

Numéro du rôle : 2118
Arrêt n° 23/2002 du 23 janvier 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 29bis, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, posées par le Tribunal de police de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 19 janvier 2001 en cause de C. Tenret et autres contre la s.a. Mercator & Noordstar, et en présence de L'Union nationale des mutualités socialistes, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 janvier 2001, le Tribunal de police de Liège a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 29*bis*, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du bénéfice de l'article 29*bis*, § 1er, le conducteur d'un véhicule automoteur et ses ayants droit et en ce qu'il instaure de la sorte une différence de traitement entre les conducteurs de véhicules automoteurs et les autres usagers de la route ?

2. L'article 29*bis*, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du bénéfice de l'article 29*bis*, § 1er, tous les conducteurs de véhicules automoteurs, en ce compris les conducteurs de cyclomoteurs de classe A et B et en ce qu'il instaure de la sorte une différence de traitement entre ces derniers et d'autres usagers se trouvant pourtant dans une situation comparable, tels que les cyclistes et cavaliers, lesquels, quant à eux, bénéficient de l'indemnisation automatique de leur préjudice corporel en cas d'accident de la circulation ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

S. Tenret, pilotant son cyclomoteur de classe B, a été fauché par l'assuré de la s.a. Mercator & Noordstar lorsqu'il quittait une propriété riveraine de la route nationale 30 à Sprimont. Le parquet a classé le dossier répressif sans suite.

Les parents du conducteur du cyclomoteur, demandeurs devant le Tribunal de police de Liège, ont estimé que l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs violait le principe d'égalité en ce qu'il prive le conducteur d'un cyclomoteur des garanties offertes aux cyclistes et aux cavaliers, ce qui, en l'occurrence, avait conduit l'assureur à refuser d'indemniser le préjudice subi par S. Tenret.

Se basant sur ces arguments, le Tribunal de police a estimé qu'il y avait lieu de poser à la Cour les deux questions préjudicielles susmentionnées.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 24 janvier 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 6 février 2001, 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 mars 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 avril 2001.

Par ordonnance du 4 mai 2001, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, à la suite de la demande du Conseil des ministres du 3 mai 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 4 mai 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Mercator & Noordstar, ayant son siège social à 9000 Gand, Groot-Brittanniëlaan 125, par lettre recommandée à la poste le 25 avril 2001;

- C. Tenret, C. Hamoir et S. Tenret, demeurant ensemble à 4140 Sprimont, rue du Brouckay 39, par lettre recommandée à la poste le 3 mai 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 18 mai 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 31 mai 2001.

C. Tenret et autres ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 25 juin 2001.

Par ordonnance du 28 juin 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 24 janvier 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 novembre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 5 décembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 15 novembre 2001.

A l'audience publique du 5 décembre 2001 :

- ont comparu :

. Me P. Hoffelinck, avocat au barreau de Liège, pour C. Tenret et autres;

. Me P. Humblet, avocat au barreau de Liège, pour la s.a. Mercator & Noordstar;

. Me O. Vanhulst, qui comparaisait également *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position de l'assureur

A.1. L'article 29bis, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, la loi du 30 mars 1994 qui a inséré l'article litigieux dans la loi du 21 novembre 1989 avait un double but : d'une part, assurer aux personnes auxquelles la qualité d'usager faible est reconnue une meilleure protection; d'autre part, faire passer la charge de nombreux accidents du secteur public (Institut national d'assurance maladie-invalidité) au secteur privé (assureur).

L'exclusion des conducteurs du bénéfice de la loi repose donc sur des considérations économiques liées au coût de l'assurance. Cette exclusion, en effet, a permis de limiter l'augmentation de prime à 5 p.c.

Dans l'esprit du législateur, ensuite, le système d'indemnisation automatique s'inscrit dans un régime de responsabilités fondées sur un risque créé et la garantie d'indemnisation repose sur une assurance des responsabilités. Inclure le conducteur du cyclomoteur dans les usagers faibles, en tant que conducteur, reviendrait à détourner complètement l'esprit de la loi.

Position du conducteur du cyclomoteur et de ses ayants droit

A.2. L'article 29bis, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 précitée viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

En effet, la disposition précitée traite de manière identique des situations de fait différentes. Les cyclomoteurs de classes A et B se trouvent, dans la circulation, dans une situation radicalement différente de celle des conducteurs de voitures ou de camions poids lourds. Parallèlement, la disposition en cause opère une différence de traitement entre les conducteurs de cyclomoteurs de classes A et B et les cyclistes, cavaliers, piétons et autres usagers réputés « faibles » qui se trouvent pourtant dans une situation comparable, puisqu'elle refuse aux premiers le bénéfice de l'indemnisation automatique de leur préjudice corporel, qu'elle octroie aux seconds.

Après avoir rappelé le double objectif - financier et protecteur - de la loi du 30 mars 1994, il faut noter que les explications données par le Gouvernement au Conseil d'Etat chargé de remettre un avis sur l'avant-projet de loi n'ont pas convaincu ce dernier, tirées essentiellement du risque que créent les conducteurs de véhicules automoteurs par rapport aux usagers réputés faibles. En effet, les conducteurs de ces véhicules sont également exposés à ce risque en dépit du fait qu'ils ne sont pas dans la même position de faiblesse que les usagers de la route non motorisés ou que les passagers de véhicules automoteurs. Dans le rapport fait au Sénat au nom de la Commission de la justice, on retrouve d'ailleurs cette objection d'atteinte au principe d'égalité.

Compte tenu de l'objectif de protection poursuivi par le législateur, il apparaît que la mesure d'exclusion n'est pas pertinente puisque, selon les données statistiques, les conducteurs de véhicules automoteurs constituent les deux tiers des victimes des accidents de la circulation. Dès lors, du point de vue de la sécurité sociale, il paraît évident qu'il serait souhaitable de mettre à charge des assureurs de responsabilité civile automobile le coût des dommages corporels subis par l'ensemble des usagers de la route.

A titre subsidiaire, si l'on devait supposer justifiée l'exclusion contestée, encore faudrait-il considérer que cette exclusion serait dans ce cas discriminatoire à l'égard des conducteurs de cyclomoteurs de classes A et B. En effet, ces derniers sont dans une situation exactement comparable à celle des cyclistes qui, quant à eux, bénéficient du régime de responsabilité objective créé par l'article 29bis, § 1er.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. La première question préjudicielle appelle une réponse négative. En effet, le critère retenu par le législateur pour exclure les conducteurs d'un véhicule automoteur et ses ayants droit repose sur des considérations objectives, à savoir les principes de la responsabilité civile.

L'assurance imposée par l'article 2 de la loi du 21 novembre 1989 couvre la responsabilité civile du conducteur responsable des conséquences dommageables de la circulation. Cette assurance ne peut donc couvrir les dommages subis par le conducteur lorsque ce dernier a, par sa faute, provoqué lesdits dommages.

L'article 29bis, § 2, litigieux de la loi précitée constitue une exception à ces principes généraux, établie en faveur de certaines victimes en raison de leur situation de faiblesse. L'exclusion du conducteur d'un véhicule automoteur du champ d'application de cette disposition n'est pas à proprement parler une exception mais bien un rappel des principes généraux de la responsabilité civile.

Le critère retenu de la faiblesse de certaines victimes est pertinent : ceci figure dans les travaux préparatoires de la loi du 30 mars 1994 qui a inséré l'article 29bis, § 2, litigieux dans la loi précitée du 21 novembre 1989.

Il faut par ailleurs attirer l'attention sur la faculté qui est ouverte au conducteur de s'assurer par le biais d'une assurance individuelle de circulation par laquelle il veille à sa propre sécurité.

Le double but poursuivi par le législateur est lui aussi raisonnable et légitime, savoir, d'une part, garantir la viabilité du système de sécurité sociale belge et, d'autre part, accorder aux usagers faibles de la route une protection accrue.

Enfin, il y a proportionnalité entre le but poursuivi et les moyens utilisés : le critère retenu par le législateur est le risque que le conducteur d'un véhicule automoteur représente pour les autres usagers non motorisés.

A.3.2. La seconde question préjudicielle appelle, elle aussi, une réponse négative.

Les cyclistes et les piétons non motorisés ne représentent qu'un risque infime pour les autres usagers de la route. En outre, s'il fallait suivre les demandeurs devant le juge *a quo*, il faudrait tenir compte des caractéristiques de chaque véhicule automoteur, multipliant ainsi les catégories et risquant surtout d'entraîner de réelles discriminations. Le critère retenu du caractère motorisé ou non du véhicule ou de l'utilisateur (cycliste, piéton ou cavalier) paraît donc pertinent compte tenu du double but recherché par le législateur.

- B -

B.1.1. L'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, inséré par l'article 45 de la loi du 30 mars 1994 et remplacé par une loi du 13 avril 1995, disposait, avant sa modification par la loi du 19 janvier 2001, laquelle est entrée en vigueur après la survenance de l'accident à l'origine de la question préjudicielle dont la Cour est saisie en l'espèce :

« § 1er. A l'exception des dégâts matériels, tous les dommages résultant de lésions corporelles ou du décès, causés à toute victime d'un accident de la circulation ou à ses ayants droit, dans lequel est impliqué un véhicule automoteur, sont indemnisés par l'assureur qui couvre la responsabilité du propriétaire, du conducteur ou du détenteur de ce véhicule automoteur conformément à la présente loi.

Les dommages occasionnés aux prothèses fonctionnelles sont considérés comme des lésions corporelles.

L'article 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance s'applique à cette indemnisation. Toutefois, si l'accident résulte d'un cas fortuit, l'assureur reste tenu.

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux accidents de la circulation impliquant des véhicules automoteurs qui sont exemptés de l'obligation d'assurance en vertu de l'article 10 de la présente loi et dont les propriétaires ont fait usage de cette exemption.

Les victimes ayant commis une faute inexcusable qui est la seule cause de l'accident ne peuvent se prévaloir des dispositions visées au premier alinéa.

Est seule inexcusable la faute volontaire d'une exceptionnelle gravité, exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience.

La preuve d'une faute inexcusable n'est pas admise à l'égard de victimes âgées de moins de quatorze ans.

Cette obligation d'indemnisation est exécutée conformément aux dispositions légales relatives à l'assurance de la responsabilité en général et à l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs en particulier, pour autant que le présent article n'y déroge pas.

§ 2. Le conducteur d'un véhicule automoteur et ses ayants droit ne peuvent se prévaloir du présent article.

§ 3. Il faut entendre par véhicule automoteur tout véhicule visé à l'article 1er de la présente loi, à l'exclusion des fauteuils roulants automoteurs susceptibles d'être mis en circulation par une personne handicapée.

§ 4. L'assureur ou le fonds commun de garantie automobile sont subrogés dans les droits de la victime contre les tiers responsables en droit commun.

Les indemnités versées en exécution du présent article ne peuvent faire l'objet de compensation ou de saisie en vue du paiement des autres indemnités dues à raison de l'accident de la circulation.

§ 5. Les règles de la responsabilité civile restent d'application pour tout ce qui n'est pas régi expressément par le présent article. »

B.1.2. Le mécanisme d'indemnisation automatique des victimes d'accidents de la circulation que prévoit cette disposition est d'application lorsqu'un « véhicule automoteur » est « impliqué » dans l'accident. Le paragraphe 3 de l'article 29*bis* précité définit la notion de véhicule automoteur par référence à l'article 1er de la même loi, lequel dispose :

« Article 1er. Pour l'application de la présente loi, on entend :

Par véhicules automoteurs : les véhicules destinés à circuler sur le sol et qui peuvent être actionnés par une force mécanique sans être liés à une voie ferrée; tout ce qui est attelé au véhicule est considéré comme en faisant partie.

[...] »

Il résulte de cette définition que les cyclomoteurs sont considérés par la loi comme des véhicules automoteurs, de sorte que leurs conducteurs sont exclus du bénéfice de l'indemnisation automatique pour les dommages corporels dont ils sont victimes lors d'un accident de la circulation.

B.2. Les deux questions préjudicielles interrogent la Cour sur la compatibilité de la disposition précitée avec les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle fait naître une double différence de traitement entre les conducteurs de véhicules automoteurs et les autres usagers de la route, d'une part, les premiers ne bénéficiant pas de l'indemnisation automatique des dommages corporels dont ils sont victimes lors d'un accident de la circulation, et entre les conducteurs de cyclomoteurs et les cyclistes et cavaliers, d'autre part, seuls les seconds bénéficiant de cette indemnisation alors qu'ils seraient dans une situation comparable à celle des premiers.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se 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 est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.1. L'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 organise un système de responsabilité objective des conducteurs de véhicules automoteurs dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile, le conducteur d'un véhicule automoteur impliqué dans un accident ne pouvant pas s'exonérer de son obligation de réparation des dommages corporels subis par les victimes en invoquant l'absence de faute dans son chef. Dans le système applicable au moment où se sont déroulés les faits soumis à l'appréciation du juge *a quo*, seule la faute inexcusable de la victime pouvait être opposée comme exclusive de cette responsabilité.

B.4.2. Pour répondre à l'objection émise par le Conseil d'Etat dans son avis donné sur l'avant-projet de loi concernant l'article précité, relative à l'exclusion des véhicules automoteurs du bénéfice de l'indemnisation automatique, le Gouvernement a précisé « que la logique qui sous-tend le présent projet est avant tout d'assurer, en toute circonstance, l'indemnisation des personnes qui, à l'inverse des conducteurs, sont victimes d'une situation qu'elles n'ont pas voulu créer. Ces personnes ne constituent pas ou seulement dans une faible proportion un danger pour les autres usagers de la route. Par contre, le conducteur d'un véhicule met en œuvre une énergie cinétique telle qu'elle crée un risque inéluctable même si ce conducteur fait preuve de toute la prudence voulue. L'accident de la circulation n'a le plus souvent pu se produire que parce qu'un véhicule automoteur a été mis en circulation » (*Doc.*

parl., Sénat, 1993-1994, n° 980-1, p. 34). A ce premier objectif s'en ajoutait un autre, à savoir l'allègement de la charge des dépenses pour l'assurance maladie-invalidité dans la mesure où des récupérations pourront être faites dans des cas où cela n'était pas possible sur la base de la loi du 21 novembre 1989 (*ibid.*, p. 35).

B.4.3. En adoptant les dispositions en cause, le législateur avait pour objectif l'indemnisation automatique des victimes des accidents de la route réputées faibles. Les critères retenus pour caractériser cette faiblesse, celui, d'une part, de n'être pas conducteur d'un véhicule automoteur et celui, d'autre part, du danger que constitue en soi la mise en circulation d'un véhicule automoteur sur la voie publique, sont des critères objectifs pour fonder le droit à l'indemnisation automatique des préjudices corporels subis par les victimes réputées faibles. L'exclusion du bénéfice de cette indemnisation des conducteurs des véhicules automoteurs susvisés est la conséquence logique des critères retenus pour déterminer la catégorie des bénéficiaires de la mesure voulue par le législateur. Cette exclusion n'est pas disproportionnée dans la mesure où il n'est pas contesté que ce sont les véhicules automoteurs qui sont à l'origine du plus grand nombre des accidents de la route. S'il est vrai que les conducteurs de ces véhicules peuvent aussi être victimes des accidents de la circulation, ils ne sauraient, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, être considérés comme des usagers faibles. S'il avait prévu également l'indemnisation automatique des conducteurs des véhicules automoteurs, le législateur aurait contredit l'objectif de protéger les usagers faibles et, en outre, il aurait, comme il a pu raisonnablement l'estimer au cours des travaux préparatoires, contribué à une majoration excessive de la prime d'assurance responsabilité civile automobile, très supérieure aux 5 p.c. sur lesquels l'ensemble des partenaires s'étaient entendus comme coût de la protection des usagers faibles (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980-3, pp. 18, 21 et 40).

B.4.4. En ce qui concerne la discrimination alléguée entre les conducteurs de cyclomoteurs, d'une part, et les cyclistes et cavaliers, d'autre part, lesquels sont seuls considérés comme usagers faibles, le législateur a pu raisonnablement considérer les premiers comme ne relevant pas des usagers faibles dans la mesure où ils conduisent un type de véhicule automoteur dont la mise en circulation constitue, en soi, un danger pour les autres usagers de la voie publique. Le critère retenu du caractère motorisé ou non du véhicule ou de

l'usager est un critère objectif et pertinent et la mesure n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif du législateur.

B.5. Il résulte de ce qui précède que les deux questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article *29bis*, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du bénéfice de l'article *29bis*, § 1er, le conducteur et les ayants droit du conducteur d'un cyclomoteur de classe A ou B.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 23 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior