

Décision n° 2011-167 QPC du 23 septembre 2011

M. Djamel B.

(Accident du travail sur une voie non ouverte à la circulation publique)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 juin 2011 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 455-1-1 du code de la sécurité sociale (CSS).

Dans sa décision n° 2011-167 QPC du 23 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution.

I. – La disposition contestée

L'article L. 455-1-1 du CSS concerne l'indemnisation des accidents du travail lorsque ceux-ci constituent en même temps des accidents de la circulation. Cette disposition permet à la victime, dans cette hypothèse et aux conditions qu'elle fixe, d'exercer un recours fondé sur la loi dite « Badinter » du 5 juillet 1985¹ relative aux accidents de la circulation afin d'obtenir une indemnisation en complément de celle servie par la caisse de sécurité sociale en application du CSS.

En effet, selon les termes de la disposition contestée : « *La victime, ou ses ayants droit et la caisse peuvent se prévaloir des dispositions des articles L. 454-1 et L. 455-2 lorsque l'accident défini à l'article L. 411-1 survient sur une voie ouverte à la circulation publique et implique un véhicule terrestre à moteur conduit par l'employeur, un préposé ou une personne appartenant à la même entreprise que la victime.*

« *La réparation complémentaire prévue au premier alinéa est régie par les dispositions de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.* »

Pour la troisième fois depuis l'entrée en vigueur de la procédure de QPC, le Conseil constitutionnel se trouvait confronté à la question de l'indemnisation des

¹ Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

accidents du travail². Une nouvelle fois, la question renvoyée portait sur l'articulation entre les règles d'indemnisation forfaitaire du CSS et les règles du droit de la responsabilité civile. Il s'agissait, en l'espèce, de l'articulation entre les règles du CSS et celles résultant, non du droit commun à proprement parler, mais de la loi de 1985 précitée relative aux accidents de la circulation. Était ici en cause, par conséquent, la question de l'articulation de *deux régimes spéciaux de responsabilité civile*.

Est visée l'hypothèse dans laquelle l'accident du travail peut être en même temps qualifié d'accident de la circulation. Si le véhicule d'un tiers est impliqué dans l'accident, il n'a jamais fait de doute que le salarié victime peut agir contre ce tiers, sur le fondement de l'article L. 454-1 du CSS, pour réclamer l'indemnisation de ses préjudices non couverts par l'indemnisation forfaitaire prévue par le CSS. Mais qu'en est-il dans l'hypothèse où le véhicule impliqué dans l'accident est conduit par l'employeur lui-même ou par un autre salarié de la même entreprise que la victime ?

Il faut distinguer, sur ce point, les solutions antérieures et postérieures à la loi portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) du 27 janvier 1993³, loi qui se trouve à l'origine de la disposition contestée.

A. – Avant la loi du 27 janvier 1993

Jusqu'en 1993, dans de telles circonstances, les règles d'indemnisation du CSS étaient seules applicables et les dispositions de la loi du 5 juillet 1985 étaient corrélativement écartées.

Cette solution avait été posée par la Cour de cassation⁴, sur le fondement logique de l'article L. 451-1 du CSS qui, sauf certaines exceptions⁵, prévoit qu'« aucune action en réparation des accidents et maladies mentionnés par le présent livre ne peut être exercée conformément au droit commun, par la victime ou ses ayants droit ». Le régime spécial des accidents du travail excluait donc, à cette époque, l'application de la loi du 5 juillet 1985 relative aux accidents de la circulation.

² Voir décisions n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)* et n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011, *Consorts C. (Faute inexcusable de l'employeur : régime spécial des accidents du travail des marins)*.

³ Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, article 15.

⁴ Voir notamment Cass. soc., 18 avril 1991, pourvoi n° 89-11094 : *Bull. civ. V*, n° 211 ; *JCP* 1991, II, 21714, note Saint-Jours.

⁵ Les exceptions sont les suivantes : faute inexcusable ou intentionnelle de l'employeur (art. L. 452-1 à L. 452-5 ; voir les décisions n°s 2010-8 QPC et 2011-127 QPC précitées), faute d'un tiers (art. L. 454-1), accident de trajet (art. L. 455-1). La dernière exception est celle qui a été introduite par la disposition contestée par la présente QPC au sujet des accidents de la circulation.

Or, pour plusieurs raisons, l'opportunité de cette solution était critiquée par la doctrine.

– D'une part le régime d'indemnisation des accidents du travail – automatique mais forfaitaire – est souvent devenu moins favorable aux victimes que le droit commun de la responsabilité civile.

Cela est encore plus vrai si l'on compare les règles du CSS avec celles issues de la « loi Badinter » de 1985 qui, non seulement prévoient une réparation intégrale des préjudices, comme cela est la règle en droit commun, mais qui, au surplus, constituent un véritable *système d'indemnisation* largement détaché de l'idée de faute. Même l'exigence classique d'un lien de causalité entre le fait générateur de responsabilité et le préjudice subi se trouve diluée par la « loi Badinter », puisque celle-ci retient comme critère cardinal de l'obligation d'indemnisation à la charge du conducteur du véhicule ou de son gardien l'*implication* de ce véhicule dans l'accident. Or, un véhicule est impliqué dans un accident dès lors qu'il a eu un rôle perturbateur quelconque, c'est-à-dire dès lors qu'il est intervenu, à quelque titre que ce soit, dans la survenance de l'accident, même s'il n'a pas, à proprement parler, *causé* celui-ci. De plus, le système d'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur (VTAM) garantit depuis 1958 l'indemnisation effective des victimes.

Face à ces avancées de notre droit de la responsabilité civile en matière d'accidents de la circulation, les règles du CSS relatives aux accidents du travail apparaissent globalement bien moins protectrices des intérêts des victimes. Cette situation pouvait paraître paradoxale, ainsi que l'expliquait Mlle Viney en 1989 : « *Il y a (...) un singulier paradoxe à infliger un traitement moins favorable aux victimes dont la situation se trouve englobée simultanément dans le domaine d'application de deux législations en principe destinées, l'une et l'autre, à leur assurer une protection spéciale et alors que l'accident dont elles ont subi les conséquences constitue la réalisation d'un risque qui est garanti par deux assurances obligatoires – l'assurance accidents du travail et l'assurance des véhicules terrestres à moteur. Ces circonstances devraient en effet faciliter leur indemnisation. Or elles conduisent généralement à réduire celle-ci.* »⁶

– Depuis 1963⁷, d'autre part, la législation (article L. 451-1 du CSS) prévoit l'application du droit commun (donc, depuis son entrée en vigueur, la loi de 1985) aux *accidents de trajet* définis par l'article L. 411-2 du CSS comme les accidents survenus pendant le trajet d'aller et de retour entre la résidence du salarié et son lieu de travail. Jusqu'en 1993, le salarié victime d'un accident de

⁶ G. Viney, « De l'application de la loi du 5 juillet 1985 à l'accident de la circulation qui est en même temps un accident du travail », *D.* 1989, chron. p. 231.

⁷ Loi n° 63-820 du 6 août 1963.

la circulation sur ce *trajet* était donc mieux traité que le salarié victime d'un accident de la circulation *au travail*, c'est-à-dire lorsqu'il était sous l'autorité de son employeur. Cette solution pouvait paraître injuste et également source d'insécurité juridique si l'on ajoute les difficultés qu'il y a, parfois, à bien distinguer entre accident du travail et accident de trajet.

C'est pour l'ensemble de ces raisons qu'a été adoptée la loi de 1993.

B. – La loi du 27 janvier 1993

Elle trouve son origine dans une proposition de loi sénatoriale, déposée, à l'initiative de la commission des affaires sociales, le 24 juin 1991. Le texte adopté par le Sénat ne fut toutefois jamais examiné par l'Assemblée nationale, mais une proposition similaire fut présentée par plusieurs députés le 4 décembre 1992, sous la forme d'un amendement, lors des discussions relatives à la future loi du 27 janvier 1993 portant DMOS.

Pour l'essentiel, l'argumentation développée au soutien de la proposition était identique à celle mise en avant devant le Sénat quelques mois plus tôt. Les débats furent néanmoins marqués par de fortes oppositions. Le texte fut d'abord adopté rapidement par l'Assemblée nationale, le ministre des affaires sociales et de l'intégration se montrant au début favorable, sauf à regretter une « *formulation (...) trop large dans la mesure où elle couvre notamment les engins de chantier ou les parkings d'entreprise* ». Le ministre ajoutait qu'il déposerait « *donc en deuxième lecture un sous-amendement pour que ne soient visés que les accidents de circulation classiques survenant sur la voie publique avec un véhicule soumis à immatriculation* »⁸. Deux restrictions importantes étaient donc annoncées par le Gouvernement, la première étant celle qui fait précisément l'objet de la QPC renvoyée.

Au Sénat, le texte adopté par l'Assemblée nationale subit toutefois l'opposition de certains sénateurs et du ministre, lequel estima finalement qu'« *il apparaît que les travailleurs comme les employeurs ne souhaitent pas de changement* », alors que « *ce texte bouleverse le dispositif actuel* »⁹. Les promoteurs de l'amendement reprochèrent au Gouvernement son revirement, en arguant précisément des limites ajoutées à la demande du Gouvernement et tenant à l'exclusion des « *accidents survenus dans les entreprises ou sur les chantiers* »¹⁰ (donc précisément en dehors des voies ouvertes à la circulation publique).

⁸ Assemblée nationale, compte rendu des débats, 2^{ème} séance du 4 décembre 1992.

⁹ Sénat, compte rendu des débats, séance du 18 décembre 1992.

¹⁰ Intervention de Michel Dreyfus-Schmidt, séance précitée.

En dépit du combat mené par ses promoteurs, le texte fut supprimé par le Sénat. En nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale, il fut rétabli avec l'avis favorable du Gouvernement¹¹, le ministre expliquant devant le Sénat, en nouvelle lecture, qu'« *après une longue réflexion et en accord avec la Chancellerie, il convient, pour cette réforme importante, d'ouvrir une réparation complémentaire pour les accidents survenant sur les voies publiques. Les engins de chantier ou autres véhicules non immatriculés sont également concernés, s'agissant des accidents sur la voie publique* »¹².

Une seule des deux limites initialement évoquées par le ministre à l'application de la loi de 1985 a donc finalement été retenue, celle portant sur les voies de circulation publique. Pour Bernard Seillier, rapporteur du texte au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, « *la nouvelle rédaction (...) semble un compromis acceptable* ».

Le texte retenu par le Sénat fut adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 23 décembre 1992 et devint l'article 15 de la loi du 27 janvier 1993.

Par rapport à cette rédaction d'origine, la disposition renvoyée a été modifiée par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale (article 69), mais ces modifications étaient sans incidence pour la présente QPC¹³.

En résumé, la disposition contestée permet à la victime d'un accident du travail qualifié en même temps d'accident de la circulation – dès lors qu'il est survenu sur une voie ouverte à la circulation publique – d'obtenir une indemnisation complémentaire, c'est-à-dire, outre les prestations sociales en nature et en espèces prévues par le CSS en cas d'accident du travail, la réparation intégrale de son préjudice.

Dans son *Rapport annuel* pour 1995, la Cour de cassation avait préconisé, au titre des suggestions de modifications législatives, la fin de la distinction instaurée par l'article L. 455-1-1 du CSS entre les voies ouvertes à la circulation publique et celles qui ne le sont pas¹⁴. Cette suggestion avait été reprise dans une

¹¹ Deuxième séance du 21 décembre 1992.

¹² Sénat, compte rendu des débats, séance du 22 décembre 1992.

¹³ La loi de 1994 ajoute que les ayants droit de la victime disposent des mêmes droits que cette dernière à se prévaloir de la loi du 5 juillet 1985, ce qui est logique. Elle modifie aussi, en conséquence, la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 451-1-1. Par ailleurs, elle rajoute ce dernier article à la liste des exclusions au principe selon lequel la législation du CSS sur les accidents de la circulation exclut l'application du droit commun de la responsabilité civile (cf. *supra*, note 5).

¹⁴ La suggestion était ainsi formulée (pp. 13-14) : « *Remplacer les mots "survient sur une voie ouverte à la circulation publique" par les mots "est un accident de la circulation impliquant" » à l'article L. 455-1-1 du CSS.*

proposition de loi présentée le 31 août 2006 par Jean-Luc Warsmann devant l'Assemblée nationale, mais non discutée¹⁵.

II. – La conformité à la Constitution

Le requérant estimait que le fait de limiter l'indemnisation complémentaire sur le fondement de la loi du 5 juillet 1985 aux seuls cas dans lesquels l'accident survient sur une « *voie ouverte à la circulation publique* » portait atteinte, d'une part, au principe de responsabilité et, d'autre part, au principe d'égalité. Le Conseil constitutionnel a rejeté ces deux griefs.

A. – L'application du principe d'égalité

La victime d'un accident du travail qui constitue en même temps un accident de la circulation pourra prétendre à une indemnisation complémentaire sur le fondement de la loi de 1985 si l'accident est survenu sur une voie ouverte à la circulation publique, mais non dans le cas contraire. Cette différence de traitement repose-t-elle sur une différence de situation ?

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

En l'espèce, la difficulté vient du fait que la « loi Badinter » du 5 juillet 1985 ne distingue pas elle-même en fonction du type de voie sur lequel survient l'accident. Ainsi, selon l'article 1^{er} de cette loi, qui définit son champ d'application, « *les dispositions du présent chapitre s'appliquent, même lorsqu'elles sont transportées en vertu d'un contrat, aux victimes d'un accident de la circulation dans lequel est impliqué un véhicule terrestre à moteur ainsi que ses remorques ou semi-remorques, à l'exception des chemins de fer et des tramways circulant sur des voies qui leur sont propres* ». Le domaine de la loi de 1985 est donc plus large que celui de l'article L. 455-1-1 du CSS.

La lecture des travaux parlementaires, dont il a été fait précédemment état, explique toutefois cette différence. La solution retenue en 1993 a été le résultat d'un compromis destiné à améliorer les droits des victimes sans remettre en

¹⁵ Proposition de loi visant à étendre le bénéfice de l'indemnisation prévue par la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 à toutes les victimes d'accidents de la circulation entrant dans la catégorie des accidents du travail, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 3289.

cause la spécificité du régime spécial des accidents du travail. Aussi le champ d'application de la règle posée par le CSS a-t-il été délibérément limité par rapport à celui de la loi de 1985, pour ne viser que les accidents de la circulation au sens strict, au sens « *classique* » selon l'expression du ministre, c'est-à-dire les accidents qui surviennent sur les voies ouvertes à la circulation publique.

A contrario, dans l'enceinte de l'entreprise, sur un chantier ou toutes autres voies privées, il ne s'agit plus à proprement parler de *circulation*, mais plutôt d'utilisation d'un véhicule dans l'exécution pure et simple de la mission de travail. Le législateur a estimé qu'il n'y avait pas lieu, dans ce genre d'hypothèse qui constitue un *risque différent* de celui traité par la « loi Badinter », de déroger aux règles spécifiques applicables aux accidents du travail.

C'est cette analyse, conforme à l'intention du législateur, que retient le Conseil constitutionnel dans sa décision que « *le législateur a ainsi entendu établir une distinction entre les risques, selon qu'ils sont essentiellement liés à l'exercice de la profession ou à la circulation automobile ; que la différence de traitement qui découle des modalités d'indemnisation du préjudice de la victime est fondée sur un critère en lien direct avec l'objet de la loi ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 doit être rejeté* » (cons. 5).

En d'autres termes, l'aléa de la *circulation* peut relever de la loi de 1985, tandis que l'aléa du *travail* relève seulement du CSS, même si un véhicule est utilisé. La distinction selon que la voie en question est ou non ouverte à la circulation publique reflète bien une réelle différence de situation.

B. – L'application du principe de responsabilité

Le requérant soutenait qu'en excluant l'indemnisation complémentaire sur le fondement de la loi du 5 juillet 1985 dans le cas où l'accident de la circulation survient sur une voie non ouverte à la circulation publique, l'article L. 455-1-1 du CSS était contraire au principe de responsabilité dans la mesure où la victime n'obtiendra pas forcément, en application des seules règles du CSS, l'indemnisation de tous ses préjudices.

Ainsi posée, la question était similaire à celle dont le Conseil constitutionnel a déjà eu à connaître dans l'affaire n° 2010-8 QPC précitée, jugée le 18 juin 2010¹⁶. Aussi le juge constitutionnel fait-il expressément référence à ce précédent dans les visas de la présente décision et dans son sixième considérant :

¹⁶ Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*.

« Considérant, en second lieu, que, dans sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010 susvisée, le Conseil constitutionnel a jugé que, sous la réserve énoncée au considérant 18 de cette décision, les articles L. 451-1 et L. 451-2 à L. 452-5 du code de la sécurité sociale, relatifs au régime d'indemnisation des accidents du travail ne méconnaissent pas le principe de responsabilité ».

Dans sa décision n° 2010-8 QPC, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la réparation forfaitaire, l'exclusion de certains préjudices et l'impossibilité de principe, pour la victime ou ses ayants droit, d'agir contre l'employeur sur un autre fondement juridique, qui résultent de la législation relative aux accidents du travail et maladies professionnelles, n'instituent pas des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur (cons. 16). Il avait en outre formulé une réserve d'interprétation au considérant 18 de cette décision lorsque l'employeur a commis une *faute inexcusable* qui est la cause du dommage subi par le salarié victime. Dans ce cas, les dispositions du CSS *« ne sauraient toutefois, sans porter une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs, faire obstacle à ce que ces mêmes personnes, devant les mêmes juridictions (de sécurité sociale), puissent demander à l'employeur réparation de l'ensemble des dommages non couverts par le livre IV du code de la sécurité sociale ».*

L'article L. 455-1-1 du CSS prévoit l'application exclusive des règles du CSS dès lors que l'accident survient sur une voie non ouverte à la circulation publique. Rappelant sa décision n° 2010-8 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que l'impossibilité, pour le salarié victime d'un accident de la circulation survenu sur une voie non ouverte à la circulation publique, d'agir sur le fondement de la loi du 5 juillet 1985 ne porte pas atteinte au principe constitutionnel de responsabilité qui ne protège, au demeurant, que la responsabilité fondée sur la faute. Il juge ainsi qu'*« en soumettant l'indemnisation du salarié victime d'un accident de la circulation survenu sur une voie non ouverte à la circulation publique au régime des accidents du travail prévu par le code de la sécurité sociale, à l'exclusion des dispositions de la loi du 5 juillet 1985 susvisée, les dispositions contestées ne portent pas davantage atteinte »* au principe de responsabilité (cons. 6).

Dans sa décision du 23 septembre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé par conséquent l'article L. 455-1-1 du CSS conforme à la Constitution.