à l'occasion d'une revalorisation générale – en proportion de la rémunération annuelle non indexée.

Les deux systèmes reposent dès lors sur une logique interne propre » (B.8).

B.15. Toutefois, en application de l'article 18 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970, la rémunération qui sert de base au calcul de la rente du demandeur devant la juridiction *a quo* est susceptible d'être sa rémunération indexée.

La loi du 3 juillet 1967 n'interdit pas cette interprétation de l'article 18 précité, puisque, comme il est dit en B.4 à B.5.2, aucune disposition de la loi du 3 juillet 1967 ni aucune autre disposition législative n'imposent la prise en compte d'une rémunération non indexée. Le législateur, ayant laissé au Roi la possibilité de prévoir que la rémunération à prendre en compte pour le calcul de la rente est la rémunération indexée, a par ailleurs prévu, à l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967, l'application d'un plafond non indexé.

La modification du montant du plafond à laquelle le Roi peut procéder, en vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 3, de la loi du 3 juillet 1967 n'équivaut par ailleurs pas à une indexation.

B.16. L'application, pour le calcul de la rente des travailleurs du secteur public concernés, d'un plafond fixe à leur rémunération indexée n'est pas pertinente au regard de l'objectif, poursuivi par le législateur, mentionné en B.13, de mettre en concordance avec le régime prévu dans le secteur privé le régime applicable dans le secteur public en matière de plafond de la rémunération de référence.

Elle n'est pas non plus pertinente au regard de l'objectif plus général du législateur, mentionné en B.11.1 et B.11.2, d'établir des régimes comparables pour les travailleurs du secteur privé et pour ceux du secteur public. Si, comme il est dit en B.12.1 et B.12.2, les différences objectives entre les deux catégories de travailleurs justifient que ces catégories

soient soumises à des systèmes différents, aucune spécificité propre au secteur public ne justifie l'application d'un plafond non indexé à une rémunération de base indexée.

B.17. L'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967, en ce qu'il impose, pour le calcul de la rente de certains travailleurs du secteur public en cas d'incapacité permanente de travail, l'application d'un plafond non indexé à la rémunération indexée servant de base au calcul de cette rente, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.18.1. Compte tenu de la réponse aux troisième et quatrième questions préjudicielles, la réponse aux questions préjudicielles n^{os} 1, 2, 5 et 6 n'est pas utile à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*.

B.18.2. Les questions préjudicielles n^{os} 1, 2, 5 et 6 n'appellent pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. En ce qu'il prévoit, pour le calcul de leur rente en cas d'incapacité permanente de travail, l'application d'un plafond non indexé à la rémunération indexée de certains travailleurs du secteur public, l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1967 « sur la prévention, 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 » viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

2. Les première, deuxième, cinquième, sixième, septième et huitième questions préjudicielles n'appellent 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 3 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul