

Numéro du rôle : 5911
Arrêt n° 96/2015 du 25 juin 2015

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 francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, 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 26 mai 2014 en cause de Soufian El Harouati contre la SA « Belfius Insurance » et la SA « Axa Belgium », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 mai 2014, le Tribunal de police francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Interprété en ce sens qu'il n'exclut pas du régime d'indemnisation le dommage matériel (non corporel) de la personne victime d'un accident de la circulation à propos duquel la responsabilité des conducteurs des véhicules impliqués ne peut être déterminée, l'article 19bis-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, alors que la victime d'un accident de la circulation provoqué par un véhicule non identifié ne peut obtenir que la réparation de son dommage corporel en vertu de l'article 19bis-11, § 1er, 7°, de la loi du 21 novembre 1989 combiné avec l'article 23, § 1er, de l'A.R. du 11 juillet 2003 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Belfius Insurance » et la SA « Axa Belgium », assistées et représentées par Me M. Grégoire, avocat à la Cour de cassation;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me L. Schuermans, avocat au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 25 mars 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, 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 22 avril 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 avril 2015.

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 la circulation survenu le 20 novembre 2011 met en cause plusieurs véhicules. Un premier véhicule est conduit par une personne en état d'ivresse et dont les deux mains sont entravées par des bandages. Cette personne est poursuivie dans le cadre d'une procédure pénale qui se clôture par un jugement du Tribunal de police de Bruxelles prononcé le 30 octobre 2012. Ledit jugement déclare établies les préventions d'ivresse et d'intoxication mises à charge du prévenu mais l'acquitte des préventions de roulage qui lui étaient imputées par la partie civile. Celle-ci invoque ensuite devant le juge civil 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 qui, à son estime,

lui permet de réclamer à l'encontre de chacun des assureurs couvrant la responsabilité civile des conducteurs en cause, à l'exception de ceux dont la responsabilité n'est indubitablement pas engagée, l'indemnisation du dommage matériel causé à son véhicule. C'est dans ce cadre que la question préjudicielle est posée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, la SA « Axa Belgium », partie défenderesse devant le juge *a quo*, indique que dans l'interprétation proposée par celui-ci, l'article 19bis-11 de la loi du 21 novembre 1989, lu en combinaison avec l'article 19bis-13 qui le complète, entraîne « la faculté pour le Roi de conditionner la réparation du dommage matériel résultant de l'accident, à la démonstration par les victimes » d'un accident de roulage lorsque le véhicule ne peut être identifié, du caractère non frauduleux de la demande d'indemnisation alors qu'il ne délègue aucune compétence comparable au Roi en ce qui concerne la réparation du dommage matériel subi par les victimes d'un accident de roulage lorsqu'il n'a pu être établi lequel des conducteurs impliqués dans l'accident est responsable. En effet, ces victimes se voient accorder de manière inconditionnelle la réparation de leurs dommages sans devoir établir l'absence de fraude dans leur chef.

D'après la défenderesse devant le juge *a quo*, les catégories de personnes visées par la question seraient sans conteste comparables puisqu'il s'agit dans les deux cas de victimes d'accidents de roulage dont il n'est pas possible d'établir le conducteur responsable. Cette comparaison serait en outre pertinente, compte tenu de l'objet de la norme en cause, à savoir le dédommagement d'une victime d'un accident de la circulation pour des raisons de justice sociale.

A.1.2. La partie défenderesse devant le juge *a quo* constate que la loi en cause limite la réparation des dommages causés par un véhicule automoteur non identifié aux seules lésions corporelles subies par la victime. Cette limitation traduirait la volonté du législateur d'éviter que l'on ne soit trop aisément tenté de recourir à la fraude ou à la collusion pour obtenir la réparation des dégâts subis dans des conditions étrangères au champ d'application du Fonds commun de garantie puisque celui-ci est alimenté financièrement par les compagnies d'assurances et que sa prise en charge est donc un des éléments du coût de l'assurance dont il est tenu compte dans la prime.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* renvoie au sixième considérant de la deuxième directive 84/5/CEE du 30 décembre 1983 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs.

A.1.3. Il est également relevé que le législateur a habilité le Roi à étendre l'indemnisation de la victime aux dommages matériels subis par celle-ci en cas de non-assurance et en cas d'insolvabilité de l'assureur, hypothèses dans lesquelles les risques de fraude et de montages frauduleux étaient moindres.

A.1.4. Il est encore souligné que, par des interventions législatives du 22 août 2002 et 8 juin 2008, le législateur a prévu que devaient être également dédommagées les victimes d'un accident de roulage pour lequel il n'a pu être établi lequel des conducteurs impliqués dans l'accident est responsable afin de mettre ces victimes dans une situation analogue à celle des victimes d'un accident de roulage pour lequel le véhicule automoteur responsable n'a pas pu être identifié.

Il ressortirait clairement des travaux préparatoires de la loi du 22 août 2002 portant diverses dispositions relatives à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs que celle-ci entendait corriger l'inconstitutionnalité constatée par la Cour dans son arrêt n° 96/2000 du 20 septembre 2000.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* rappelle que selon le droit commun de la responsabilité, l'obligation de réparation pèse sur la personne responsable et son assureur. Lorsque cette personne n'est pas identifiée, la loi impose l'intervention du Fonds de garantie. Toutefois, si plusieurs véhicules dont la responsabilité ne peut être indubitablement écartée sont impliqués dans l'accident, le Fonds de garantie se trouve par exception déchargé de son obligation, celle-ci étant déplacée vers les assureurs couvrant la responsabilité civile des conducteurs des véhicules impliqués mais non déclarés responsables.

A.1.5. La portée de l'obligation de réparation est aujourd'hui réglée non plus directement par l'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989 mais bien par l'article 19*bis*-13 de celle-ci. Ce faisant, en scindant de la sorte l'ancien article 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances en deux articles distincts et en ne prévoyant la délégation de pouvoir au Roi afin de délimiter les dommages réparables que dans l'hypothèse d'une victime d'un véhicule non identifié et non pas pour la victime d'un accident dont il n'est pas possible de déterminer le véhicule responsable, le législateur aurait créé une différence de traitement entre ces deux catégories de victimes qu'il ne voulait manifestement pas instaurer et pour laquelle il n'existe aucune justification objective. Il ne faudrait pas perdre de vue que dans les deux cas de figure, l'intervention du Fonds et des assureurs repose sur des considérations spécifiques nées d'un problème social et instaure un régime d'indemnisation dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile.

A.1.6. La partie défenderesse devant le juge *a quo* conclut en indiquant qu'il existe une inadéquation et une disproportion flagrante entre la mesure mise en œuvre par les articles 19*bis*-11, § 1er, 7°, et 19*bis*-13 de la loi du 21 novembre 1989 et les objectifs poursuivis par le législateur qui, pour des raisons de justice sociale, entendait éviter toute discrimination entre les deux catégories de victimes visées par la question préjudicielle.

A.2.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres relève que l'article 19*bis*-11, § 2, en cause, fait suite à l'arrêt de la Cour n° 96/2000 du 20 septembre 2000. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la disposition précitée ne contenait aucune limitation en ce qui concerne la qualité de la personne lésée à l'égard des assureurs tenus à réparation et aucun renvoi à l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 novembre 1989. L'absence d'un tel renvoi serait de nature à démontrer que le législateur n'a pas voulu limiter l'intervention des assureurs concernés à la seule réparation des lésions corporelles.

Contrairement à ce qu'aurait énoncé le juge *a quo*, l'arrêt n° 21/2011 du 3 février 2011 n'aurait pas fait l'objet d'une intervention de la part du législateur.

A.2.2. L'hypothèse visée à l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, est celle où le véhicule automoteur qui a causé l'accident ne peut pas être identifié tandis que l'hypothèse visée à l'article 19*bis*-11, § 2, envisage une situation différente, à savoir celle dans laquelle les auteurs de l'accident et *a fortiori* leurs assureurs sont connus alors qu'il n'est pas possible de déterminer lequel de ces auteurs a causé l'accident.

D'après le Conseil des ministres, la limitation des interventions du Fonds au seul préjudice corporel est justifiée par le but légitime du législateur d'exclure la réparation du dommage matériel afin d'éviter toute collusion et de sauvegarder un régime d'indemnisation payable. La distinction en cause dans la question préjudicielle se justifierait dès lors objectivement et raisonnablement et répondrait au critère de proportionnalité.

- 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. 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 d'entre eux 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 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 n'exclurait pas du régime d'indemnisation le dommage matériel subi par la personne victime d'un accident de la circulation à propos duquel la responsabilité des conducteurs des véhicules impliqués ne peut être déterminée.

B.3. Le Fonds commun de garantie 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 en principe à la réparation des dommages résultant des lésions corporelles.

B.4. 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, 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, par 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.5.1. Alors qu'en 1971 le législateur a prévu 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 limité cette intervention 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.5.2. 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.5.3. Le législateur n'a ainsi accordé l'intervention du Fonds que dans chacune des hypothèses décrites à l'article 19*bis*-11, § 1er.

B.5.4. C'est à la lumière des objectifs décrits en B.5.1 et en tenant compte des limitations qu'ils impliquent qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de la disposition en cause.

B.6.1. 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 en principe 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.6.2. 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 est dès lors justifié que ces assureurs soient tenus d'indemniser le dommage matériel subi par la personne lésée.

B.7.1. Pour le surplus, il y a lieu de relever que tel qu'il est interprété par le juge *a quo*, l'article 19bis-11, § 2, en cause ne contient par lui-même aucune limitation de la réparation qu'il vise aux seuls dommages corporels. Il ne contient pas davantage de renvoi à l'article 4 de cette loi qui limite la réparation aux dommages corporels. Celui-ci dispose en effet :

« § 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.7.2. L'article 4, § 1er, alinéa 2, précité 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 19bis-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 l'interprétation de la disposition en cause conférée par le juge *a quo*, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Interprété en ce sens qu'il s'applique à la réparation des dommages matériels subis par la personne victime d'un accident de la circulation à propos duquel la responsabilité des conducteurs des véhicules impliqués ne peut être déterminée, 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 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 25 juin 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels