

Numéro du rôle : 5203
Arrêt n° 102/2012 du 9 août 2012

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 34, dernier alinéa, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, posée par le Tribunal du travail de Hasselt.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, 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 F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 7 septembre 2011 en cause de Carla Forner contre le Fonds des maladies professionnelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 septembre 2011, le Tribunal du travail de Hasselt a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 34, dernier alinéa, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite différemment les victimes d'une maladie professionnelle dans le secteur privé, dont l'indemnité pour incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie professionnelle ne peut jamais rétroagir plus de 365 jours avant la date d'introduction de la demande, et les victimes d'une maladie professionnelle dans le secteur public, auxquelles pareille limitation ne s'applique que pour autant qu'elles ne puissent, en vertu de leur statut ou de leur contrat de travail, invoquer une autre disposition ou mesure plus favorable ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Carla Forner, demeurant à 3520 Zonhoven, Kortestraat 41;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 6 juin 2012 :

- a comparu Me C. Pouppez, qui comparaisait également *loco* Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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 17 août 2007, Carla Forner a introduit une demande d'indemnité pour maladie professionnelle auprès du Fonds des maladies professionnelles.

Par décision administrative du Fonds des maladies professionnelles, signifiée le 21 août 2009, il lui a été accordé une indemnité d'incapacité de travail temporaire du 6 novembre 2006 au 14 août 2008 et une indemnité d'incapacité permanente à partir du 15 août 2008.

Carla Forner a introduit un recours contre cette décision auprès du Tribunal du travail, au motif qu'elle ne marquait pas son accord sur les taux d'incapacité de travail accordés.

Au cours de la procédure engagée devant le Tribunal du travail, elle a également réclamé une indemnité d'incapacité de travail totale temporaire pour la période allant du 10 mai 2005 au 31 octobre 2005.

En ce qui concerne cette partie de la demande, le Fonds des maladies professionnelles fait valoir qu'en vertu de l'article 34, alinéa 1er, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, l'indemnité d'incapacité de travail temporaire peut prendre cours au plus tôt 365 jours avant la date de la demande.

Carla Forner estime qu'à cet égard, une question préjudicielle doit, le cas échéant, être posée à la Cour, afin de savoir s'il n'est pas discriminatoire que cette limitation dans le temps existe pour les victimes d'une maladie professionnelle dans le secteur privé, alors que tel n'est pas le cas des victimes d'une maladie professionnelle dans le secteur public.

L'auditorat du travail renvoie aux arrêts de la Cour n° 25/2007 du 30 janvier 2007 et n° 3/2009 du 15 janvier 2009 et recommande effectivement qu'une question préjudicielle soit posée.

Le Tribunal du travail accède à cette demande.

III. *En droit*

- A -

A.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* observe que la limitation des indemnités dans le temps, applicable aux victimes d'une maladie professionnelle dans le secteur privé, n'existe pas en tant que telle pour les victimes d'une maladie professionnelle dans le secteur public. Dans ses arrêts n° 25/2007 du 30 janvier 2007 et n° 3/2009 du 15 janvier 2009, la Cour a déjà jugé que cette différence de traitement était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Ces arrêts portaient sur l'indemnité d'incapacité de travail permanente, alors qu'il s'agit en l'espèce d'une indemnité d'incapacité de travail temporaire.

En vertu de l'article 34 des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, l'indemnité d'incapacité de travail temporaire peut prendre cours au plus tôt 365 jours avant la date de la demande. Cette réglementation pour le secteur privé s'applique également au secteur public, sous réserve toutefois d'une réglementation plus favorable en vertu du statut ou des arrêtés d'exécution 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.

De ce fait, la plupart des travailleurs du secteur public bénéficient du maintien de leur traitement et du régime de prescription qui lui est applicable.

Selon Carla Forner, il n'existe pas de justification pour cette différence de traitement.

Elle estime qu'il n'existe du reste pas de justification pour la règle elle-même, sauf peut-être l'absence d'une réglementation propre en matière de prescription. Mais il est possible de remédier facilement à cette lacune, par analogie avec la réglementation relative aux accidents du travail.

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* conclut que la disposition en cause est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne que les lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, visent aussi bien la prévention que l'indemnisation pour cause de maladie professionnelle. La nécessité de prévention découle également de la Convention n° 121 de l'Organisation internationale du travail, du 8 juillet 1964, sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Cette Convention n'exclut pas une différence de traitement entre travailleurs du secteur privé et travailleurs du secteur public.

Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause que celle-ci a été instaurée afin d'étendre aux 365 jours précédant la demande l'indemnité d'incapacité de travail temporaire, qui, selon la règle existante, ne rétroagissait pas au-delà de la période d'incapacité de travail en cours.

Le fait que le droit à l'indemnisation soit limité dans le temps est fondé sur l'idée que la victime peut encore guérir et reprendre son travail. Aussi la victime est-elle supposée réagir immédiatement aux premiers symptômes. Ceci permet de conserver un équilibre entre, d'une part, la prévention, la victime étant incitée à surveiller sa santé et à faire détecter les maladies professionnelles éventuelles et, d'autre part, l'indemnisation, avec une rétroactivité relativement longue.

A.2.2. Le Conseil des ministres renvoie à plusieurs arrêts dans lesquels la Cour reconnaît que la logique propre de chacune des législations relatives aux maladies professionnelles, respectivement dans le secteur privé et dans le secteur public, peut justifier que des différences existent entre ces régimes (arrêts n°s 64/2001, 40/2002, 125/2004 et 25/2007).

En l'espèce aussi, s'agissant de l'article 34, alinéa 2, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, la différence structurelle entre le secteur public et le secteur privé quant au régime financier et au besoin de protection justifie qu'une réglementation différente soit prévue pour le secteur public.

A.2.3. Le Conseil des ministres déduit des arrêts n° 25/2007 du 30 janvier 2007 et n° 3/2009 du 15 janvier 2009 que la Cour reconnaît qu'un délai de prescription puisse être instauré en vue de préserver le budget du Fonds des maladies professionnelles, de garantir la sécurité juridique et d'encourager la prévention. Mais la limitation ne peut être déraisonnablement courte.

Selon le Conseil des ministres, les cas qui ont donné lieu aux arrêts précités diffèrent fondamentalement de la situation actuellement soumise à la Cour.

Ces arrêts concernaient des cas d'incapacité de travail permanente, laquelle doit être traitée sur la base d'autres critères.

En outre, les délais qui ont été déclarés déraisonnables dans ces affaires, respectivement 60 et 120 jours, étaient beaucoup plus courts que le délai de 365 jours retenu dans la disposition en cause.

Les dispositions jugées dans les arrêts précités n'avaient pas les mêmes objectifs que la disposition actuellement en cause.

Cette disposition, instaurée par l'article 25 de la loi du 13 juillet 2006 portant des dispositions diverses en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail et en matière de réinsertion professionnelle, étend la protection des travailleurs, sans négliger les obligations internationales en matière de prévention.

A.2.4. Selon le Conseil des ministres, certains facteurs qu'on ne rencontre pas dans le secteur public s'observent dans le secteur privé :

- premièrement, les victimes de maladies professionnelles attendent d'être gravement atteintes avant d'introduire une demande auprès du Fonds des maladies professionnelles. De ce fait, il est difficile pour le Fonds d'envisager des mesures préventives et d'établir le budget. Le législateur devait prendre des mesures en vue de protéger l'équilibre budgétaire d'un régime qui est essentiellement financé par les employeurs;

- deuxièmement, les maladies professionnelles ont connu un plus grand développement dans le secteur privé, ce qui menaçait la stabilité financière du Fonds.

Pour le Conseil des ministres, ces problèmes ne se posent pas dans le secteur public :

- les travailleurs de ce secteur sont incités à réagir plus rapidement, en raison du régime de la disponibilité. Afin de ne pas retomber à 60 % de leur traitement en vertu de ce régime, les travailleurs voudront faire reconnaître plus rapidement leur maladie comme maladie professionnelle, afin de conserver l'intégralité de leur traitement;

- par ailleurs, l'insécurité budgétaire ne pèse pas sur les pouvoirs publics. En effet, en cas de maladie, les travailleurs continuent à bénéficier de l'intégralité de leur traitement. Dans ce régime, les pouvoirs publics sont leur propre assureur.

A.2.5. Le Conseil des ministres conclut que la règle des 365 jours, instaurée en vue de protéger la victime d'une maladie professionnelle, ne viole pas le principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Ce délai n'est pas déraisonnablement court et vise à assurer – outre la protection de la victime – la pérennité du système, en mettant l'accent sur la prévention des maladies professionnelles.

- B -

B.1. Le Tribunal du travail de Hasselt interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 34, dernier alinéa, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition en cause, telle qu'elle a été insérée par l'article 25 de la loi du 13 juillet 2006 portant des dispositions diverses en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail et en matière de réinsertion professionnelle, dispose :

« L'indemnité attribuée en cas d'incapacité de travail temporaire totale ou partielle ne peut prendre cours au plus tôt que 365 jours avant la date de la demande ».

B.2. La question est de savoir s'il est discriminatoire qu'en vertu de la disposition en cause, l'indemnité d'incapacité de travail temporaire pour cause de maladie professionnelle soit limitée à 365 jours pour les victimes travaillant dans le secteur privé, alors que cette limitation n'existe pas en tant que telle pour les victimes travaillant dans le secteur public.

B.3. Le législateur a justifié la limitation de l'effet rétroactif de l'indemnisation par le souci de renforcer l'action préventive telle qu'elle était fixée par la loi du 24 décembre 1963, dès lors qu'il était apparu que de nombreuses victimes de maladies professionnelles attendaient d'être gravement atteintes avant d'introduire une demande auprès du Fonds des maladies professionnelles. Celui-ci éprouvait donc des difficultés à mettre en œuvre certaines

mesures de prévention. La gestion financière du Fonds s'en trouvait, en outre, considérablement compliquée par l'impossibilité d'établir un budget valable, faute d'être en mesure de prévoir le volume et la nature des dommages existants (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1968, n° 83/1, p. 3).

Cette justification concernait en particulier la limitation temporelle des indemnités d'incapacité de travail permanente à 120 jours avant la date de la demande, conformément à l'article 35, alinéa 2, des lois coordonnées le 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles.

Par son arrêt n° 25/2007, du 30 janvier 2007, la Cour a jugé que cette disposition était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle prévoyait que l'allocation prenait cours au plus tôt 120 jours avant la date d'introduction de la demande.

B.4. Dans les travaux préparatoires de la loi précitée du 13 juillet 2006, il est dit au sujet de la disposition actuellement en cause:

« Les mesures d'effet rétroactif de l'octroi des prestations sont actuellement les suivantes :

– en cas d'incapacité permanente: maximum 120 jours avant la date de la demande (article 35, alinéa 2);

– en cas de cessation temporaire: maximum 365 jours avant la date de la demande (article 37, § 2).

Le texte proposé vise à étendre à tous les cas d'incapacité temporaire la règle prévue pour la cessation temporaire; en conséquence, il suffit de prévoir à l'article 37, § 2, la référence aux dispositions relatives à l'incapacité temporaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1334/001, p. 18).

Il ressort de ce qui précède qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur visait à étendre la rétroactivité des indemnités d'incapacité de travail temporaire pour cause de maladie professionnelle à un délai de 365 jours avant la demande.

Le Conseil des ministres souligne que les lois coordonnées le 3 juin 1970 visent aussi bien la prévention des maladies professionnelles que l'indemnisation de celles-ci, que la nécessité de prévention est également dictée par des accords internationaux, en particulier la

Convention n° 121 de l'Organisation internationale du travail, et qu'un équilibre est recherché entre, d'une part, la prévention, la victime étant incitée à surveiller sa santé et à faire détecter une éventuelle maladie professionnelle et, d'autre part, l'indemnisation, grâce à la reconnaissance d'une rétroactivité relativement longue dans l'octroi des prestations.

B.5.1. En vertu de l'article 3*bis* 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, les membres du personnel des services publics auxquels cette loi s'applique bénéficient, à l'instar des travailleurs du secteur privé, « des dispositions prévues en cas d'incapacité temporaire totale par la législation sur les accidents du travail ou par la législation relative à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles », toutefois « sous réserve de l'application d'une disposition légale ou réglementaire plus favorable ».

En vertu de l'article 19 de l'arrêté royal du 5 janvier 1971 relatif à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles dans le secteur public, « le membre du personnel soumis à l'application du présent arrêté conserve pendant la période d'incapacité temporaire la rémunération qui lui est due en vertu de son contrat de travail ou de son statut légal ou réglementaire ».

L'article 9 de cet arrêté royal dispose :

« La maladie est déclarée par la victime, par ces ayants droit, par le chef de la victime ou par toute autre personne intéressée. Cette déclaration, qui est écrite, est établie en double exemplaire; elle est adressée dans les délais les plus brefs, avec un rapport médical circonstancié, au service visé à l'article 8. Celui-ci en transmet un exemplaire au service médical dans les 48 heures.

[...] ».

Pour une grande partie du personnel des services publics, les indemnités d'incapacité de travail temporaire pour cause de maladie professionnelle sont versées avec effet rétroactif, sans limitation dans le temps.

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires que 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 [lui] donner le bénéfice d'un régime comparable à celui qui est déjà applicable dans le secteur privé ». Toutefois, « 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). Même s'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), on relèvera qu'en ce qui concerne la définition des notions d'accident du travail, d'accident survenu sur le chemin du travail et de maladie professionnelle, le « parallélisme avec le secteur privé s'y trouve réalisé complètement » (*ibid.*, p. 5).

B.6.1. Dès lors que les différences objectives entre les deux catégories de travailleurs justifient que celles-ci soient soumises à des systèmes différents, il est admissible que la comparaison détaillée 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.6.2. La logique propre des deux systèmes justifie les différences qui existent, notamment en ce qui concerne les règles de procédure, le niveau et les modalités d'indemnisation. C'est au législateur qu'il appartient de décider, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, si une plus grande équivalence est souhaitable ou non et de déterminer, le cas échéant, à quel moment et de quelle manière une plus grande uniformité entre les deux réglementations doit se traduire par des mesures concrètes.

B.7. En raison du développement qu'a connu le secteur des maladies professionnelles, le législateur a pu prendre des mesures qui limitent les dépenses mises à charge du Fonds des maladies professionnelles, qui permettent à celui-ci d'établir des prévisions et qui favorisent les mesures de prévention en incitant le malade à déclarer sa maladie dès l'apparition des premiers symptômes.

Il devient plus difficile, au fil du temps, d'établir à partir de quel moment l'incapacité de travail est liée à une maladie professionnelle. En outre, en ce qui concerne les maladies professionnelles, il existe davantage de possibilités d'adopter des mesures préventives et en particulier d'empêcher que le dommage persiste ou s'aggrave.

Ces éléments peuvent justifier que le législateur limite à un délai raisonnable la rétroactivité des indemnités d'incapacité de travail. Cela vaut particulièrement pour l'incapacité de travail temporaire, qui peut précéder une incapacité de travail permanente et pour laquelle il est d'autant plus important que la demande soit faite dans les meilleurs délais, afin de pouvoir adopter encore, si possible, des mesures préventives et limiter le dommage.

B.8. Il n'est pas manifestement déraisonnable qu'un régime plus favorable soit applicable à une grande partie du personnel de la fonction publique, dans la mesure où, à la différence du secteur privé, c'est à l'autorité publique elle-même qu'il appartient de supporter les conséquences financières d'une absence pour cause de maladie d'un membre de son personnel, que l'incapacité de travail de celui-ci soit ou non justifiée par une maladie professionnelle. Il en va différemment dans le secteur privé, où la charge financière de l'incapacité de travail pèse tantôt sur l'employeur, tantôt sur l'organisme assureur, tantôt sur le Fonds des maladies professionnelles, en fonction de la durée de l'incapacité de travail et de la qualification donnée à celle-ci.

Compte tenu de ses conséquences sur la détermination de l'identité du débiteur des sommes dues au travailleur, la fixation du point de départ de l'incapacité de travail pour maladie professionnelle revêt donc, dans le secteur privé, une importance plus fondamentale que dans le secteur public. Il se justifie dès lors, eu égard aux objectifs exposés en B.7, que le législateur limite à un an l'effet rétroactif de la demande d'intervention du Fonds des maladies professionnelles dans le secteur privé.

B.9. Compte tenu aussi bien de l'opportunité de fixer une limite à la rétroactivité des indemnités, sur la base des éléments précités, que du choix du législateur de porter de 120 à 365 jours avant la demande le délai de rétroactivité des indemnités, en ce qui concerne l'incapacité de travail temporaire pour cause de maladie professionnelle, cette mesure ne saurait être considérée comme disproportionnée, même si cette limitation n'existe pas pour la plupart des membres du personnel du secteur public, où toute absence pour cause d'incapacité

de travail arrive immédiatement à la connaissance de l'autorité publique en tant qu'employeur et où le traitement continue à être payé, hormis en cas de mise en disponibilité.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 34, dernier alinéa, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, tel qu'il a été complété par la loi du 13 juillet 2006, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 9 août 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt