

Numéro du rôle : 6113
Arrêt n° 9/2016 du 21 janvier 2016

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, posée par le Tribunal du travail de Gand, division Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 3 décembre 2014 en cause de Gino De Graeve contre la ville de Bruges, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 décembre 2014, le Tribunal du travail de Gand, division Bruges, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le plafond de la rémunération de base servant au calcul de l'indemnité due à la victime d'un accident du travail 1° est fixé, dans cet article, à 24 332,08 euros (pour un accident survenu à partir du 1er juillet 2007), 2° le plafond de rémunération n'est pas lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation mais peut uniquement être modifié par le Roi, à l'occasion d'une revalorisation générale des traitements dans le secteur public et dans la mesure de cette revalorisation, et 3° le plafond de rémunération pris en considération est celui qui est 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, tandis que le plafond de la rémunération de base servant au calcul de l'indemnité due à la victime d'un accident du travail dans le secteur privé 1° est fixé à 37 545,92 euros (pour un accident survenu en 2009), 2° le plafond de rémunération est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation, de la manière déterminée par le Roi, et 3° le plafond de rémunération pris en considération est celui qui est en vigueur au moment de l'accident ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la ville de Bruges, assistée et représentée par Me M. Olivier, avocat au barreau de Bruges;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me C. Vannieuwenhuysen, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 3 novembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, 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 25 novembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 novembre 2015.

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 19 mai 2009, Gino De Graeve a été victime d'un accident du travail qui a donné lieu à des périodes d'incapacité de travail totale temporaire et à une incapacité de travail permanente de 2 %. Son employeur, la ville de Bruges, et lui ne s'accordent pas sur le montant de sa rémunération de base à partir de laquelle est calculée l'indemnisation et il a saisi le tribunal du travail de ce différend.

Le Tribunal du travail de Gand, division Bruges, constate que la ville de Bruges a correctement calculé la rémunération de base pour la rente, soit 24 881,70 euros, mais qu'en vertu de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public (ci-après : la loi du 3 juillet 1967), cette rémunération de base est limitée, pour le calcul de la rente, à 24 332,08 euros, alors que le plafond fixé pour le secteur privé s'élevait, conformément à la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, à 36 809,73 euros pour l'année au cours de laquelle l'accident du travail a eu lieu.

Le Tribunal du travail s'interroge dès lors sur la compatibilité de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967, comparé à l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, dans sa version applicable au litige *a quo*, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'il implique un traitement différent de situations identiques.

Le Tribunal du travail constate qu'il existe encore d'autres différences entre le secteur public et le secteur privé quant à l'indemnisation des accidents du travail, plus précisément en ce qui concerne la date à prendre en considération pour fixer le plafond de la rémunération de base et la liaison de ce plafond à l'indice des prix à la consommation.

Le Tribunal du travail relève que, selon les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1967, l'objectif du législateur est de faire bénéficier les agents de l'Etat d'un régime comparable à celui du secteur privé. Il souligne aussi que, par son arrêt n° 64/2001, du 8 mai 2001, la Cour a jugé que les régimes en matière d'accidents du travail fixés dans la loi du 3 juillet 1967, d'une part, et dans la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, d'autre part, tendent à se rapprocher et contiennent même des dispositions analogues.

Le Tribunal du travail décide dès lors de poser la question préjudicielle citée plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. La ville de Bruges, partie défenderesse devant le juge *a quo*, estime que les effets de la différence de traitement, en matière d'indemnisation découlant d'un accident du travail, selon que la victime est employée dans le secteur public ou dans le secteur privé, ne sont pas disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1967, l'objectif est d'offrir aux agents de l'Etat le bénéfice d'un système comparable à celui du secteur privé. Il n'est pas souhaitable pour autant, ou même possible, de soumettre les agents du service public aux mêmes dispositions que les travailleurs du secteur privé.

Selon la ville de Bruges, la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la qualité de personne morale de droit public, laquelle est soumise à des règles spécifiques. Les différences peuvent être justifiées pour autant que chaque règle soit conforme à la logique du système auquel elle appartient.

Cette partie souligne que le statut des agents de l'Etat revêt des caractéristiques spécifiques qui justifient l'existence d'une réglementation propre et différente de celle du secteur privé. Le principe d'égalité s'oppose à ce que des personnes qui se trouvent dans des situations différentes soient traitées de la même manière.

La ville de Bruges observe que dans le secteur privé aussi, les travailleurs ne sont pas tous traités de manière identique en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Les services publics disposent, quant à eux, non seulement de la possibilité mais également du pouvoir de déterminer le statut pécuniaire de leurs agents.

La ville de Bruges estime enfin que la différence de traitement relative à l'indexation n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 125/2004, rendu le 7 juillet 2004.

A.2. Selon le Conseil des ministres, il apparaît des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1967 que le législateur a rejeté l'idée d'une extension pure et simple au secteur public du régime en vigueur dans le secteur privé, eu égard aux caractéristiques propres de chaque secteur. D'une part, le statut d'un travailleur du secteur public est généralement de nature réglementaire, alors que l'emploi dans le secteur privé est de nature contractuelle. D'autre part, les fonctionnaires sont chargés de tâches relevant de l'intérêt général, ce qui n'est pas le cas des travailleurs du secteur privé.

Le Conseil des ministres observe que la Cour a déjà souligné dans divers arrêts le caractère propre des deux secteurs (arrêts n<sup>os</sup> 64/2001, du 8 mai 2001, 40/2002, du 20 février 2002, 125/2004, du 7 juillet 2004, et 59/2013, du 25 avril 2013).

Le Conseil des ministres détaille ensuite les systèmes d'indemnisation respectifs en cas d'accidents du travail, en particulier pour ce qui concerne les rentes allouées en raison d'une incapacité de travail permanente.

Il considère que la question préjudicielle compare des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes. La différence de traitement est justifiée par la spécificité de ces situations. Les deux systèmes sont formellement différents mais sont comparables et obéissent chacun à une logique interne propre.

Dans les deux secteurs, la rente est calculée sur la base de la capacité de gain de la victime sur le marché du travail. Cette capacité de gain est calculée de manière différente pour les deux secteurs, mais ces règles obéissent à une logique interne propre. Dans le secteur public, la capacité de gain est calculée sur la base de la rémunération annuelle et dans le secteur privé, elle est calculée en partant de la rémunération de base indexée.

Les deux montants représentent néanmoins la capacité de gain de la victime au jour de l'accident. La rémunération annuelle représente la capacité de gain actuelle, qui englobe déjà l'actualisation de la valeur concernée. La rémunération de base représente la capacité de gain de l'année précédente. Elle doit donc être actualisée par l'indexation.

Selon le Conseil des ministres, il en va de même pour le plafond salarial. Le montant maximum pour le calcul de la rente est fixé différemment mais de façon cohérente dans les deux secteurs. Dans le secteur public, la rémunération annuelle non indexée est comparée à un plafond non indexé. Dans le secteur privé, la rémunération de base indexée est comparée à un plafond indexé.

Le Conseil des ministres conclut que les articles 10 et 11 de la Constitution n'ont pas été violés et que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public (ci-après : la loi du 3 juillet 1967), qui 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 euros, 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.

A 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 ».

Pour répondre à la question préjudicielle, la Cour doit comparer le régime de la rente pour incapacité de travail permanente perçue par les victimes d'un accident du travail employées dans le secteur public avec le régime applicable aux victimes d'un accident du travail dans le secteur privé tel qu'il est prévu par l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, qui, dans la version applicable au litige devant le juge *a quo*, 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 :

[...]

à 36.809,73 EUR à partir du 01-01-2010;

à 37.545,92 EUR à partir du 01-01-2011;

[...]

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.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination dans la mesure où, pour fixer l'indemnité relative à

un accident du travail concernant un travailleur employé dans le secteur public, comme en l'espèce :

- il faut prendre en considération un plafond de rémunération de 24 332,08 euros sur une base annuelle (pour un accident survenu à partir du 1er juillet 2007), tandis que le plafond applicable à un travailleur dans le secteur privé s'élèverait à 37 545,92 euros (accident survenu en 2009 – consolidation intervenue le 29 février 2011);

- le premier plafond cité n'est pas indexé, contrairement au second;

- le premier plafond cité est basé sur le montant 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, tandis que dans le secteur privé, le plafond est celui qui est d'application à la date de l'accident du travail.

B.3. Les travaux préparatoires font apparaître que la loi du 3 juillet 1967 a pour but 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 ». Cependant, « le Gouvernement n'a pas jugé possible ni souhaitable de soumettre les agents des services publics aux mêmes dispositions que les ouvriers et les employés du secteur privé. Le statut des fonctionnaires comporte des particularités dont il convient de tenir compte et qui justifient, dans certains cas, l'adoption de règles propres » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 1023/1, pp. 3 et 4; dans le même sens : *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 242, pp. 2-3).

Les travaux préparatoires indiquent en outre :

« 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.4. Il ressort par conséquent des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1967 que le législateur voulait prévoir, pour les travailleurs du secteur privé et pour les travailleurs du secteur public, des systèmes comparables en ce qui concerne l'indemnisation des victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle mais qu'il ne souhaitait pas une

simple extension du régime du secteur privé au secteur public, eu égard aux caractéristiques propres de chaque secteur, en particulier au fait que le statut des agents de l'Etat est généralement de nature réglementaire, alors que l'emploi dans le secteur privé est de nature contractuelle.

B.5. 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.6. La logique propre des deux systèmes en matière d'accidents du travail justifie 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.7.1. Selon la disposition en cause, la rente allouée pour indemniser les victimes d'un accident du travail dans le secteur public en cas d'incapacité de travail permanente est établie sur la base de la rémunération annuelle à laquelle la victime a droit au moment de l'accident.

Par ailleurs, l'article 18, alinéa 1er, 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 dispose :

« 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 ».

B.7.2. En ce qui concerne le secteur privé, conformément aux articles 22 et 23 de la loi du 10 avril 1971, c'est la « rémunération de base » qui est prise en compte pour calculer le montant de l'indemnité journalière octroyée à la victime d'un accident du travail ayant causé une incapacité temporaire de travail. Conformément à l'article 24 de cette loi, c'est également cette « rémunération de base » qui est prise en compte pour calculer le montant de l'allocation annuelle qui remplace l'indemnité journalière à dater du jour où l'incapacité présente un caractère de permanence.

L'article 34, alinéas 1er et 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail dispose :

« On entend par rémunération de base, la rémunération à laquelle le travailleur a droit pour l'année qui a précédé l'accident, en raison de la fonction exercée dans l'entreprise au moment de l'accident.

La période de référence n'est complète que si le travailleur a effectué durant toute l'année des prestations en tant que travailleur à temps plein ».

B.7.3. Comme dans le secteur privé, la rente allouée à la victime frappée d'une incapacité de travail permanente à la suite d'un accident du travail dans le secteur public est fixée en fonction de la capacité de gain de la victime et il est prévu un plafond au montant des revenus qui constitue la base pour établir la rente octroyée pour une incapacité de travail permanente.

Le fait que le montant de ce plafond diffère selon qu'il s'agit d'un travailleur du secteur public ou du secteur privé s'explique par les différences qui existent entre la capacité de gain des deux catégories de personnes, dont les composantes – pensions et indemnités extra-légales prises notamment en considération – sont favorables tantôt au secteur public, tantôt au secteur privé.

Par ailleurs, il faut tenir compte du caractère en principe forfaitaire de l'indemnité accordée en cas d'accident du travail et du fait que la législation sur les accidents du travail dans le secteur privé (article 49 de la loi du 10 avril 1971) impose à l'employeur une

obligation que la législation sur les accidents du travail dans le secteur public ne prévoit pas, à savoir celle de souscrire une assurance qui, si elle oblige l'employeur privé au paiement de primes, ne lui impose que des obligations limitées à l'égard du travailleur, lequel peut agir directement contre l'assureur. L'autorité publique, en revanche, reste tenue de rétribuer l'agent, conformément aux dispositions qui lui sont applicables et de lui octroyer les rentes et indemnités prévues par la loi du 3 juillet 1967.

B.8. En ce qui concerne l'éventuelle adaptation du plafond, l'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 dispose que le Roi est habilité à modifier ce montant à l'occasion d'une revalorisation générale des traitements dans le secteur public et dans la mesure de cette revalorisation.

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.9. Le fait de baser, dans le secteur public, le plafond précité de la rente, en cas d'incapacité de travail permanente, sur le montant qui est en vigueur au moment de la consolidation de l'incapacité de travail ou à la date à laquelle l'incapacité de travail présente un caractère de permanence, alors que, dans le secteur privé, on se réfère pour cela à la date de l'accident du travail, relève du caractère propre de chacun des systèmes respectifs, sans que cela soit incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, compte tenu de la circonstance que les systèmes respectifs sont en faveur tantôt d'un secteur, tantôt de l'autre.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 1er, de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 janvier 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen