

Numéro du rôle : 5373
Arrêt n° 31/2013 du 7 mars 2013

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 14, § 1er, et 16 de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, posée par la Cour d'appel de Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 26 mars 2012 en cause de la Société régionale wallonne du Transport contre Martine Dufond et autres, en présence de l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 mars 2012, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 14, § 1er, et 16 de la loi du 1er juillet 1956 combinés avec les articles 49, § 2 (devenu 79) et 50, § 1er (devenu 80) de la loi du 9 juillet 1975 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils instaurent une différence de traitement entre les victimes d'un cas fortuit, selon que l'auteur de l'accident pilote un véhicule soumis à l'assurance obligatoire ou un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public cité à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 a fait usage de la dispense d'assurance ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Martine Dufond, demeurant à 7181 Seneffe, rue Saint-Ethon 13;
- le Fonds commun de garantie automobile, dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, rue de la Charité 33;
- le Conseil des ministres et l'Etat belge, en la personne du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie, des Consommateurs et de la Mer du Nord.

Martine Dufond a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 janvier 2013 :

- ont comparu :
  - . Me S. Toubeau *loco* Me J.-E. Barthelemy, avocats au barreau de Mons, pour Martine Dufond;
  - . Me G. Pijcke, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaisait également *loco* Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Fonds commun de garantie automobile;
  - . Me R. van Melsen, *loco* Me B. Thieffry et Me R. Jafferli, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et pour l'Etat belge, en la personne du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie, des Consommateurs et de la Mer du Nord;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 20 décembre 1990, un bus de la Société nationale des chemins de fer vicinaux (SNCV) causa un accident de circulation engendrant un dommage pour une passagère ainsi que pour le propriétaire d'un immeuble.

Après avoir constaté que la SNCV couvrait, en l'espèce, la responsabilité civile de la conductrice, le Tribunal de première instance de Nivelles jugea que cette dernière avait pu être victime d'un malaise soudain et imprévisible et que l'accident était dû à un cas fortuit. Le Tribunal condamna la Société régionale wallonne du Transport (SRWT), qui avait repris les droits de la SNCV, à indemniser les victimes de l'accident.

Par un arrêt du 20 octobre 2003, la Cour d'appel de Bruxelles considéra que la loi du 1er juillet 1956 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs » n'obligeait pas l'Etat ou des organismes publics ayant fait usage de leur dispense d'assurance à indemniser les victimes d'un accident de circulation causé par cas fortuit, l'obligation faite à ces organismes de couvrir eux-mêmes la responsabilité de leurs agents leur imposant d'assumer uniquement les obligations d'un assureur couvrant la responsabilité civile du conducteur, lequel ne devrait pas intervenir dans l'hypothèse d'un cas fortuit. La Cour d'appel jugea encore que la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce, si bien que la SNCV ne pouvait être assimilée au Fonds commun de garantie automobile (FCGA).

Le juge d'appel releva cependant qu'en vertu de l'arrêté royal du 16 décembre 1981 « portant mise en vigueur et exécution des [articles 49 et 50] de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances », les victimes d'un accident provoqué par un cas fortuit sont indemnisées si le véhicule ayant causé l'accident est soumis au régime de l'assurance obligatoire et ne le sont pas si le véhicule ayant causé l'accident appartient à un organisme public ayant usé de sa dispense d'assurance. Après réouverture des débats, la Cour d'appel de Bruxelles jugea, par un arrêt du 10 octobre 2005, que l'article 15 de l'arrêté royal du 16 décembre 1981 précité ne pouvait être appliqué en raison de sa contrariété avec les articles 10 et 11 de la Constitution et que, partant, le FCGA devait indemniser les victimes.

Saisie par le FCGA, la Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 16 mai 2008, que l'article 15 de l'arrêté royal du 16 décembre 1981 précité était conforme aux articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 « relative au contrôle des entreprises d'assurances » qui ne confient pas au FCGA la mission de réparer les dommages causés par les véhicules automoteurs appartenant à des organismes publics ayant fait usage de leur faculté de dispense d'assurance et n'habilitent pas le Roi à étendre la mission du FCGA en ce sens. Selon la Cour de cassation, la discrimination relevée par l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles ne résulte pas de l'article 15 précité, mais pourrait résulter de la combinaison des articles 14, § 1er, et 16 de la loi du 1er juillet 1956 précitée avec les articles 49, § 2, et 50, § 1er, de la loi du 9 juillet 1975 précitée.

Par conséquent, l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles fut cassé au motif que le juge d'appel n'avait pas légalement justifié sa décision de ne pas appliquer, au litige pendant devant lui, l'article 15 de l'arrêté royal du 16 décembre 1981. La Cour de cassation rejeta le pourvoi pour le surplus.

La cause ainsi limitée fut renvoyée à la Cour d'appel de Mons devant laquelle Martine Dufond cita l'Etat belge en déclaration d'arrêt commun.

Selon le juge *a quo*, il ressort de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 octobre 2003, coulé en force de chose jugée, que la décision du premier juge de condamner la SRWT a été réformée.

En outre, les victimes de l'accident ne forment plus de demande à l'encontre de la SRWT. Il convient dès lors, selon le juge *a quo*, de confirmer la mise hors cause de la SRWT.

Après avoir rappelé que la loi du 21 novembre 1989 précitée n'était pas encore en vigueur à la date du sinistre, la Cour d'appel de Mons rejette aussi l'argument selon lequel l'article 50, § 1er, 2°, de la loi du 9 juillet 1975 précitée doit s'interpréter comme imposant une obligation d'indemnisation au FCGA dans le cas d'espèce. En effet, le juge *a quo* souligne que, comme la Cour de cassation l'a jugé, les articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 ne confient pas au FCGA la mission de réparer les dommages causés par les véhicules automoteurs visés à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 lorsqu'il a été fait usage de la dispense d'assurance.

En outre, le juge *a quo* réaffirme que l'éventuelle discrimination entre victimes d'un accident de circulation dû à un cas fortuit n'a pas son siège dans l'article 15 de l'arrêté royal du 16 décembre 1981, mais qu'elle pourrait résulter de la lecture combinée des dispositions légales visées par la Cour de cassation.

Le juge *a quo* souligne encore que le FCGA estime à tort que la SRWT aurait dû indemniser les préjudiciés alors que cette obligation ne lui incombe que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989, la loi du 1er juillet 1956 n'imposant à cet organisme d'assumer les obligations du FCGA que lorsque le conducteur du véhicule s'en est rendu maître par vol ou violence.

Compte tenu de ce qui précède, le juge *a quo* estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée, après avoir considéré que cette question n'était pas dépourvue de pertinence par cela seul que les victimes devraient éventuellement se retourner contre l'Etat belge en cas de réponse affirmative.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

A.1. Le Conseil des ministres, auquel s'adjoint l'Etat belge, partie à la cause devant le juge *a quo*, conteste l'utilité de la question préjudicielle pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo*.

Selon cette partie, l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 octobre 2003, coulé en force de chose jugée, a réformé la décision du premier juge, en ce qu'il avait condamné la SRWT, et confirmé expressément la mise hors cause de cette société.

Le Conseil des ministres relève dès lors qu'à supposer même que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative, la lacune législative qui serait mise à jour ne pourrait en toute hypothèse être comblée qu'en étendant à l'organisme dispensé d'assurance (soit, en l'espèce, la SRWT) l'obligation d'indemniser les dommages causés par l'accident lié à un cas fortuit. En l'espèce, cependant, le juge *a quo* ne pourrait, selon le Conseil des ministres, que constater que la SRWT n'est plus à la cause et ne pourrait faire droit aux demandes d'indemnisation des parties.

Pour le Conseil des ministres, l'existence d'une discrimination ne pourrait davantage autoriser la mise en cause, en l'espèce, de la responsabilité de l'Etat belge. En effet, il relève qu'aucune action en responsabilité n'a été introduite contre l'Etat dans la procédure pendante, celui-ci n'y étant associé qu'en qualité de partie appelée en déclaration d'arrêt commun. En outre, le Conseil des ministres estime que toute action en responsabilité contre l'Etat belge serait d'ores et déjà prescrite, le délai de cinq ans applicable en l'espèce étant né au moment où le dommage est survenu ou au moment où sa réalisation future était raisonnablement établie.

A.2. Martine Dufond considère qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur le point de savoir quelle partie le juge *a quo* devra condamner à indemniser le préjudice subi. Ce ne serait d'ailleurs pas parce que la Cour réserverait une réponse affirmative à la question préjudicielle que le juge *a quo* serait tenu de porter cette indemnisation à charge de la SRWT. Cette partie souligne, à ce propos, que le juge *a quo* a déjà rejeté le raisonnement du FCGA qui estimait qu'en toute hypothèse, il n'appartiendrait qu'à l'autorité publique propriétaire du véhicule d'indemniser le préjudice subi en raison de l'accident dû à un cas fortuit.

Selon Martine Dufond, une réponse affirmative de la Cour aboutirait probablement à ce que le juge *a quo* considère que l'indemnisation doit être supportée, en l'espèce, par le FCGA. En toute hypothèse, en cas contraire, cette partie pourrait toujours envisager une action en responsabilité contre l'Etat belge.

A cet égard, il ne pourrait être soutenu, selon cette partie, qu'une telle action en responsabilité serait d'ores et déjà prescrite puisque le dommage justifiant cette action ne s'identifierait pas au préjudice corporel subi des suites de l'accident de circulation, mais consisterait dans le fait de se retrouver sans recours, ni à charge de la SRWT, ni à charge du FCGA. Or, le délai de prescription commencerait à courir le jour qui suit celui où la personne lésée a connaissance de son dommage et de l'identité du responsable.

### *Quant au fond*

A.3.1. Le FCGA relève tout d'abord que les articles 14 et 16 de la loi du 1er juillet 1956 n'imposaient à l'Etat ou aux organismes public ayant usé de leur dispense d'assurance d'assumer les obligations du FCGA que lorsque le conducteur du véhicule s'en était emparé par vol ou violence, ces deux hypothèses consistant dans les seuls cas où, lorsque le véhicule avait été identifié, la responsabilité civile du conducteur n'était pas couverte par l'assurance obligatoire.

Cette partie reconnaît cependant que la loi du 9 juillet 1975 a étendu la mission qui lui était dévolue en prévoyant l'intervention du Fonds dans le cas où aucune entreprise d'assurance agréée n'était obligée à la réparation, au motif que l'accident avait été causé par un cas fortuit, exonératoire de la responsabilité du conducteur, et que le législateur n'a pas modifié, parallèlement à cette extension des cas dans lesquels le FCGA devait intervenir, la loi du 1er juillet 1956 afin d'imposer que, dans ce cas également, l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance soit tenu d'assumer les obligations du FCGA.

Le FCGA relève encore qu'il a été mis un terme à cette différence de traitement par l'adoption de l'article 10 de la loi du 21 novembre 1989, non applicable au litige pendant devant le juge *a quo*.

A.3.2. Le FCGA soutient ensuite qu'à l'époque de l'accident dont il est question dans la procédure devant le juge *a quo*, la victime d'un accident causé par un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public visé à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 avait fait usage de sa dispense d'assurance ne pouvait solliciter l'intervention du Fonds. Cette partie estime en outre qu'il serait particulier de faire peser sur une association d'assurance mutuelle, alimentée par des fonds provenant uniquement d'assurances privées, la charge de dommages causés par des véhicules appartenant à l'Etat ou à un organisme public ayant renoncé à conclure une assurance de responsabilité civile. Enfin, la jurisprudence de la Cour de cassation serait établie en ce sens que l'intervention du FCGA dans l'hypothèse d'un cas fortuit est conditionnée notamment par l'existence, dans le chef de l'auteur de l'accident, d'un contrat d'assurance qui ne peut être mobilisé précisément en raison de ce cas fortuit.

A.3.3. Le FCGA estime que les dispositions en cause ne peuvent pas être considérées comme discriminatoires en tant qu'elles n'imposent pas son intervention dans le cas d'espèce. Cette partie relève à cet égard que la Cour a jugé, dans son arrêt n° 93/99, qu'il n'était pas injustifié d'exclure des missions du FCGA la réparation de préjudices qui échappent au champ d'application de l'assurance obligatoire en matière de véhicules automoteurs. Or, le préjudice en l'espèce échapperait aussi à pareil champ d'application.

A.3.4. Selon le FCGA, la différence de traitement résulterait d'un vide législatif créé par l'absence de mise en concordance entre les obligations des organismes publics s'étant dispensés d'une assurance et les nouvelles missions du Fonds. Il s'ensuivrait, selon cette partie, que la différence de traitement résulterait de l'absence de disposition obligeant l'Etat ou les organismes publics, qui ont fait usage de leur dispense d'assurance, à indemniser la victime d'un accident de circulation causé par un cas fortuit.

A.4.1. Martine Dufond relève qu'en n'imposant pas au FCGA d'intervenir également au bénéfice des victimes d'un cas fortuit lorsque le véhicule en cause est un véhicule pour lequel l'Etat ou l'organisme public a opté pour une dispense d'assurance, la loi du 9 juillet 1975 a omis de conjuguer adéquatement son article 50, § 1er, 2°, avec les prescriptions de l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956, ce qui a eu pour conséquence de laisser des victimes d'un accident de circulation sans aucune protection.

Si cette partie reconnaît qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur le caractère équitable de l'adjonction d'autres hypothèses de couverture à celles qui sont déjà limitativement énumérées par la loi, il n'en demeurerait pas moins qu'il lui reviendrait d'examiner si la combinaison des dispositions en cause ne crée pas une différence de traitement injustifiée.

A.4.2. Or, il résulterait, selon cette partie, des intentions du législateur de l'époque que la différence de traitement en cause ne reposerait sur aucun critère objectif ni sur de justes motifs.

Elle rappelle qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989, le législateur ne prévoyait pas que, du FCGA ou de l'Etat, voire de l'organisme public propriétaire du véhicule, devait indemniser les victimes d'un accident de circulation dû à un cas fortuit et que l'arrêté royal d'exécution des articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 excluait expressément l'intervention du FCGA pour les dommages causés par les véhicules automoteurs de l'Etat ou d'un organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance, tandis que l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 ne prévoyait l'intervention de l'Etat ou de l'organisme public ayant fait usage de cette dispense que lorsque le conducteur du véhicule s'en était rendu maître par vol ou par violence.

Il s'ensuit, selon cette partie, que le législateur a traité différemment des personnes qui étaient, au regard des objectifs du législateur, dans une situation en tous points semblable.

A.4.3. Martine Dufond soutient encore qu'étant basée sur la qualité du propriétaire du véhicule impliqué, cette différence de traitement n'est pas fondée sur un critère objectif et relevant. En outre, la seule circonstance que seuls les assureurs couvrant les véhicules soumis à une obligation d'assurance cotisent au financement du FCGA ne permettrait pas de justifier, selon elle, pareille différence de traitement. En effet, si la question financière avait été un sujet de préoccupations, le législateur aurait pu inviter les propriétaires de véhicules ayant opté pour la dispense d'assurance à cotiser également au FCGA.

Toujours selon cette partie, la discrimination en cause serait d'autant moins justifiée que le législateur a attribué, en 1975, au FCGA une fonction de substitution impliquant qu'il intervienne pour la réparation de dommages en principe couverts par l'assurance obligatoire de responsabilité, mais qui, en raison d'une circonstance particulière, ne le seraient plus.

A.4.4. Martine Dufond estime encore que l'arrêt n° 93/99 de la Cour ne peut être utilisé en l'espèce dans la mesure où la Cour y justifia la différence de traitement, en cause dans cette affaire, en raison des risques de collusion ou de fraude contre lesquels il convenait de préserver le FCGA. En outre, elle estime que l'absence d'intervention du FCGA n'aurait pu être admise que si elle avait également existé pour les victimes d'un accident de circulation impliquant un véhicule « privé ».

Quant à la lacune législative invoquée par le FCGA dans ses écrits de procédure, Martine Dufond relève qu'au contraire, c'est bien parce que la loi du 1er juillet 1956 ne fut pas adaptée lors de l'adoption de la loi du 9 juillet 1975 que la différence de traitement en cause fit son apparition et que cette dernière résulte donc de la combinaison inadéquate entre les articles 14 et 16 de la première loi et les articles 49 et 50 de la seconde.

A.5.1. Le Conseil des ministres, qui s'associe à l'Etat belge, partie à la cause devant le juge *a quo*, relève pour sa part que le régime d'indemnisation des victimes d'un accident de circulation a fait l'objet d'un lent développement législatif caractérisé par l'extension progressive du nombre des bénéficiaires de la protection. La seule circonstance que des personnes ne peuvent bénéficier des dernières évolutions législatives, non applicables au moment où l'accident qui leur cause préjudice a eu lieu, ne pourrait, selon le Conseil des ministres, aboutir à un constat de discrimination.

Cette partie rappelle ensuite certains arrêts de la Cour dont elle déduit que le législateur jouit d'une indéniable marge d'appréciation en matière socio-économique et qu'il peut décider d'avancer par étapes lorsqu'il procède à une extension des droits des victimes d'accidents de circulation.

A.5.2. Or, le Conseil des ministres souligne que la révision du système mis en place par la loi du 1er juillet 1956 présentait une indéniable complexité. Plus particulièrement, il ressortirait des travaux parlementaires que le sort des futurs articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 a été dissocié de celui de la révision de l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 en vue d'offrir une solution immédiate à « un problème bien connu ». Le Conseil des ministres relève encore que la loi du 21 novembre 1989 connut, elle aussi, un parcours législatif complexe.

Selon le Conseil des ministres, ces développements législatifs difficiles expliqueraient pourquoi l'innovation introduite par les articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 pour l'hypothèse d'un accident causé par un cas fortuit n'a pas immédiatement été répercutée à l'égard des victimes d'un accident causé par un cas fortuit et impliquant un véhicule de l'Etat ou d'un organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance.

Le Conseil des ministres estime que le législateur aurait été contraint de procéder par étapes en se fixant des priorités, et de traiter notamment en premier lieu la situation la plus urgente et la plus importante en pratique, à savoir celle des véhicules « privés » soumis à une obligation d'assurance. Cette différence de traitement n'emporterait dès lors pas de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.5.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres relève qu'à supposer que l'absence d'indemnisation dans le cas d'espèce soit considérée comme une discrimination, les dispositions en cause devraient encore être interprétées de manière conciliante par la Cour en ce sens que l'organisme public en cause devrait être contraint d'assumer les mêmes obligations que le FCGA. Selon le Conseil des ministres, l'intention du législateur aurait en effet toujours été d'aligner les obligations de l'organisme public dispensé d'assurance sur celles d'un assureur ou, le cas échéant, du FCGA.

Le Conseil des ministres estime d'ailleurs, à titre infiniment subsidiaire, que si une lacune devait être constatée par la Cour, le juge *a quo* ne pourrait la combler que de cette manière et qu'en toute hypothèse, la discrimination éventuelle ne pourrait être mise à néant en faisant peser sur le FCGA l'obligation de réparer les dommages résultant d'un accident causé par un cas fortuit et impliquant un véhicule de l'Etat ou d'un organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance. Le Conseil des ministres souligne à cet égard que le Fonds est alimenté exclusivement par les entreprises d'assurances, si bien qu'il ne serait pas justifié de faire peser sur lui des obligations supplémentaires incombant en réalité aux organismes dispensés d'assurance. Il relève encore que la jurisprudence de la Cour s'est montrée sensible à la source de financement du Fonds, comme l'atteste son arrêt n° 158/2003.

A.5.4. Martine Dufond répond aux arguments du Conseil des ministres qu'il ne résulte pas à suffisance des travaux préparatoires que le législateur eut, dès 1975, l'intention d'adopter d'autres textes législatifs afin de remédier à la situation discriminatoire qui naissait alors et qu'en toute hypothèse, il ne se justifierait pas qu'il ait attendu plus de 14 ans pour mettre un terme à cette discrimination.

Quant à l'interprétation conciliante suggérée par le Conseil des ministres, Martine Dufond souligne qu'il n'appartient pas à la Cour d'interpréter les dispositions en cause et que cette interprétation irait, en tout état de

cause, à l'encontre des termes mêmes de l'arrêt de renvoi et de l'exposé des motifs de la loi du 1er juillet 1956, qui rappelle la volonté du législateur d'aligner les obligations de l'organisme public dispensé d'assurance sur celles d'un assureur agréé et non du FCGA, sauf pour certains cas limitativement énumérés.

- B -

B.1.1. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, l'ancien article 49, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance dispose :

« Le Roi agréé, aux conditions qu'Il détermine, un Fonds commun de garantie qui a pour mission de réparer les dommages causés par un véhicule automoteur dans les cas cités par l'article 50 ».

B.1.2. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, l'ancien article 50, § 1er, de la même loi dispose :

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

1° lorsque le véhicule qui a causé l'accident n'est pas identifié; dans ce cas, le Fonds est substitué à la personne responsable;

2° lorsqu'aucune entreprise d'assurances agréée 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;

3° lorsque, en cas de vol, de violence ou de recel, la responsabilité civile à laquelle le véhicule peut donner lieu n'est pas assurée, conformément à l'exclusion légalement permise;

[...]

L'étendue et les conditions d'octroi de ce droit à réparation sont déterminées par le Roi.

Dans les cas prévus aux 2°, 3°, 4° et 5°, le Roi peut étendre les obligations du Fonds commun de garantie à l'indemnisation des dégâts matériels dans les limites spéciales qu'Il détermine ».

B.1.3. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, l'article 15 de l'arrêté royal du 16 décembre 1981 « portant mise en vigueur et exécution des articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances » dispose :

« Le Fonds n'est pas tenu de réparer les dommages causés par les véhicules automoteurs visés à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 concernant l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs lorsqu'il a été fait usage de la faculté de dispense dont question à l'article précité ».

B.2.1. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, l'article 14, § 1er, de la loi du 1er juillet 1956 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs » dispose :

« L'Etat, la Régie des télégraphes et des téléphones, la Régie des voies aériennes, la Société nationale des chemins de fer belges, la Société nationale des chemins de fer vicinaux, la Régie des transports maritimes et la Régie des Postes sont dispensés de l'obligation de contracter une assurance pour leurs véhicules automoteurs à la condition de couvrir eux-mêmes la responsabilité civile de tous détenteurs et conducteurs de ceux-ci, dans les conditions de la présente loi.

Si le conducteur s'est rendu maître du véhicule par vol ou par violence, ils ont, à l'égard de la personne lésée, les obligations mises à charge du Fonds de garantie par l'article 16.

La déclaration de garantie sera faite par les représentants légaux à l'autorité administrative compétente pour recevoir les notifications relatives à l'assurance faisant l'objet de la présente loi. Cette autorité en délivrera un certificat ».

B.2.2. Quant à l'article 16 de la même loi, celui-ci dispose :

« Les personnes lésées par l'usage d'un véhicule automoteur, lorsque le véhicule n'est pas identifié ou lorsque la responsabilité civile à laquelle il donne lieu n'est pas couverte par une assurance conforme aux dispositions de la présente loi, peuvent faire valoir à l'égard du Fonds commun visé au § 1er de l'article précédent, pour la réparation de leurs dommages corporels, un droit à indemnisation dont les conditions d'octroi et l'étendue sont déterminées par le Roi ».

B.3.1. La loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » a abrogé les dispositions de la loi du 1er juillet 1956.

Plus particulièrement, l'article 10, § 1er, de cette loi du 21 novembre 1989 dispose :

« L'Etat, les Régions, les Communautés, BELGACOM, la Société nationale des voies aériennes (S.N.V.A.), la Société nationale des chemins de fer belges, la S.N.C.B. Holding, Infrabel, la Société nationale des chemins de fer vicinaux, et bpost ne sont pas tenus de contracter une assurance pour les véhicules leur appartenant ou immatriculés en leur nom.

En l'absence d'assurance, ils couvrent eux-mêmes conformément à la présente loi la responsabilité civile à laquelle le véhicule automoteur peut donner lieu, les exclusions et limitations prévues aux articles 3 et 4 étant applicables si le Roi n'en dispose autrement.

Lorsqu'ils ne sont pas obligés de réparer le dommage, en raison de la responsabilité civile qui leur est propre, ils sont tenus, à l'égard des personnes lésées, dans les mêmes conditions que l'assureur. Ils peuvent en tout cas être mis en cause devant la juridiction répressive, saisie de l'action civile intentée contre l'auteur du dommage.

Ils ont, à l'égard de la personne lésée, les obligations mises à charge du Fonds de garantie par l'article 19bis-11, § 1er, 3° et 4°, si le conducteur ou le détenteur du véhicule automoteur s'en est rendu maître par vol, violence ou par suite de recel, ou s'il est exonéré de toute responsabilité par suite d'un cas fortuit ».

B.3.2. Entrée en vigueur le 6 mai 1991, cette loi n'est pas applicable au litige pendant devant le juge *a quo*.

#### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

B.4. Le Conseil des ministres conteste l'utilité de la question préjudicielle au motif qu'à supposer que la Cour constate une discrimination, il ne pourrait en découler, en l'espèce, que l'obligation pour la Société régionale wallonne du Transport (SRWT) d'indemniser le dommage résultant de l'accident de circulation causé par cas fortuit, alors que cette partie a été mise hors de cause par une décision passée en force de chose jugée.

Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la mise en cause de la responsabilité de l'Etat serait tout aussi impossible en raison de l'expiration, dans le cas d'espèce, du délai de prescription.

B.5.1. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher. Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.5.2. En effet, il ne revient pas à la Cour, mais au juge *a quo*, de déterminer, compte tenu de la réponse apportée par la Cour, la personne qui devra, le cas échéant, être tenue pour responsable du dommage dont la réparation est poursuivie devant lui. De surcroît, il ressort de la lecture combinée des articles 4, alinéa 2, et 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle qu'il ne saurait être exclu qu'un constat d'inconstitutionnalité puisse, le cas échéant, aboutir à une rétractation de la décision passée en force de chose jugée qui, selon le Conseil des ministres, met hors de cause la SRWT.

B.5.3. L'exception est rejetée.

#### *Quant au fond*

B.6. La Cour est interrogée sur le point de savoir si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles ne permettent à la victime d'un accident de circulation, causé par un cas fortuit, d'obtenir la réparation de son dommage que lorsque l'auteur de l'accident pilote un véhicule automoteur soumis à l'assurance obligatoire et non un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public a fait usage de la dispense d'assurance dont il est question à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956.

B.7. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 juillet 1975, la victime d'un accident de circulation causé par un cas fortuit peut, en principe, bénéficier de l'intervention du Fonds

commun de garantie automobile (ci-après : FCGA). Toutefois, il ressort de l'ancien article 50 de cette loi que le FCGA ne peut intervenir lorsque le véhicule ayant causé l'accident dû à un cas fortuit est, comme en l'espèce, un de ceux pour lesquels l'Etat ou un organisme public a fait usage de sa faculté de dispense d'assurance (Cass., 16 mai 2008, C.06.0146.F).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989, la victime d'un tel accident peut être indemnisée par l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance, lequel est tenu d'intervenir aux mêmes conditions que le FCGA.

Cette loi n'étant pas encore entrée en vigueur au moment du sinistre en cause dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, la victime dudit sinistre est donc dans l'impossibilité d'obtenir réparation du préjudice qu'elle a subi, l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 ne prévoyant aucune intervention de l'Etat ou de l'organisme public, puisqu'il ne s'agissait ni d'un cas où la responsabilité civile du conducteur du véhicule était engagée, ni d'un cas où le conducteur s'était rendu maître dudit véhicule par vol ou par violence.

B.8. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le véhicule automoteur ayant causé le dommage appartient ou non à l'Etat ou à un organisme public qui a fait usage de la dispense d'assurance. La Cour doit toutefois vérifier si la différence de traitement est pertinente et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

B.9.1. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 1er juillet 1956, il fut précisé :

« L'article 15 dispense l'Etat et les sociétés de chemins de fer de contracter une police d'assurance à condition de se constituer eux-mêmes assureurs des détenteurs et conducteurs des véhicules leur appartenant [...].

Cette obligation de garantie ne doit évidemment pas dépasser celle que la loi prévoit en cas d'assurance d'une compagnie agréée.

En cas de vol du véhicule ou si le conducteur n'est pas identifié, la garantie due par l'Etat ou par les sociétés de chemin de fer sera ramenée au niveau de celle qui est mise à charge du fonds de garantie prévu à l'article 16.

Le dit fonds de garantie, composé d'assureurs, exclut naturellement l'obligation d'indemniser les victimes des accidents occasionnés par ces véhicules » (*Doc. parl.*, Chambre, 1954-1955, n° 351/1, p. 4).

Et :

« L'Etat n'est donc exonéré de l'obligation d'assurance qu'à la condition que la responsabilité de tout conducteur de ses véhicules soit garantie conformément à l'article 3. Il doit donc, soit s'assurer, soit donner sa propre garantie pour couvrir tous les dommages causés par tous ses préposés, par tous ses organes, par tous les conducteurs de ses véhicules, de quelque façon que ce soit et dans n'importe quelle circonstance. La restriction de l'article 3 concernant ceux qui se sont rendus maîtres du véhicule par vol ou par violence est évidemment ici aussi d'application » (*Doc. parl.*, Chambre, 1954-1955, n° 351/4, p. 10).

Il fut encore souligné, au cours des discussions au Sénat, que « les organismes dispensés eux-mêmes de l'assurance rempliront donc le rôle d'assureur ou de fonds de garantie (en cas de vol à l'égard des conducteurs et détenteurs de leurs véhicules, que leur responsabilité soit ou non engagée) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1955-1956, n° 276, p. 5).

B.9.2. Le législateur entendait donc prendre une mesure par laquelle le régime d'indemnisation des victimes d'un accident de la circulation causé par un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public a fait usage, conformément à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956, de sa dispense d'assurance serait aligné sur le régime d'indemnisation applicable aux victimes d'un accident de la circulation causé par tout autre véhicule, que ce régime implique l'intervention d'un assureur agréé ou du FCGA.

B.10.1. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 9 juillet 1975 précitée, il fut estimé que « pour des raisons de justice sociale, il ne [convenait] pas de laisser sans réparation les victimes d'accidents de la circulation qui ne peuvent être dédommagées » au motif que l'accident est « imputable à un événement fortuit ou de force majeure » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 570, p. 52).

Il ressort aussi des travaux préparatoires de cette loi que ses anciens articles 49 et 50 y furent intégrés à partir d'un autre projet de loi (n° 503) afin de ne pas retarder leur adoption (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 269, p. 49). C'est au cours des discussions relatives au projet de loi en passe de devenir la loi du 9 juillet 1975 que les missions du FCGA ont été étendues à l'indemnisation des victimes d'un accident de la circulation causé par un cas fortuit.

B.10.2. Le projet de loi, duquel les articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 ont été dégagés, aboutit, en définitive, à la loi du 21 novembre 1989 précitée. Au cours des travaux préparatoires, il fut précisé à propos de ce qui allait devenir son article 10, § 1er, alinéa 4 :

« Les modifications apportées à cet alinéa tiennent compte du fait que les dispositions concernant le Fonds commun de garantie qui figuraient dans le projet qui fait l'objet des présents amendements (articles 19 et 20) ont été reprises par la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances (articles 49 et 50).

Comme, en application de l'article 50 de la loi précitée, le Fonds est tenu d'intervenir dans les cas où la responsabilité du conducteur ne peut pas être engagée par suite d'un cas fortuit, il convient d'étendre dans la même mesure les obligations mises à charge de l'Etat et de certains organismes publics » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 696-2, p. 50).

B.11. La différence de traitement en cause provient donc de ce que les obligations à charge de l'Etat ou de l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance, telles qu'elles découlent de l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 précitée, n'ont pas été directement adaptées à l'extension, par l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975, des missions dévolues au FCGA, mais ne l'ont été qu'à dater de l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989.

B.12.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances que le FCGA a pour mission de réparer le dommage causé par les véhicules automoteurs dans les hypothèses où, malgré le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité en la matière, le dommage en question n'est pas couvert pour l'une des raisons précisées à l'ancien article 50, § 1er, de la loi du 9 juillet 1975.

A cet égard, le législateur s'est basé sur le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs pour mettre à charge des entreprises d'assurances qui pratiquent ladite assurance le financement dudit Fonds.

Cette fonction de substitution du FCGA implique que l'intervention de ce Fonds soit limitée à la réparation de dommages en principe couverts par l'assurance obligatoire de la responsabilité.

B.12.2. Compte tenu du rôle de substitution attribué au FCGA et des possibilités budgétaires de ce Fonds, qui doit être financé au moyen de cotisations des entreprises d'assurances autorisées à assurer la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs (article 79, § 4, de la loi du 9 juillet 1975), il n'est ni injustifié ni déraisonnable que le Fonds ne soit tenu à intervention que dans les hypothèses où le dommage donne lieu à une responsabilité couverte par l'assurance obligatoire.

B.12.3. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de dire s'il serait équitable d'ajouter d'autres hypothèses à celles qui sont limitativement énumérées par la loi ou d'apprécier l'opportunité d'aggraver les obligations du Fonds.

B.13. Il revient néanmoins à la Cour de déterminer si les dispositions en cause créent une différence de traitement justifiée en ce qu'elles privent d'indemnisation les victimes d'un accident de circulation causé par un cas fortuit lorsque l'auteur de l'accident pilote un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public a fait usage de sa dispense d'assurance, en vertu de l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 précité.

B.14.1. Compte tenu des risques qu'entraîne la mise en circulation d'un véhicule automoteur pour les autres usagers de la route, il est adéquat de poser que les véhicules automoteurs ne sont, en principe, admis à la circulation sur la voie publique que si la responsabilité civile à laquelle ils donnent lieu est couverte par un contrat d'assurance. Ainsi, du fait que ne circulent en principe que des véhicules automoteurs assurés, les victimes d'un accident de la circulation obtiennent la garantie d'être indemnisées dans la plupart des cas par un assureur pour le dommage subi.

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 9 juillet 1975 précitée que le législateur a voulu garantir l'intervention du FCGA afin d'indemniser les victimes d'un accident de la circulation causé par un cas fortuit parce que, « pour des raisons de justice sociale, il ne [convenait] pas de laisser sans réparation » ce type de victimes.

B.14.2. Les catégories de victimes comparées dans la question préjudicielle se trouvent dès lors dans des situations qui, au regard des objectifs du législateur, sont en tous points semblables. La seule circonstance que le véhicule ayant causé l'accident de la circulation est l'un de ceux pour lesquels l'Etat ou un organisme public a fait usage de sa dispense d'assurance n'est pas pertinente pour justifier la différence de traitement critiquée.

B.14.3. Si, comme le rappelle le Conseil des ministres, le principe d'égalité et de non-discrimination n'impose pas au législateur, lorsqu'il étend le champ d'application d'un régime d'indemnisation à une nouvelle catégorie d'accidents, de couvrir également d'autres types d'accidents comparables, en l'espèce, le législateur est toutefois resté en défaut de prévoir la possibilité pour toutes les victimes d'une seule et même catégorie d'accidents de la circulation, à savoir ceux causés par un cas fortuit, d'être couvertes d'une manière égale.

B.15.1. En n'adaptant pas la portée de l'article 14, § 1er, alinéa 2, de la loi du 1er juillet 1956 dès l'entrée en vigueur de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975, le législateur a créé une différence de traitement entre les victimes d'un accident de circulation causé par cas fortuit, qui n'est pas raisonnablement justifiée, et qui a perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989.

B.15.2. De surcroît, il n'apparaît pas que le législateur aurait été confronté à des implications importantes et graves s'il avait prévu, dès l'entrée en vigueur de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975, l'obligation pour l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance d'assumer les mêmes obligations que le FCGA lorsque l'accident de la circulation était dû à un cas fortuit exonérant de sa responsabilité civile le conducteur d'un de leurs véhicules.

Le législateur n'a prévu aucune mesure transitoire à cet égard, lors de l'adoption de l'article 10 de la loi du 21 novembre 1989, ni même fait mention, au cours des travaux préparatoires de cette loi, d'une quelconque difficulté à étendre les obligations d'indemnisation de l'Etat ou des organismes publics ayant fait usage de leur faculté de dispense d'assurance à ce type d'accidents de la circulation.

B.16. L'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'a pas prévu, à compter de l'entrée en vigueur de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975 précitée, que l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance ait les mêmes obligations que le FCGA à l'égard des victimes d'un accident de la circulation dû à un cas fortuit et causé par un de leurs véhicules.

Dès lors que cette lacune est située dans l'article 14, § 1er, de la loi du 1er juillet 1956 précitée, il appartient au juge de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 14, § 1er, de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas, dans les conditions définies en B.16, l'indemnisation de la victime d'un accident de la circulation dû à un cas fortuit et causé par un véhicule visé à cet article.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 7 mars 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse