

Numéro du rôle : 2174
Arrêt n° 65/2002 du 28 mars 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, posée par le Tribunal de police de Dinant.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle

Par jugement du 26 avril 2001 en cause du Fonds commun de garantie automobile contre T. Denison, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 mai 2001, le Tribunal de police de Dinant a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 [relative au contrôle des entreprises d'assurances] stipule que le Fonds commun de garantie est subrogé aux droits de la personne lésée contre le responsable; cet article ne prévoit aucune limitation au recours alors que l'article 24 (...) du contrat type en impose une aux compagnies d'assurances. Dès lors que le Fonds commun de garantie automobile a la même fonction et intervient en cas d'absence de compagnie, n'y a-t-il pas une situation différente contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que le débiteur devra rembourser de façon différente selon qu'il a affaire au Fonds commun de garantie ou à une compagnie d'assurance et l'article 80 précité ne comporte-t-il pas une lacune violant les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

T. Denison a été impliqué dans un accident de la circulation routière, survenu le 1er octobre 1994, dont la responsabilité lui incombait, alors qu'il conduisait un véhicule dont la responsabilité n'était couverte par aucune compagnie d'assurances.

Eu égard au défaut d'assurance, le Fonds commun de garantie a indemnisé les victimes à concurrence de 1.459.340 francs, en application de l'article 80, § 1er, 2°, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

Le Fonds commun de garantie s'est ensuite retourné contre le conducteur du véhicule non assuré afin d'obtenir le remboursement des sommes décaissées. Devant son refus d'obtempérer, le Fonds l'a cité devant la chambre civile du Tribunal de police de Dinant.

Devant ce Tribunal, le cité a demandé que la question susmentionnée soit posée à la Cour.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 10 mai 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 22 mai et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges 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 25 juin 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 juillet 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 août 2001;
- le Fonds commun de garantie automobile, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, rue de la Science 21, par lettre recommandée à la poste le 8 août 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 septembre 2001.

Par ordonnance du 30 octobre 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 10 mai 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 30 janvier 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 février 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 31 janvier 2002.

A l'audience publique du 19 février 2002 :

- ont comparu :

. Me F. Van de Gejuchte *loco* Me J.-P. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me F. t'Kint, avocat à la Cour de cassation, pour le Fonds commun de garantie automobile;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen 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 du Conseil des ministres

A.1.1. L'article 22 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs érige en infraction le fait de conduire un véhicule en sachant que ce véhicule n'est pas couvert par un contrat d'assurance.

Entre l'auteur d'un sinistre dont la responsabilité civile n'est pas couverte par un contrat d'assurance et l'auteur d'un sinistre dont la responsabilité civile est valablement assurée, il existe une différence reposant sur un critère objectif : l'absence ou l'existence d'un contrat d'assurance répondant aux dispositions de la loi du 21 novembre 1989.

A.1.2. Le souci du législateur, en créant le Fonds commun de garantie, a été de garantir l'indemnisation des victimes d'un accident de la circulation dans les hypothèses où aucune compagnie d'assurances ne se verrait

tenue de couvrir le dommage. Le Fonds ne joue donc un rôle comparable à celui d'une compagnie d'assurances qu'à l'égard des victimes d'un sinistre et non vis-à-vis de l'auteur du sinistre. Les situations qu'il faut donc comparer sont celles dans lesquelles se trouvent placés les auteurs responsables d'un sinistre.

L'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 n'est que l'application du droit commun de la subrogation. En l'absence du Fonds commun de garantie, l'automobiliste non assuré, responsable d'un sinistre, aurait été tenu d'indemniser l'ensemble du dommage encouru par la ou les victimes. Le Fonds étant subrogé dans les droits de la victime, puisqu'il a payé l'intégralité de la réparation due à la place de l'auteur responsable non assuré, a donc droit lui aussi au remboursement intégral des montants déboursés.

A.1.3. S'il est vrai que l'article 24 de l'arrêté royal du 14 décembre 1992 relatif au contrat-type d'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs prévoit certaines limitations en matière de recours des compagnies d'assurances contre les preneurs d'assurance ou les personnes assurées, ces limitations ne trouvent pas à s'appliquer en toutes hypothèses : d'une part, le recours peut s'exercer pleinement en cas d'omission ou d'inexactitude intentionnelles dans la déclaration du risque et, d'autre part, aucune limitation n'est prévue lorsque la compagnie d'assurances se retourne contre l'assuré dans le cas où celui-ci a causé intentionnellement le sinistre.

A.1.4. Il faut enfin rappeler que l'initiative prise par les compagnies d'assurances de parfois limiter leur recours contre les assurés s'inscrit dans un rapport contractuel générateur de droits mais aussi d'obligations. On ne voit pas comment l'auteur responsable d'un sinistre dont la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs n'est pas couverte par un contrat d'assurance pourrait revendiquer un droit à ce que le recours du Fonds commun de garantie soit limité.

A.1.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Position du Fonds commun de garantie

A.2.1. Il faut distinguer la subrogation reconnue par la loi au Fonds commun de garantie qui a indemnisé les victimes d'un accident de la circulation commis par une personne non assurée et le recours récursoire exercé par l'assureur contre l'auteur responsable d'un accident, conduisant un véhicule assuré.

L'intervention du Fonds joue exclusivement en faveur des personnes lésées et jamais au profit de l'auteur responsable d'un sinistre. L'objectif du législateur, en créant le Fonds, était de protéger le tiers victime et en aucun cas l'auteur responsable du dommage. Le Fonds ne remplit donc qu'une fonction de substitution.

A.2.2. La différence de traitement dénoncée en l'espèce repose sur un critère objectif, la différence de situation entre l'auteur assuré d'un accident de la circulation et l'auteur non assuré. Par ailleurs, le but poursuivi par le législateur en créant le Fonds commun de garantie est légitime et les moyens différents qui sont réservés à lui - l'action subrogatoire - et aux assureurs - le recours récursoire - sont justifiés par la nature différente de leur intervention respective, l'action récursoire étant fondée sur un rapport contractuel existant entre l'assureur et l'assuré, rapport inexistant entre le Fonds et l'auteur non assuré d'un dommage.

A.2.3. La preuve que l'article 80, § 2, alinéa 1er, de la loi du 9 juillet 1975 ne consacre aucune discrimination au détriment de l'auteur responsable d'un dommage provoqué par un véhicule automoteur en faveur du Fonds commun de garantie, c'est que l'alinéa 4 limite le recours du Fonds contre l'auteur du dommage lorsque son intervention est due à une carence de l'assureur du responsable, c'est-à-dire à une cause indépendante de la volonté de l'assuré.

A.2.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances en tant qu'il instaure un droit de subrogation sans limite dans le chef du Fonds commun de garantie qui a indemnisé des victimes d'un accident de la circulation dont la responsabilité incombe à un automobiliste non assuré, alors que l'action récursoire contre le conducteur, assuré, auteur d'un accident, instituée par les articles 24 et 25 de l'arrêté royal du 14 décembre 1992 instaurant un nouveau type de contrat d'assurance R.C. automobile, est limitée.

B.1.2. L'article 80, § 1er, de la loi du 9 juillet 1975 précitée dispose :

« § 1er. Toute personne lésée peut obtenir du Fonds commun de garantie la réparation des dommages résultant de lésions corporelles causées par un véhicule automoteur :

[...]

2° lorsqu'aucune entreprise d'assurances n'est obligée à ladite réparation en raison soit d'un cas fortuit exonérant le conducteur du véhicule qui a causé l'accident, soit du fait que l'obligation d'assurance n'a pas été respectée;

[...] »

B.1.3. L'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 précitée dispose :

« § 2. Dans les cas prévus au § 1er, le Fonds est subrogé, dans la mesure où il a réparé le dommage, aux droits de la personne lésée contre les personnes responsables et éventuellement contre leurs assureurs.

[...] »

B.2. Il existe entre l'auteur d'un sinistre dont la responsabilité civile n'est pas couverte par un contrat d'assurance répondant aux dispositions de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs et l'auteur

d'un sinistre dont la responsabilité civile est couverte par un tel contrat une différence reposant sur un critère objectif.

B.3. Il ressort des travaux préparatoires des articles 79 et 80 de la loi du 9 juillet 1975 que, de façon générale, le législateur avait pour objectif de suppléer au défaut de couverture de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, secteur dans lequel l'assurance a été rendue obligatoire. A cette fin, il a prévu la création d'un Fonds commun de garantie, ayant pour mission de réparer les dommages causés par un véhicule automoteur dans les hypothèses visées à l'article 80 (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 269, p. 48).

Le législateur s'est fondé sur le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (article 79, § 4) pour mettre à charge des entreprises d'assurances qui pratiquent ladite assurance le financement du Fonds commun de garantie.

Le législateur a voulu garantir l'intervention du Fonds commun de garantie parce que, « pour des raisons de justice sociale, il ne convient pas de laisser sans réparation les victimes d'accidents de la circulation qui ne peuvent être dédommagées » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 570, p. 52). Le souci du législateur a donc été de garantir uniquement l'indemnisation des victimes d'un sinistre.

B.4.1. Compte tenu du but visé par la législation en cause, le législateur a pu raisonnablement prévoir, dans l'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975, que le Fonds commun de garantie est subrogé, dans la mesure où il a réparé le dommage, aux droits des personnes lésées. Ce droit lui permet d'agir notamment contre les personnes responsables qui, comme en l'espèce, ne sont pas assurées. Il n'aurait pas en effet été justifié de placer ces personnes, du seul fait de l'intervention du Fonds commun de garantie, dans une situation plus favorable que n'importe quel auteur responsable d'une faute, alors que cette intervention avait été rendue nécessaire précisément en raison d'un comportement fautif résultant de la violation de l'obligation d'assurance prévue à l'article 2 et sanctionné par l'article 22 de la loi précitée du 21 novembre 1989.

La Cour observe par ailleurs que ce régime de faveur aurait porté atteinte au principe d'égalité entre automobilistes assurés et non assurés, et ce en raison du mode de financement du Fonds commun de garantie, lequel est assuré, comme il a été rappelé en B.3, par les entreprises d'assurances financées elles-mêmes par les primes qui leur sont versées par les conducteurs de véhicules tenus légalement d'assurer leur véhicule.

B.4.2. S'il est exact que l'article 24 de l'arrêté royal du 14 décembre 1992 relatif au contrat-type d'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs prévoit certaines limitations relativement à l'action récursoire que peuvent introduire les assureurs contre les assurés auteurs d'un accident de la circulation, ces limitations interviennent dans le cadre d'un rapport contractuel entre assureurs et assurés, générateur de droits et d'obligations, alors qu'il n'existe aucun rapport de cette nature entre le Fonds commun de garantie qui est intervenu et l'auteur non assuré d'un accident de la circulation.

Il s'ensuit que le critère de distinction choisi par le législateur est pertinent.

B.4.3. Enfin, le droit de subrogation conféré au Fonds commun de garantie n'est pas disproportionné. D'une part, en l'absence d'intervention du Fonds commun de garantie, l'auteur non assuré responsable de l'accident aurait été tenu d'indemniser l'ensemble du dommage encouru par la ou les victimes. D'autre part, l'article 80, § 2, alinéa 4, de la loi du 9 juillet 1975 dispose que le Fonds commun de garantie ne peut se retourner contre l'auteur responsable de l'accident que dans les limites prévues par les articles 24 et 25 du contrat-type d'assurance, lorsque son intervention est justifiée, non par la carence de l'auteur responsable de l'accident, mais bien en raison de la carence de son assureur.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En tant qu'il dispose que le Fonds commun de garantie est subrogé aux droits de la personne lésée, l'article 80, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 28 mars 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior