

Numéro du rôle : 5763
Arrêt n° 175/2014 du 4 décembre 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 19bis-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, posée par le Tribunal de police de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 25 novembre 2013 en cause de la Région wallonne contre la SA « Ethias » et la SA « Touring Assurances », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 décembre 2013, le Tribunal de police de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« Quelle interprétation doit-on donner à l'article 19bis-11, al. 2, de la loi du 21.11.1989 [lire : l'article 19bis-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs] quant à l'étendue des droits de la victime d'un dommage strictement matériel et est-ce que limiter l'intervention, dans le cas d'espèce, des assureurs des véhicules impliqués aux seuls dommages corporels est ou non discriminatoire au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me L. Schuermans, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 7 octobre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 29 octobre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 29 octobre 2014.

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*

Un accident de roulage est survenu le 24 mars 2008 à Ans. Le dossier répressif a été classé sans suite. Il apparaît qu'on ne peut déterminer lequel des deux véhicules a brûlé le feu rouge et, partant, lequel des deux véhicules est l'auteur du dommage subi par la Région wallonne. En revanche, cette dernière a introduit devant le Tribunal de police de Liège une demande visant à condamner la SA « Touring Assurances » et la SA « Ethias » à lui verser un montant de 916,50 euros au titre des dommages matériels qu'elle a subis.

La partie demanderesse n'invoque pas le bénéfice de l'article 19bis-11 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, ce que font par contre les deux parties défenderesses pour rejeter leur responsabilité, estimant que cette disposition ne couvre que les dommages corporels.

Constatant l'hésitation de la jurisprudence en la matière, le Tribunal de police de Liège décide, d'office, de poser à la Cour la question reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Le Conseil des ministres considère qu'interprété comme n'excluant pas l'indemnisation par les assureurs du dommage matériel encouru par les personnes lésées par un accident de roulage, l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Après avoir rappelé que la disposition en cause a été modifiée par une loi du 22 août 2002, à la suite de l'arrêt de la Cour n° 96/2000 du 20 septembre 2000, et après avoir rappelé aussi l'arrêt n° 21/2011 du 3 février 2011, le Conseil des ministres soutient que l'absence d'un renvoi à l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989 dans la disposition en cause montre que le législateur n'a pas voulu limiter l'intervention des assureurs concernés à la seule réparation des lésions corporelles.

L'hypothèse visée à l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, est une hypothèse particulière, celle où le véhicule automoteur qui a causé l'accident n'a pas été identifié. Dans ce cas, le Fonds commun de garantie est substitué à la personne responsable et l'indemnisation est limitée à la réparation des dommages corporels.

L'hypothèse visée à l'article 19*bis*-11, § 2, est autre : il s'agit de régler l'intervention des assureurs lorsque les auteurs de l'accident sont connus mais qu'il n'est pas possible de déterminer lequel de ces auteurs a causé l'accident. C'est l'hypothèse visée par le juge *a quo*. Il est justifié que cette hypothèse ne soit pas réglée comme celle visée au paragraphe 1er, les deux catégories de situations et de personnes lésées étant différentes : dans le premier cas, les auteurs ne sont pas identifiés; dans le second, ils le sont.

Il en ressort par conséquent que les personnes appelées juridiquement à indemniser la personne lésée sont aussi différentes : il s'agit du Fonds précité, dans le premier cas et uniquement pour les dommages corporels subis, et des assureurs respectifs des auteurs impliqués dans le second cas. Et dans ce dernier cas, il est normal que ces assureurs doivent réparer tous les dommages, corporels et matériels. L'article 19*bis*-11, § 2, peut et doit être interprété en ce sens. Quant à la différence de traitement résultant de la comparaison entre ces deux dispositions, elle est justifiée car il est normal que le Fonds n'intervienne dans le cas des auteurs inconnus que pour la réparation des dommages corporels et ce, pour éviter toute forme de collusion et sauvegarder un régime d'indemnisation payable.

- B -

B.1. L'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs dispose :

« § 1er. Toute personne lésée peut obtenir du Fonds la réparation des dommages causés par un véhicule automoteur :

1°) lorsque l'entreprise d'assurances est déclarée en faillite;

2°) lorsque l'entreprise d'assurances débitrice des indemnités, ayant renoncé à l'agrément en Belgique ou y ayant fait l'objet d'une mesure de révocation ou d'une décision d'interdiction d'activité en application de l'article 71, § 1er, alinéa 3 et § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, est en défaut d'exécuter ses obligations;

3°) lorsqu'aucune entreprise d'assurances n'est obligée à ladite réparation en raison d'un cas fortuit exonérant le conducteur du véhicule qui a causé l'accident;

4°) 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;

5°) lorsque, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elle a présenté à l'entreprise d'assurances du véhicule dont la participation à la circulation a causé l'accident ou à son représentant chargé du règlement des sinistres une demande d'indemnisation, l'entreprise d'assurances ou son représentant chargé du règlement des sinistres n'a pas donné de réponse motivée aux éléments de la demande;

6°) lorsque l'entreprise d'assurances n'a pas désigné de représentant chargé du règlement des sinistres;

7°) si le véhicule automoteur qui a causé l'accident ne peut pas être identifié; dans ce cas, le Fonds est substitué à la personne responsable;

8°) lorsqu'aucune entreprise d'assurances n'est obligée à ladite réparation soit du fait que l'obligation d'assurance n'a pas été respectée, soit parce que, dans les deux mois après l'accident, il est impossible d'identifier l'entreprise d'assurances.

§ 2. Par dérogation au 7°) du paragraphe précédent, si plusieurs véhicules sont impliqués dans l'accident et s'il n'est pas possible de déterminer lequel de ceux-ci a causé l'accident, l'indemnisation de la personne lésée est répartie, par parts égales, entre les assureurs couvrant la responsabilité civile des conducteurs de ces véhicules, à l'exception de ceux dont la responsabilité n'est indubitablement pas engagée ».

B.2.1. En vertu de l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989, si plusieurs véhicules sont impliqués dans un accident de roulage et s'il n'est pas possible de déterminer lequel de ceux-ci a causé l'accident, l'indemnisation de la personne lésée est répartie, par parts égales, entre les assureurs couvrant la responsabilité civile des conducteurs de ces véhicules, à l'exception de ceux dont la responsabilité n'est indubitablement pas engagée.

Il ressort de la motivation de la décision de renvoi et de la formulation de la question préjudicielle qu'il est demandé à la Cour si l'article 19*bis*-11, § 2, précité est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle cette disposition exclut la réparation par les assureurs des dommages matériels subis par la personne lésée lorsque les auteurs de l'accident sont connus mais qu'il n'est pas possible de déterminer lequel de ceux-ci a causé l'accident.

B.2.2. Le Fonds intervient dans l'hypothèse visée à l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, de la loi du 21 novembre 1989 lorsque le véhicule qui a causé l'accident n'a pas été identifié. Dans ce cas, le Fonds est substitué à la personne responsable, l'indemnisation étant limitée à la réparation des dommages résultant des lésions corporelles.

B.2.3. Bien que l'article 19*bis*-11, § 2, précité, ne contienne par lui-même aucune limitation de la réparation qu'il vise aux seuls dommages corporels, l'interprétation de cette disposition qui est soumise au contrôle de la Cour apparaît comme prenant en compte l'article 4 de la loi, qui contient une telle limitation et dispose :

« § 1er. Nul ne peut être exclu du bénéfice de l'indemnisation en raison de sa qualité d'assuré, à l'exception de celui qui est exonéré de toute responsabilité en vertu de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Peuvent toutefois être exclus du bénéfice de l'indemnisation lorsqu'ils n'ont pas subi de lésions corporelles :

- le conducteur du véhicule.

§ 2. Peuvent être exclus de l'assurance, les dommages qui découlent de la participation du véhicule à des courses ou concours de vitesse, de régularité ou d'adresse autorisés conformément à l'article 8 ».

B.3. Le but recherché par le législateur était de reprendre, dans l'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989, ce qui était déjà prévu dans l'article 80, § 1er, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, certes avec les modifications qui s'imposaient, eu égard à la réglementation européenne et à la jurisprudence de la Cour. En adoptant la règle contenue dans l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, le législateur a plus précisément voulu répondre à l'arrêt n° 96/2000, du 20 septembre 2000, dans lequel la Cour a dit pour

droit que l'article 80, § 1er, de la loi précitée du 9 juillet 1975 était incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il excluait de l'intervention du Fonds commun de garantie la réparation du dommage corporel d'une personne blessée en cas de non-identification du véhicule.

B.4.1. Alors qu'en 1971 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), en 1975 il a prévu une intervention limitée du Fonds commun de garantie, et ce sur la base de la justification suivante de l'amendement du Gouvernement qui est devenu la disposition en cause :

« Le texte du 2° du § 1er de l'article 50, tel qu'il était rédigé dans le Doc. 570 obligeait le Fonds Commun de garantie à intervenir dans n'importe quelle hypothèse de non-intervention d'une compagnie d'assurance agréée; cela visait, par exemple, toutes les restrictions apportées à l'indemnisation des personnes lésées par la législation sur l'assurance de responsabilité civile automobile.

Les conséquences pécuniaires de cette disposition auraient été très lourdes. C'est pourquoi l'amendement reprend le texte du projet de loi primitif sur le contrôle des entreprises d'assurance (*Doc.*, Sénat 269) qui prévoyait l'intervention du Fonds lorsque l'obligation d'assurance n'ayant pas été respectée, aucune entreprise d'assurance agréée n'est obligée par la loi à ladite réparation. Cette version est d'ailleurs celle du projet de loi relatif à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile automobile (art. 20, § 1er, 2°), qui a déjà été adopté à la Chambre.

L'amendement introduit en outre une disposition qui traduit la volonté des membres de la Commission des Affaires économiques d'étendre l'obligation d'intervention du Fonds à la réparation des dommages provoqués par un accident de la circulation imputable à un événement fortuit (*Doc. Sénat*, 570, p. 52) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1974-1975, n° 468-2, p. 19).

B.4.2. Compte tenu du but visé par la réglementation et des possibilités budgétaires du Fonds commun de garantie, qui doit être financé par les contributions des entreprises d'assurances autorisées à assurer la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, il n'est pas déraisonnable que le législateur limite l'intervention du Fonds.

B.4.3. Le législateur n'a ainsi accordé l'intervention du Fonds que dans chacune des hypothèses décrites à l'article 19*bis*-11, § 1er.

B.4.4. C'est à la lumière des objectifs décrits en B.4.1 et en tenant compte des limitations qu'ils impliquent qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de la disposition en cause.

B.5.1. Les deux catégories de personnes visées par l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, d'une part, et par l'article 19*bis*-11, § 2, d'autre part, se trouvent dans une situation objectivement différente. La première catégorie est victime d'un accident de roulage dont l'auteur est inconnu et, partant, également son assureur; dans ce cas, l'intervention du Fonds, substitué à la personne responsable, est limitée à la seule réparation des dommages résultant des lésions corporelles; en revanche, la seconde catégorie est victime d'un accident de roulage impliquant plusieurs véhicules dont les auteurs sont connus et, partant, également leurs assureurs, mais dont il est impossible de déterminer la part de responsabilité respective dans l'accident; dans ce cas, l'intervention du Fonds n'est pas requise.

B.5.2. Toutefois, les assureurs ne sont pas confrontés aux limitations budgétaires qui justifient que le Fonds commun de garantie indemnise uniquement les dommages résultant des lésions corporelles. Pour ces assureurs, le risque financier qui résulte du dommage qui découle d'un accident pour lequel il n'est pas possible d'établir quel véhicule a causé l'accident ne diffère pas fondamentalement du risque financier du dommage qui découle d'un accident pour lequel il est possible d'établir quel véhicule a causé l'accident. Dans les deux cas, il s'agit d'un risque qui doit être couvert par les primes d'assurance. Il n'est dès lors pas justifié que ces assureurs ne soient pas tenus d'indemniser le dommage matériel subi par la personne lésée.

B.6. Dans l'interprétation de la disposition en cause mentionnée en B.2.1, la question appelle une réponse affirmative.

B.7.1. L'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 peut toutefois être interprété en ce sens que les assureurs sont tenus de réparer aussi bien le dommage corporel que le dommage matériel subi par la personne lésée.

B.7.2. La circonstance que l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989, visé en B.2.3, limite la réparation aux dommages corporels n'est pas de nature à déforcer cette interprétation. En premier lieu, parce que l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 ne contient ni une quelconque limitation en ce qui concerne la nature du dommage subi par la personne lésée à l'égard des assureurs tenus à réparation, ni un renvoi à l'article 4, § 1er, alinéa 2, de cette loi. En second lieu, parce que cette dernière disposition s'inscrit dans le cadre d'un régime fondé sur la responsabilité et sur les assurances de la responsabilité, alors que la règle contenue dans l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 est un régime d'indemnisation automatique qui est indépendant de l'intervention du Fonds et que la loi impose aux assureurs de la responsabilité civile des conducteurs de véhicules automoteurs (à l'exception des assureurs des conducteurs dont la responsabilité civile n'est indubitablement pas engagée).

B.8. Dans cette interprétation de la disposition en cause, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété en ce sens qu'il ne peut s'appliquer à la réparation des dommages matériels, l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Interprété en ce sens qu'il s'applique à la réparation des dommages matériels, l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi précitée du 21 novembre 1989 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 décembre 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels