

Numéro du rôle : 5407

Arrêt n° 62/2013
du 8 mai 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 19 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 Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 15 mai 2012 en cause d'Eric Robin contre la zone de police de Bruxelles-Ixelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 mai 2012, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19 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 combinés ou non avec les articles 6, § 1er, et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce que le recours qu'il prévoit ne permet pas à l'employeur public de contester dans un sens qui lui est plus favorable la fixation du pourcentage en vue d'obtenir sa diminution, alors que l'agent public victime d'un accident du travail peut, en exerçant un tel recours, contester dans un sens qui lui est plus favorable à celle-ci la fixation du pourcentage d'incapacité permanente en vue d'obtenir son augmentation ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Eric Robin, demeurant à 1060 Bruxelles, rue du Mont-Blanc 26;
- la zone de police de Bruxelles-Ixelles, représentée par son collègue de police, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue Marché au Charbon 30;
- le Conseil des ministres.

La zone de police de Bruxelles-Ixelles a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 13 mars 2013 :

- ont comparu :
 - . Me F. Tys *loco* Me L. Markey, avocats au barreau de Nivelles, pour Eric Robin;
 - . Me G. Vanhamme, *loco* Me J.-P. Lagasse et Me F. Van de Gejuchte, avocats au barreau de Bruxelles, pour la zone de police de Bruxelles-Ixelles;
 - . Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 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 3 septembre 2006, Eric Robin, inspecteur de police de Bruxelles-Ixelles, a subi des lésions à l'occasion de l'interpellation d'un suspect. Le 6 novembre 2007, l'Office médico-légal (actuellement l'Administration de l'expertise médicale - Medex) a reconnu à Eric Robin une incapacité permanente partielle de cinq pour cent.

Le 24 novembre 2009, Medex a réévalué à 67 pour cent le taux d'incapacité consolidé d'Eric Robin.

Le 12 juillet 2010, la zone de police de Bruxelles-Ixelles confirme les conclusions de l'expertise menée par Medex mais informe Eric Robin du fait que son réassureur, « Mensura », n'est pas d'accord avec le pourcentage d'incapacité fixé par Medex. Le réassureur propose à la victime de faire procéder à une nouvelle expertise, ce qu'elle refuse.

Par une citation du 18 mars 2011, Eric Robin sollicite du Tribunal du travail de Bruxelles qu'il condamne son employeur à l'indemniser et à rectifier le contingentement maladie au regard de la décision de Medex.

La zone de police de Bruxelles-Ixelles considère que la seconde demande d'Eric Robin est irrecevable et la première non fondée. En ordre subsidiaire, elle demande d'interroger la Cour à titre préjudiciel, ce que fait le juge *a quo* par la question reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. A titre principal, Eric Robin considère que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse au motif que la discrimination dénoncée par la zone de police de Bruxelles-Ixelles ne trouverait pas son origine dans l'article 19 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. Si discrimination il y avait, elle découlerait de l'application des articles 8 et 9 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.

Sur le fond, à titre subsidiaire, l'absence de possibilité de contester le taux d'invalidité permanente arrêté par le service médical compétent est justifiée par le mandat qui est donné à ce service pour fixer un tel taux. Toute autorité et, en l'espèce, la zone de police de Bruxelles-Ixelles, se doit de respecter cette compétence.

S'agissant des garanties juridictionnelles et du droit à un procès équitable, l'article 19 de la loi du 3 juillet 1967 permet qu'une contestation ait lieu sur le taux d'incapacité permanente, et la limitation apportée à l'effectivité du recours organisé par cette disposition serait issue d'un arrêté royal et non d'une loi.

A.2. Le Conseil des ministres soutient lui aussi, à titre principal, que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, l'inconstitutionnalité alléguée ne découlant pas de la norme en cause.

En ordre subsidiaire, il considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative, la situation du travailleur et celle de l'employeur n'étant pas suffisamment comparables. Il est logique, en effet, que l'employeur public dont Medex est le médecin-conseil n'ait pas de recours contre son propre médecin-conseil, alors que tel n'est pas le cas, à l'évidence, du travailleur. Le Conseil des ministres cite l'arrêt de la Cour n° 200/2005 du 21 décembre 2005, qui devrait être suivi *mutatis mutandis*.

A.3. Dans ses deux mémoires, la zone de police de Bruxelles-Ixelles soutient que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Sur le premier point de l'argumentation développée dans les mémoires d'Eric Robin et du Conseil des ministres, elle soutient qu'il ressort de l'arrêt de la Cour de cassation du 7 février 2000 que l'interprétation de l'article 19 de la loi du 3 juillet 1967 est, en ce qui concerne la détermination du pourcentage d'invalidité permanente d'un membre du personnel d'une autorité publique, intimement liée aux dispositions de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 et en particulier à l'article 9 de cet arrêté royal. En d'autres termes, ce sont les restrictions imposées par cette dernière disposition qui font que la Cour de cassation interprète l'article 19 de la loi du 3 juillet 1967 comme interdisant aux juridictions du travail de réduire le pourcentage d'invalidité permanente déterminé par le service médical.

S'il est vrai qu'à s'en tenir aux termes de l'article 19 de la loi du 3 juillet 1967, une autorité publique peut avoir accès sans restriction aux juridictions du travail, il n'en demeure pas moins que cette disposition ne peut être lue isolément. Seule une interprétation de l'article 19 de la loi du 3 juillet 1967 et de l'article 9 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 s'écartant de celle de la Cour de cassation pourrait rendre sans objet la question préjudicielle posée. Il pourrait en effet être soutenu que la règle inscrite à l'article 9 de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 se limite à interdire à l'autorité de fixer d'initiative un taux d'invalidité permanente inférieur à celui retenu par le service médical. L'article 19 de la loi du 3 juillet 1967 serait, dans ce cas, interprété comme n'interdisant pas aux juridictions du travail d'accorder, à la demande de l'autorité, un pourcentage d'invalidité permanente inférieur à celui retenu par le service médical.

Sur le fond, les observations émises par Eric Robin sont sans pertinence. En effet, le fait qu'une compétence soit attribuée à Medex pour la détermination des aspects médicaux d'un accident du travail et que cette compétence doive, en principe, être respectée n'exclut nullement l'existence d'une discrimination entre un employeur public et son travailleur au regard du droit d'accès à un tribunal et des possibilités de contestation du pourcentage d'invalidité permanente.

Par ailleurs, Medex agit en qualité d'expert médical. Il n'est donc pas à proprement parler, comme le soutient le Conseil des ministres, le médecin-conseil de l'employeur public. Ce rôle d'expert implique une indépendance à l'égard des parties concernées, qu'il s'agisse de l'employeur public ou de son agent. Compte tenu du rôle joué par Medex, tant l'employeur public que son agent peuvent avoir un intérêt à contester la décision de ce service. Ces deux parties ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente par rapport à la décision de Medex, de sorte qu'un traitement différencié ne se justifie pas.

En outre, le rôle d'expert médical que joue Medex n'est pas sans conséquence au regard des articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à une procédure contradictoire impose que chaque partie ait la possibilité de prendre connaissance, aux fins de les discuter, de toutes les pièces ou observations soumises au juge en vue d'influencer sa décision (voy. les arrêts *Fortum Corporation* c. Finlande du 15 juillet 2003, § 39, et *H.A.L.* c. Finlande du 27 janvier 2004, § 44). La procédure instituée par les textes cités, si elle n'empêche pas l'autorité publique de prendre connaissance des résultats de l'examen médical, fait obstacle en pratique à ce qu'elle puisse les discuter.

- B -

B.1.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 19 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.

B.1.2. La disposition en cause énonce :

« Toutes les contestations relatives à l'application de la présente loi, y compris celles qui concernent la fixation du pourcentage de l'incapacité de travail permanente, sont déferées à l'autorité judiciaire compétente pour connaître les actions relatives aux indemnités prévues par la législation sur la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Sauf lorsqu'elle porte uniquement sur le paiement de la rente, de l'allocation d'aggravation ou de l'allocation de décès, l'action en justice introduite par le membre du personnel des administrations, services ou établissements visés à l'article 1er, 3° à 7°, est dirigée exclusivement contre la Communauté, la Région ou le Collège dont il relève.

Cette disposition exclut la mise à la cause de l'Etat par le biais d'une intervention forcée visée à l'article 813, alinéa 2, du Code judiciaire mais ne porte pas atteinte au droit de l'Etat d'intervenir dans une procédure pendante ».

B.1.3. Selon le juge *a quo*, le recours organisé par la disposition précitée ne permet pas à l'employeur public de contester la fixation du pourcentage d'incapacité de travail en vue d'obtenir sa diminution alors que l'agent public victime d'un accident du travail peut, en exerçant un tel recours, contester la fixation du pourcentage d'incapacité permanente en vue d'obtenir une augmentation.

B.2. Par son arrêt du 7 février 2000 (*Pas.*, 2000, n° 96), la Cour de cassation a jugé :

« Attendu qu'en vertu de l'article 9 de cet arrêté [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], l'autorité à laquelle la décision du service médical est notifiée apprécie s'il y a lieu d'augmenter le pourcentage d'invalidité permanente et propose à la victime le paiement d'une rente sur la base de la réduction de la capacité de travail;

Qu'il résulte des dispositions de l'arrêté royal du 13 juillet 1970 que la décision du service médical lie l'autorité dans la mesure où ce service reconnaît une invalidité permanente et que cette autorité ne peut qu'augmenter le pourcentage fixé;

Qu'il s'ensuit que le tribunal du travail qui statue sur une contestation concernant le pourcentage d'invalidité permanente d'un membre du personnel d'une commune, comme prévu à l'article 19 de la loi du 3 juillet 1967, ne peut accorder un pourcentage d'invalidité permanente inférieur que celui qui a été reconnu par le service médical précité ».

B.3.1. Il ressort de la décision de renvoi que l'impossibilité critiquée en l'espèce résulte du fait que l'employeur public qui tombe dans le champ d'application de la loi du 3 juillet 1967 est l'assureur de son travailleur, que cet employeur a confirmé les conclusions de l'expertise menée par Medex, l'Administration de l'expertise médicale compétente pour déterminer les aspects médicaux d'un accident du travail et médecin-conseil de l'employeur, mais que le réassureur de l'employeur public, « Mensura », conteste le pourcentage d'incapacité fixé par Medex.

B.3.2. Le régime des accidents du travail dans le secteur public présente des caractéristiques propres. Ainsi, la victime d'un accident du travail qui bénéficie du régime de la loi du 3 juillet 1967 a comme débiteur l'autorité qui l'occupait au moment de l'accident. Cette autorité peut se réassurer, pour couvrir ce risque, mais, même dans ce cas, la victime ne dispose d'aucune action directe contre le réassureur de l'autorité dont elle dépend.

Le fait que l'autorité est le débiteur des indemnités prévues pour les accidents du travail de même que l'impossibilité pour la victime d'agir contre le réassureur ressortent de l'article 16 de la loi du 3 juillet 1967, qui dispose, depuis sa modification par la loi du 17 mai 2007 :

« Les rentes, allocations et indemnités accordées aux membres du personnel des administrations, services ou établissements visés à l'article 1er, 1°, 3° à 7° et 10°, ainsi qu'aux personnes visées à l'article 1er bis, 1° et 2°, sont à charge du Trésor public. Il en va de même des frais de procédure, sauf si la demande est téméraire et vexatoire.

Les personnes morales visées à l'article 1er, 2°, 8° et 9°, les corps de police locale visés à l'article 1er, 11°, ainsi que les organismes visés à l'article 1er bis, 3°, supportent la charge des rentes, allocations et indemnités accordées aux membres de leur personnel en application de la présente loi. Il en va de même des frais de procédure, sauf si la demande est téméraire et vexatoire. Le Roi fixe, au besoin, l'obligation de souscrire une assurance à cette fin. Dans ce cas, la victime et le réassureur n'ont pas d'action l'un contre l'autre ».

B.4. Le membre du personnel qui est victime d'un accident du travail dans le secteur public a intérêt à contester la décision prise par le médecin-conseil de l'autorité publique.

En application de 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, et 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, c'est le service de santé qui fixe le pourcentage de l'incapacité permanente de travail, de sorte qu'il est raisonnablement justifié que l'autorité publique dont Medex est le médecin-conseil ne puisse introduire un recours contre une décision prise par son propre médecin-conseil pour, le cas échéant, faire réduire un taux d'incapacité fixé par ce dernier.

La différence de traitement en cause est, dès lors, raisonnablement justifiée.

B.5. Le contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19 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, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 8 mai 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse