



Expédition

Numéro du répertoire 2024 /
Date du prononcé 3 juin 2024
Numéro du rôle 2022/AB/323
Décision dont appel tribunal du travail francophone de Bruxelles 22 mars 2022 21/674/A

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

sixième chambre

Arrêt

ACCIDENTS DE TRAVAIL, MALADIES PROFES. - accidents du travail

Arrêt contradictoire

Définitif

Madame Z. Z.,

partie appelante, représentée par Maître C. L. *loco* Maître S. R., avocate à 1050 Bruxelles,

contre

L'Agence fédérale pour les risques professionnels, en abrégé « FEDRIS », inscrite à la B.C.E.
sous le numéro 0206.734.318,

dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, avenue de l'Astronomie 1,

partie intimée, représentée par Maître A. P. *loco* Maître B. D., avocat à 1050 Bruxelles,

★

★ ★

Vu la loi du 10.10.1967 contenant le Code judiciaire ;

Vu la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Vu la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail (ci-après « loi du 10.4.1971 »).

1. Indications de procédure

La cour a pris connaissance des actes et pièces de la procédure et notamment :

- le jugement de la 5^e chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles du 22.3.2022, R.G. n° 21/674/A ;
- la requête d'appel reçue au greffe de la cour de céans le 22.4.2022 ;
- l'ordonnance de mise en état de la cause sur pied de l'article 747 CJ rendue le 20.6.2022 ;
- les conclusions remises pour M.Z le 29.6.2023 ;
- les conclusions remises pour FEDRIS le 2.10.2023 ;
- le dossier de M.Z (11pièces) ;
- le dossier de FEDRIS (12pièces).

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience publique du 18.3.2024.

En application de l'article 747, §4, CJ, les parties marquent leur accord exprès à l'audience quant aux dates effectives de la remise et de l'envoi de leurs conclusions respectives, encore qu'elles puissent différer de celles initialement fixées.

Les débats ont été clos.

Monsieur H. F., avocat général, a souhaité rendre un avis écrit en application de l'article 766 CJ. Un calendrier fixant la date de dépôt de cet avis au greffe, ainsi que celle des répliques des parties a été fixé.

L'avis du Ministère public a été déposé au greffe de la cour le 16.4.2024 et notifié aux conseils des parties le même jour.

Les parties disposaient d'un délai jusqu'au 15.5.2024 inclus, mais reporté au 16.5.2024 (pour tenir compte du retard du Ministère public) pour remettre au greffe, si elles le souhaitaient, des conclusions en réplique. Elles les ont l'une et l'autre déposées dans le délai imparti, soit le 7.5.2024 et le 15.5.2024.

L'affaire a ensuite été prise en délibéré le 17.5.2024.

2. Les faits et antécédents

Les faits de la cause peuvent être synthétisés comme suit :

- M.Z, née en 1975, était mariée à Monsieur S. C. et a vécu avec son mari en Italie où celui-ci travaillait.
- Le couple est arrivé en Belgique en 2010 et le mari a trouvé un emploi.
- Le 29.3.2016, le mari de M.Z a été victime d'un accident du travail. Il est décédé des suites de cet accident le 7.4.2016.

- Les conséquences indemnisables de l'accident ont fait l'objet d'un accord-indemnité entre M.Z, en qualité d'ayant droit, et Fédérale Assurance, assureur-loi. Cet accord prévoyait l'octroi des rentes suivantes¹ :
 - o au bénéfice de M.Z : une rente viagère annuelle indexée de 10.847,22 € (soit 36.157,39 € x 30 %) prenant cours le 7.4.2016 et donnant lieu à des versements mensuels de 903,94 € ;
 - o au bénéfice de chacun des trois enfants : une rente temporaire annuelle indexée de 5.423,21 € (soit 36.157,39 € x 15 %) prenant cours le 7.4.2016 et donnant lieu à des versements mensuels de 451,97 € par tête.
- Parallèlement, ne pouvant encore bénéficier d'une pension de survie vu son âge, M.Z s'est vu octroyer par le SFP une allocation de transition de deux ans.
- Le 7.9.2016, l'accord-indemnité a été entériné par le FAT.
- Le 14.9.2016, le FAT a adressé à M.Z un formulaire de renseignements que celle-ci a retourné le 5.10.2016 avec l'indication du bénéfice d'une « pension de survie » versée par le SFP à compter du mois d'avril 2016 jusqu'au mois de mars 2018².
- Par un jugement du 7.3.2017, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a dit pour droit que Fédérale Assurance devra payer à M.Z le tiers en capital de la valeur de sa rente viagère, soit la somme brute de 77.387,71 €³.
- Dans une lettre du 21.3.2018, une institution de sécurité sociale italienne, l'INPS (« Istituto Nazionale della Previdenza Sociale »), a informé M.Z de l'octroi en sa faveur, avec effet rétroactif au 1.5.2016, d'une pension de survie due sur la base du travail presté par son mari en Italie⁴. M.Z affirme n'avoir jamais introduit une telle demande. Toujours est-il que M.Z allait se voir verser les sommes suivantes⁵ :
 - o à partir du mois de mai 2016 : 233,41 € par mois ;
 - o à partir du mois de janvier 2018 : 235,97 € par mois ;
 - o à titre d'arriérés pour la période du 1.5.2016 au 30.4.2018 : 6.001,10 € (montant provisionnel).
- Le 24.7.2020, FEDRIS a adressé à M.Z un nouveau formulaire de renseignements concernant la pension. Le 30.7.2020, M.Z l'a retourné complété avec l'indication du bénéfice d'une pension de survie italienne depuis le mois d'avril 2018⁶.
- Le 14.10.2020, FEDRIS a alors fait parvenir à M.Z la lettre d'information suivante⁷ :

« (...) Il ressort des renseignements dont Fedris, l'Agence fédérale des risques professionnels, dispose que vous bénéficiez d'une pension depuis le 01-04-2018.

¹ Pièce 1 – dossier M.Z

² Pièce 2 – dossier M.Z

³ Pièce 3 – dossier M.Z

⁴ Pièce 4 – dossier M.Z

⁵ Pièce 4 – dossier M.Z

⁶ Pièce 5 – dossier FEDRIS

⁷ Pièce 6 – dossier FEDRIS

Compte tenu des dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2006, Fedris doit appliquer les mesures de cumul partiel entre les prestations pour accidents du travail et les pensions.

Il en résulte que les prestations d'accidents du travail versées par l'entreprise d'assurances seront diminuées et vous seront payées par notre intermédiaire à partir du 01-11-2020.

Vous recevrez prochainement un décompte précis des montants qui vous reviennent depuis la date de prise de cours de votre pension (...) »

- Dans une lettre subséquente du 28.10.2020, Fédérale Assurance a avisé M.Z de ce que le montant mensuel de la rente d'un montant brut de 652,32 € sera transféré à FEDRIS à partir de novembre 2020 en application de l'arrêté royal du 12.12.2006 portant exécution de l'article 42bis de la loi du 10.4.1971 et que, dorénavant, c'est à FEDRIS qu'il incombera de lui verser le paiement de la rente due dans les limites de la législation relative au cumul⁸.

- Par une lettre du 2.12.2020, FEDRIS a notifié à M.Z la décision de révision suivante⁹ :

« (...) D'après les renseignements dont nous disposons, vous bénéficiez d'une pension depuis le 01-04-2018.

Cela signifie que le calcul de vos prestations accidents du travail doit être revu conformément à l'article 42bis de la loi du 10-04-1971 sur les accidents du travail et l'arrêté royal du 12-12-2006 réglant les modalités du cumul des indemnités pour accident du travail avec une pension.

Avant votre mise à la pension, vous aviez droit à une rente indexée. A partir de la date de prise de cours de votre pension, vous avez droit à un montant maximum qui est fixé forfaitairement.

Ce montant maximum suit l'indexation des prestations sociales et il doit être diminué de la partie de la rente payée en capital lorsqu'un tel paiement est intervenu.

Ce montant maximum auquel vous avez droit en qualité de pensionné est inférieur à la prestation qui vous était payée pour l'accident du travail concerné.

La rente indexée était payée par l'entreprise d'assurances, dorénavant le montant maximum sera payé par Fedris, l'Agence Fédérale des risques professionnels. Vous ne recevrez donc plus aucun paiement de l'entreprise d'assurances.

Pour votre dossier les règles de cumul ont été appliquées avec retard.

Vu ce qui précède, un montant vous a été payé indûment pour la période du 01-04-2018 au 31-10-2020.

(...)

Notre créance est de 17.079,52 euros.

⁸ Pièce 7 – dossier M.Z

⁹ Pièce 8 – dossier M.Z

Remarque : Pour obtenir le montant actuel de la créance, le montant ci-dessus doit être diminué des arriérés non encore payés (...) de sorte que finalement un montant de 15.795,91 euros reste encore à rembourser.

(...)

A partir du 01-11-2020 vous avez mensuellement droit à un montant net de 139,48 euros.

(...) »

- Par une requête du 1.3.2021, M.Z a porté sa contestation de la décision de FEDRIS devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles.
- Le 30.4.2021, répondant favorablement à une demande d'exonération de M.Z, FEDRIS a renoncé entièrement à la récupération des montants réclamés à titre d'indu en application de l'article 60bis de la loi du 10.4.1971¹⁰.
- Par jugement du 22.3.2022, le tribunal a déclaré la demande de M.Z « recevable et fondée, mais à présent devenue sans objet ».
- M.Z a interjeté appel par une requête reçue au greffe le 22.4.2022.
- Dans l'intervalle, le 10.2.2022, afin de se prémunir de l'effet négatif du cumul, M.Z a adressé à l'INPS une lettre de renonciation à sa pension de survie italienne¹¹. Le 9.3.2022, l'INPS lui a toutefois répondu qu'il ne pouvait pas accéder à cette demande¹².

3. L'objet de la demande originaire et le jugement dont appel

3.1. M.Z demandait au tribunal d'annuler la décision de FEDRIS du 2.12.2020.

3.2. Le premier juge a rendu la décision suivante :

« (...) Statuant contradictoirement,

Dit la demande recevable et fondée, mais à présent devenue sans objet ;

Donne acte à la demanderesse de la renonciation du défendeur à l'ensemble de ses prétentions originaires ;

Condamne celui-ci aux dépens de celle-ci, étant son indemnité de procédure, liquidée à 142,12 €, ainsi qu'à 20€ de contribution en faveur du Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

(...) »

¹⁰ Pièce 9 – dossier M.Z

¹¹ Pièce 10 – dossier M.Z

¹² Pièce 11 – dossier M.Z

4. Les demandes en appel

4.1. M.Z demande à la cour de déclarer l'appel recevable et fondé et, en conséquence, de :

- réformer partiellement le jugement *a quo*, dans la mesure où celui-ci a déclaré sa demande « sans objet » et l'en a déboutée ;
- annuler la décision de FEDRIS datée du 2.12.2020 ;
- dire pour droit qu'il n'y a pas lieu de réduire le montant de la rente accordée à M.Z en application des dispositions limitant le cumul entre la rente pour accident du travail et la pension de survie étrangère ;
- condamner FEDRIS aux dépens d'appel liquidés à 218,67 € à titre d'indemnité de procédure.

4.2. FEDRIS demande de son côté à la cour de :

- dire l'appel recevable, mais non fondé et en débouter M.Z ;
- confirmer la décision du 2.12.2020 en ce que les droits de M.Z en matière d'allocations pour accident du travail doivent être réduits du fait de leur cumul avec une pension de survie ;
- condamner M.Z au paiement d'une indemnité de procédure évaluée au montant minimal de 218,67 €.

5. Sur la recevabilité

Le jugement attaqué a été prononcé le 22.3.2022. Il n'a pas été signifié.

L'appel formé le 22.4.2022 l'a donc été dans le délai prescrit par l'article 1051 CJ. Cet appel a en outre été fait dans le respect des formes prescrites, notamment par l'article 1057 du même code.

L'appel est recevable.

6. Sur le fond

6.1. Le cumul de la rente pour accident du travail avec une pension de survie – cadre légal

L'article 42bis de la loi du 10.4.1971 habilite le Roi à réglementer le cumul entre les prestations en accident du travail et les pensions. Il dispose que¹³ :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer dans quelle mesure et suivant quelles conditions les prestations accordées en exécution de la présente loi peuvent être cumulées avec celles accordées en vertu d'autres régimes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale. »

Fedris est subrogé dans les droits de l'intéressé pour la partie des prestations qui, par application de l'alinéa 1er, ne peut pas être cumulée avec une pension. La valeur de cette partie, qui correspond à une allocation et rente liées le cas échéant à l'indice des prix à la consommation, est versée en capital à Fedris. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions, délais et modalités de ce transfert.

Sans préjudice des dispositions des articles 51bis et 51ter, les organismes et personnes visés aux articles 49, 51 et 106, transfèrent à Fedris, en cas de cumul donnant lieu à subrogation, les prestations dues diminuées de la partie versée en capital conformément à l'alinéa précédent, dans les conditions et selon les modalités déterminées par le Roi.

Par ce versement, les droits et obligations des organismes et personnes cités sont repris, dans les limites de ce transfert, par Fedris. »

Cette disposition a été introduite dans la loi du 10.4.1971 par une loi du 2.7.1981¹⁴. La règle de limitation de cumul qu'elle consacre entre prestations d'accident du travail et pension a été justifiée dans les travaux préparatoires par « *la nécessité de prévoir des économies dans ce secteur (Doc. parl., Chambre, 1980-1981, n° 838/5, p. 3, et n° 838/37, p. 8). Elle répondrait à un souci d'harmonisation de cette réglementation avec d'autres règles de limitation des cumuls d'indemnités de plusieurs régimes de sécurité sociale. Elle s'appuierait aussi sur l'analyse selon laquelle les allocations en matière d'accidents du travail revêtent partiellement le caractère de revenus de remplacement au même titre que les pensions (Doc. parl., Sénat, 1980-1981, n° 564/1, p. 13; Doc. parl., Chambre, 1980-1981, n° 838/5, p. 3) »¹⁵. L'objectif n'était du reste « *pas seulement une mesure d'économie, mais également une mesure en vue d'éliminer les disparités et les discriminations entre bénéficiaires de prestations sociales »¹⁶.**

¹³ C'est la cour qui souligne

¹⁴ M.B., 8.7.1981 – vig. 8.7.1981

¹⁵ CA, 9.2.2000, n°18/2000, point B.4.1, www.const-court.be

¹⁶ Doc. Parl. Ch., sess. 1980-1981, n°838/37, p.11

« En adoptant l'article 42bis de la loi du 10 avril 1971, le législateur considère qu'il est "plus judicieux de ne pas réduire la pension, pour laquelle le bénéficiaire a cotisé, mais de réduire les autres avantages" (Doc. parl., Chambre, 1980-1981, n° 838/5, p. 3). Il est alors jugé "plus logique de réduire les indemnités destinées en partie à compenser les pertes de salaire et en partie à réparer les dommages corporels que de toucher aux pensions" et "préférable de laisser intactes les pensions pour lesquelles les bénéficiaires ont versé des cotisations personnelles » (Doc. parl., Chambre, 1980-1981, n° 838/37, p. 10) »¹⁷.

L'article 343, 1^o, de la loi du 20.7.2006 portant des dispositions diverses¹⁸ a rapporté l'article 42bis, al. 1^{er}, de la loi du 10.4.1971, avec effets au 1.1.1983¹⁹. L'article 345 de la même loi a réinséré cet alinéa 1^{er} à l'identique dans l'article 42bis de la loi du 10.4.1971 avec entrée en vigueur au 1.1.2007²⁰. Ces mesures étaient comprises dans un ensemble plus large faisant suite à un arrêt de la Cour de cassation du 27.2.2006²¹ qui avait jugé que l'inobservation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat, sans que soit justifiée l'urgence invoquée, entraînait l'illégalité de l'arrêté royal du 13.1.1983 pris en exécution de l'article 66 des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3.6.1970, et qui réglait le cumul de certaines indemnités pour maladies professionnelles et des pensions. Il s'agissait ainsi de reprendre dans la loi du 20.7.2006 et dans les mêmes termes les dispositions en matière de cumul telles qu'elles étaient appliquées depuis 1983 par l'arrêté royal du 13.1.1983 lui-même rapporté²².

En définitive, la loi du 20.7.2006 a consolidé le système de limitation de cumul existant et n'a en rien modifié l'interprétation à donner à la règle de l'article 42bis de la loi du 10.4.1971²³. Ce système reste donc justifié par *« les mesures d'économies indispensables à la viabilité de notre système de sécurité sociale basé sur la solidarité entre les régimes »*²⁴.

La mise en œuvre de l'article 42bis est dorénavant assurée par l'arrêté royal du 12.12.2006 portant exécution de l'article 42bis de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail²⁵. Il dispose en son article 2 que²⁶ :

« § 1^{er} A partir du premier jour du mois à partir duquel est créé un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge ou étranger de pensions de retraite ou de survie, les indemnités annuelles ou rentes, éventuellement indexées conformément à l'article 27bis de la loi du 10 avril 1971

¹⁷ C. const., 17.4.2008, n° 64/2008, B.18.3.1, www.const-court.be

¹⁸ M.B. du 28.7.2006

¹⁹ V. article 349, 1^o, de la loi du 20.7.2006

²⁰ V. article 349, 2^o, de la loi du 20.7.2006

²¹ Cass., 3^e ch., 27.2.2006, R.G. n°S.05.0033.F, juportal

²² V. Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n°51-2518/001, pp. 175-176

²³ V. Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n°51-2518/001, pp. 176 et 181

²⁴ Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n°51-2518/001, p. 180

²⁵ M.B., 21.12.2006

²⁶ C'est la cour qui souligne

sur les accidents du travail, ou les allocations sont diminuées jusqu'aux montants déterminés conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 concernant les allocations.

La pension d'invalidité ou toute prestation en tenant lieu accordée en vertu d'un régime belge ou étranger ou d'un régime applicable au personnel d'une institution de droit international public (...)

§ 2 Le montant auquel la victime ou l'ayant droit peut encore prétendre conformément au § 1er est diminué de la partie de la valeur de la rente qui a été payée en capital ou du montant converti en rente hypothétique accordé en droit commun à titre de réparation du dommage corporel tel qu'il est couvert par la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

§ 3 Lorsqu'il s'agit d'une pension de retraite ou de survie d'un ouvrier mineur (...) »

L'article 5 de l'arrêté royal du 10.12.1987 relatif aux allocations accordées dans le cadre de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail fixe les plafonds applicables pour déterminer si le bénéficiaire de prestations pour accident du travail (victime et ayants droit) a droit à une allocation supplémentaire. Dans le cas du conjoint survivant, le montant forfaitaire plafonné de l'allocation annuelle ou de la rente s'élève à 2.903,52 €. Ce montant plafonné est affecté d'un coefficient de réévaluation fixé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres²⁷ et ce coefficient s'applique chaque fois au montant déjà multiplié par le coefficient précédent.

6.2. Discussion

6.2.1. Position des parties

6.2.1.1. M.Z considère que le système de limitation forfaitaire du montant de la rente en cas de cumul est contraire au principe de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus à la lumière de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour elle, ce système traiterait en effet de façon différente deux catégories de bénéficiaires de prestations d'accident du travail qui se trouvent dans une situation comparable, à savoir²⁸ :

- d'une part, le bénéficiaire d'une rente pour accident du travail qui, par ailleurs, perçoit une pension de retraite ou de survie dont le montant est inférieur à la

²⁷ coefficient de 1,017 pour les allocations dues à partir du 1.9.2017, de 1,024112 pour les allocations dues à partir du 1.7.2019, de 1,02 pour les allocations dues à partir du 1.7.2021, de 1,02 pour les allocations dues à partir du 1.7.2023

²⁸ Conclusions additionnelles et de synthèse M.Z, pp.7-8

- différence entre le montant initial de sa rente pour accident du travail et le montant forfaitaire de cette rente en cas de cumul ;
- et, d'autre part, le bénéficiaire d'une rente pour accident du travail identique qui, par ailleurs, ne perçoit pas de pension de retraite ou de survie, mais qui perçoit en définitive une prestation supérieure à ce que perçoit le premier bénéficiaire en cumulant sa rente et sa pension.

Selon M.Z, la différence de traitement ne repose sur aucun critère légitime et, en tout état de cause, est totalement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. A ses yeux, le principe de proportionnalité voudrait que la limitation de la rente n'intervienne, au maximum, qu'à concurrence du montant de la pension perçue²⁹.

M.Z renvoie à cet endroit à la solution identique consacrée par le Règlement n°883/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ce Règlement, applicable tant aux pensions qu'aux indemnités pour accidents du travail³⁰, prévoit en effet en son article 53, §3, d), que³¹ :

« Aux fins des clauses anticumul prévues par la législation d'un État membre en cas de cumul de prestations d'invalidité, de vieillesse ou de survivant avec une prestation de même nature ou de nature différente ou avec d'autres revenus, les dispositions suivantes sont applicables :

(...)

d) lorsque des clauses anticumul sont applicables en vertu de la législation d'un seul État membre du fait que l'intéressé bénéficie de prestations de même ou de différente nature conformément à la législation d'autres États membres, ou de revenus acquis dans d'autres États membres, la prestation due ne peut être réduite que dans la limite du montant de ces prestations ou de ces revenus. »

Sur cette base, M.Z demande à la cour d'écarter l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 en application de l'article 159 de la Constitution, en telle sorte que la rente qui lui revient ne peut être réduite en raison de la perception d'une pension de survie et que la décision de FEDRIS du 2.12.2020 doit être annulée en ce qu'elle opère une telle réduction³².

6.2.1.2. FEDRIS invite la cour à confirmer la décision du 2.12.2020. Elle rappelle l'historique des règles en matière de cumul et rejette toute idée de traitement discriminatoire en renvoyant à la jurisprudence qui, selon elle, aurait déjà tranché cette question et en faisant valoir en substance que³³ :

²⁹ Conclusions additionnelles et de synthèse M.Z, p.9

³⁰ V. article 3, §1^{er}, f)

³¹ C'est la cour qui souligne

³² Conclusions additionnelles et de synthèse M.Z, pp.9 et 12

³³ Conclusions additionnelles et de synthèse FEDRIS, pp.6-10

- l'article 42bis de la loi du 10.4.1971 est bien constitutionnel : ni la Cour constitutionnelle ni la Cour européenne des droits de l'Homme n'ont invalidé le système mis en place pour limiter le cumul d'une pension avec une prestation d'accident du travail, si bien qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle sur l'article 42bis, puisqu'elle s'est déjà prononcé sur le sujet dans le sens de sa légalité ;
- la situation d'une personne bénéficiant d'une pension ne peut être comparée à celle d'une personne qui n'en bénéficie pas ;
- quand bien même il faudrait considérer qu'il y a discrimination, celle-ci revêt en tout état de cause un caractère raisonnable et légitime en raison de l'objectif poursuivi de la mesure qui est l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale ;
- la problématique discriminatoire invoquée par M.Z ne réside pas dans la constitutionnalité de l'article 42bis et de ses arrêtés royaux, mais dans le fait pour M.Z de ne pas parvenir à renoncer au bénéfice de sa pension italienne, de telle manière qu'elle devrait plutôt diriger son action contre les dispositions du droit italien qui y font obstacle.

6.2.2. La décision de la cour

6.2.2.1. La légalité de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006

M.Z invoque une différence de traitement non justifiée qui viole les articles 10 et 11, Const., lus à la lumière de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Lorsque, comme en l'espèce, l'inconstitutionnalité potentielle réside dans un arrêté royal, il revient au juge saisi de la demande d'opérer lui-même le contrôle de constitutionnalité de la disposition en cause en application de l'article 159, Const. Pour ce faire, il aura recours aux mêmes critères que ceux déjà longuement éprouvés dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle synthétise comme suit les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11, Const.³⁴

« 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se

³⁴ C. const., 23.11.2017, n° 134/2017, B.5, www.const-court.be ; C. const., 30.4.2015, n° 50/2015, B.16, www.const-court.be

trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

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. »

Dans le même sens, la Cour de cassation enseigne que ces règles impliquent « *que tous ceux qui se trouvent dans une même situation soient traités de la même manière mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable ; l'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport aux buts et aux effets de la mesure prise ; le principe d'égalité est également violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »³⁵.

Les catégories qu'on oppose ne doivent pas être parfaitement identiques, mais doivent montrer une analogie suffisante pour faire l'objet d'une comparaison³⁶.

La technique de contrôle mise en œuvre par la Cour constitutionnelle s'inspire en grande partie de celle adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette technique consiste « *à rechercher l'objectif poursuivi par la disposition en cause, à s'interroger sur la nécessité de la mesure adoptée pour concourir à la réalisation de cet objectif et à appliquer un test de proportionnalité* ». Le test de proportionnalité « *comporte en réalité deux volets : d'une part, la disposition en cause est-elle adéquate pour atteindre l'objectif, son application contribue-t-elle à la réalisation de l'objectif (test de pertinence ou d'adéquation), d'autre part, la mesure en cause ne va-t-elle pas trop loin, ne comporte-t-elle pas une atteinte au droit ou à la liberté concerné disproportionnée par rapport au bénéfice que l'on peut en attendre sur le plan de la réalisation de l'objectif poursuivi (test de proportionnalité au sens strict)* ». Le test de proportionnalité au sens strict « *est parfois (...) doublé du test "des mesures alternatives moins attentatoires" (existe-t-il d'autres mesures qui permettent d'atteindre le même objectif avec la même efficacité et qui occasionnent une ingérence moindre dans l'exercice du droit ou de la liberté considéré* »³⁷.

³⁵ Cass., 3^e ch., 22.6.2020, R.G. n°S.18.0017.F, juportal ; Cass., 3^e ch., 21.9.2015, R.G. n°S.13.00087.F, juportal

³⁶ V. Valérie FLOHIMONT, « Comparaison et compatibilité dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : rigueur ou jeu de hasard ? », *R.B.D.C.*, 2008, p.229 et la doctrine citée ; v. aussi Bernadette RENAUD et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », dir. Marc VERDUSSEN et Nicolas BONBLED, *in* Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.579

³⁷ Le juge constitutionnel et les droits de l'homme, Congrès de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), Dakar, 2022, p. 12-13, <https://www.const-court.be/public/stet/f/stet-2022-002f.pdf>, et la jurisprudence citée

Pratiquement, la règle de limitation du cumul de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 telle qu'appliquée par la décision litigieuse de FEDRIS du 2.12.2020 conduit à la situation suivante pour M.Z :

- M.Z bénéficiait d'une rente mensuelle de 626,96 €³⁸ ;
- aux termes de la décision de FEDRIS du 2.12.2020, après application de la règle de plafonnement, M.Z ne peut plus prétendre qu'à une rente mensuelle de 139,48 € à partir du 1.11.2020 ;
- M.Z subit ainsi une diminution mensuelle de sa rente de 487,48 €, alors que l'avantage que lui procure la pension de survie italienne n'est que de 235,97 € ;
→ globalement, M.Z essuie en définitive une perte nette de 251,51 € par mois (soit 626,96 € - [139,48 € + 235,97 €])

L'application de la règle en cause place ainsi M.Z dans une situation plus défavorable que la catégorie des bénéficiaires d'une prestation d'accident de travail identique qui ne disposeraient pas de revenus de pension de survie, puisque, par hypothèse, ces derniers ne doivent supporter aucune limitation de leur rente qui reste, en ce cas, de 626,96 €, tandis que M.Z ne peut plus compter que sur un montant cumulé de 375,45 €. Cela revient à dire que les bénéficiaires d'une prestation d'accident de travail qui, comme M.Z, ont droit à une pension de survie sont discriminés par rapport aux autres bénéficiaires qui n'ont pas ce droit.

La catégorie de bénéficiaires de prestations d'accidents du travail à laquelle appartient M.Z est pourtant comparable à la catégorie des bénéficiaires dont la rente est identique avant toute application de la règle de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006. La circonstance que M.Z quitte la seconde catégorie pour se retrouver dans la première, à partir du moment où elle bénéficie en plus d'une prestation de pension de survie, n'empêche pas que les deux catégories de bénéficiaires soient comparables.

Le traitement différencié qui conduit à l'application de la règle de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'ouverture d'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge ou étranger.

Si les situations sont comparables et s'il est bien recouru à un critère de distinction objectif, encore faut-il que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée, cela en tenant compte du but et des effets de la mesure en cause.

L'arrêté royal du 12.12.2006 est censé assurer la mise en œuvre de l'article 42bis de la loi du 10.4.1971. La lecture des travaux préparatoires nous apprend que l'article 42bis poursuit un double objectif :

- réaliser une économie budgétaire ;
- éliminer les disparités et les discriminations entre les bénéficiaires de prestations sociales ;

³⁸ Valeur non contestée au mois d'avril 2018

L'habilitation légale donnée au Roi pour déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions des prestations d'accident du travail pourront être cumulées avec d'autres prestations sociales doit par conséquent nécessairement tendre à la réalisation de ces deux objectifs.

La cour juge que le critère de distinction employé ne repose pas sur une justification raisonnable eu égard aux objectifs poursuivis et aux effets de la mesure adoptée.

Certes, la règle de limitation de cumul édictée par l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 paraît pertinente, en cela que son application conduit nécessairement à la réalisation d'une économie budgétaire. Par contre, l'aptitude de la mesure à éliminer les disparités et les discriminations entre les bénéficiaires de prestations sociales est sérieusement discutable.

Dans un arrêt du 9.2.2000, la Cour d'arbitrage justifiait la possibilité de limiter le cumul de prestations sociales en vue de réaliser un objectif d'économie tout en posant le garde-fou du respect du principe d'égalité et de non-discrimination³⁹ :

« L'assurance contre les accidents du travail fait partie de l'ensemble de la réglementation de la sécurité sociale. Il appartient au législateur soucieux de maîtriser les dépenses d'apprécier, compte tenu de la finalité des différentes allocations et, en l'espèce, de l'équilibre financier à assurer dans les divers secteurs de la sécurité sociale, si et le cas échéant, dans quelle mesure les différentes allocations qui sont directement ou indirectement à charge du Trésor peuvent être cumulées. Ce faisant, le législateur ne peut toutefois méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination. »

Elle précisait aussi que l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁰ « ne peut être interprétée comme donnant droit à une prestation d'un montant déterminé », n'empêche pas le législateur de chercher à éviter le cumul des prestations sociales et « n'interdit pas au législateur d'habiliter le Roi à déterminer les conditions du cumul d'une prestation accordée en vertu de la loi du 10 avril 1971 avec les prestations accordées dans le cadre d'autres régimes de prévoyance ou de sécurité sociale »⁴¹.

Toujours est-il que, en l'espèce, la cour ne peut que constater qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et les buts visés. Dans ses effets,

³⁹ CA, 9.2.2000, n°18/2000, point B.4.2, www.const-court.be

⁴⁰ L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ». Les prestations sociales constituent un droit patrimonial protégé par cette disposition (v. notamment : C.E.D.H., 16.3.2010, affaire Carson c. Royaume-Uni, n°42184/05, § 64, <https://hudoc.echr.coe.int>)

⁴¹ CA, 9.2.2000, n°18/2000, points B.17 et B.33, www.const-court.be

l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 crée, pour les personnes qu'elle vise, dont M.Z, une charge supplémentaire disproportionnée au regard du double objectif qui devrait soutenir la mesure.

Pareil constat s'impose à la cour tout particulièrement au vu des considérations suivantes :

- après application de la règle de limitation du cumul, le bénéficiaire d'une petite pension de survie, comme M.Z, perçoit *in fine* au total un revenu inférieur à celui qui aurait été le sien s'il n'avait ouvert aucun droit à la pension de survie, ce qui s'apparente plus à une sanction déguisée qu'à un mécanisme d'économie conçu pour contrebalancer utilement l'avantage procuré par le cumul ;
- plus le montant de la pension de survie est faible, plus la perte nette se creusera. En revanche, si la pension de survie atteint un montant égal ou supérieur à la différence entre, d'une part, le montant initial de la rente et, d'autre part, le montant forfaitaire plafonné de la rente conformément à l'article 2, §1^{er}, de l'arrêté royal du 12.12.2006, la perte disparaîtra. Autrement dit, la règle de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 s'avère d'autant plus désavantageuse pour le bénéficiaire de la prestation d'accident du travail que ses revenus de pension sont faibles, ce qui induit une discrimination dans la discrimination et va à rebours du second objectif qui devait consister en l'élimination des disparités et des discriminations entre les bénéficiaires de prestations sociales ;
- plutôt que de diminuer forfaitairement la prestation d'accident du travail en la ramenant à un montant plafonné dissocié de la hauteur de la pension, une application adéquate du principe de proportionnalité commanderait de contenir cette limitation en diminuant le montant de la prestation d'un montant qui ne pourrait en aucun cas excéder celui de la pension effectivement perçue. Cela permettrait par la même occasion de s'aligner sur la solution consacrée par l'article 53, §3, d), du Règlement n°883/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004 qui constitue en définitive une mesure alternative moins attentatoire.

La cour conclut de l'ensemble des considérations qui précèdent que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

Il s'ensuit que l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 qui met en place un tel système de limitation de cumul n'est pas compatible avec les articles 10 et 11, Const., lus ou non en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

6.2.2.2. L'écartement en application de l'article 159 Const. et ses conséquences

En vertu de l'article 159 Const., les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. La

règle est formulée en termes généraux et ne fait aucune distinction entre les actes administratifs qu'elle vise. Elle s'applique ainsi aux décisions même non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs, fussent-ils individuels⁴².

Sur la base de l'article 159 Const., qui est d'ordre public, les juridictions contentieuses ont ainsi le pouvoir et le devoir de vérifier, non seulement les irrégularités manifestes, mais plus globalement encore la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception⁴³.

Il est du devoir du juge de ne pas faire application de dispositions réglementaires ou de décisions administratives contraires aux lois⁴⁴. Le juge qui donnerait ainsi effet, en ayant égard à leur teneur, à des actes administratifs dont il constate l'illégalité, violerait l'article 159 Const.⁴⁵

Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu de :

- écarter l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 conformément à l'article 159, Const. ;
- annuler la décision de FEDRIS du 2.12.2020 qui fait application de la règle de limitation de cumul portée par l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 ;
- de rétablir M.Z dans son droit entier aux prestations d'accident du travail sans aucune limitation due au cumul avec sa pension de survie italienne.

6.3. Dépens

FEDRIS demande à la cour de condamner M.Z au paiement de l'indemnité de procédure liquidée à 218,67 €.

Aux termes de l'article 68 de la loi du 10.4.1971, les dépens de toutes actions fondées sur ladite loi sont à charge de l'entreprise d'assurances, sauf si la demande est téméraire et vexatoire.

Sur cette base, c'est donc FEDRIS qui sera condamné aux dépens de M.Z, en ce compris l'indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

⁴² v. en ce sens : Cass., 2.12.2002, R.G. n° C.98.0460.N, juportal

⁴³ v. Cass., 3^e ch., 22.6.2020, R.G. n° S.18.0017.F, juportal; Cass.10.10.2007, *JTT*, 2008, p.1 ; Cass., 4.12.2006, *RDJP*, 2007, p. 87

⁴⁴ v. en ce sens : Cass., 3^e ch., 2.5.2016, R.G. n° S.15.0115.F, juportal ; Cass., 3^e ch., 10.10.2011, R.G. n° S.10.0112.F, juportal ; CT Bruxelles, 6^e ch., 2.11.2015, R.G. n° 2014/AB/915

⁴⁵ v. Cass., 3^e ch., 2.5.2016, R.G. n°S.15.0115.F, juportal

Statuant après un débat contradictoire ;

Après avoir pris connaissance de l'avis en grande partie conforme du ministère public et des répliques des parties ;

Déclare l'appel recevable et fondé ;

En conséquence :

- écarte l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 12.12.2006 conformément à l'article 159, Const. ;
- annule la décision de FEDRIS du 2.12.2020 ;
- rétablit Madame Z. Z. dans son droit entier aux prestations d'accident du travail sans aucune limitation due au cumul avec sa pension de survie italienne ;
- réforme le jugement *a quo* dans cette même mesure ;

En application de l'article 68 de la loi du 10.4.1971, condamne FEDRIS au paiement des dépens d'appel de Madame Z. Z. liquidés à :

- 218,67 €, en ce qui concerne l'indemnité de procédure ;
- 22 €, à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ;

Cet arrêt est rendu et signé par :

C. A., conseiller,
J.-C. V., conseiller social au titre d'employeur,
A. L., conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de A. L., greffier,

A. L., A. L., J.-C. V., C. A.,

et prononcé, à l'audience publique de la 6^e chambre de la cour du travail de Bruxelles, le 3 juin 2024, où étaient présents :

C. A., conseiller,

A. L., greffier,

A. L.,

C. A.,