

Numéro du rôle : 6484
Arrêt n° 88/2017 du 6 juillet 2017

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 19bis-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt du 30 juin 2016 en cause de la Région flamande contre le Fonds commun de garantie belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 juillet 2016, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19bis-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que, outre la personne lésée primaire par un accident causé par un véhicule non identifié, la personne lésée secondaire est aussi privée de la possibilité d'obtenir une indemnisation du dommage matériel de la part du Fonds commun de garantie, dès lors qu'une telle interprétation crée en effet une inégalité dans le chef des personnes lésées secondaires parce que les victimes d'un sinistre causé par un conducteur qui est confronté à un cas fortuit qui est aussi un véhicule non identifié ne peuvent prétendre qu'à l'indemnisation du dommage corporel, alors que les victimes d'un sinistre qui est causé par un conducteur qui est confronté à un simple cas fortuit peuvent prétendre à l'indemnisation intégrale tant du dommage corporel que du dommage matériel ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la Région flamande, assistée et représentée par Me B. Vanlerberghe, avocat à la Cour de cassation;
- le Fonds commun de garantie belge, assisté et représenté par Me B. Maes, avocat à la Cour de cassation, et Me J. Bosquet, avocat au barreau d'Anvers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me L. Schuermans, avocat au barreau de Turnhout.

La Région flamande a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 26 avril 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, 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 17 mai 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 mai 2017.

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*

Saisie d'un pourvoi contre le jugement d'appel rendu par le Tribunal de première instance d'Anvers, la Cour de cassation interroge la Cour sur l'article 19bis-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

La contestation devant le juge du fond porte sur une action en réparation du dommage occasionné aux glissières de sécurité, intentée par la Région flamande à charge du Fonds commun de garantie belge (ci-après : le Fonds de garantie). Selon le Tribunal de première instance d'Anvers, l'accident de roulage a été causé par le conducteur d'un véhicule non identifié qui, en changeant de bande de circulation, a obligé le conducteur, identifié, d'un autre véhicule à changer de bande, lequel a dérapé et a heurté les glissières de sécurité. Le Tribunal a par ailleurs jugé que la conduite du conducteur non identifié avait constitué pour le conducteur identifié un cas de force majeure.

Selon le juge d'appel, la Région flamande ne pouvait fonder son action sur l'article 19bis-11, § 1er, 3°, de la loi du 21 novembre 1989, parce que l'existence d'un cas fortuit doit être appréciée à l'égard du conducteur qui a causé l'accident; or, le conducteur identifié n'a pas causé l'accident. En ce qui concerne le conducteur non identifié, il n'est pas question d'un cas fortuit, étant donné qu'il a causé l'accident. Par conséquent, l'obligation d'indemnisation est limitée à la réparation du dommage résultant de lésions corporelles et l'action relative aux dommages matériels est non fondée.

Selon la Cour de cassation, le moyen de cassation soutient que la différence entre les dispositions légales applicables dans l'hypothèse d'un cas fortuit, d'une part, et dans l'hypothèse d'un véhicule non identifié, d'autre part, trouve son fondement dans le risque de fraude qui serait créé ou tout au moins accru si l'obligation d'indemnisation du Fonds de garantie s'appliquait également aux dégâts matériels, en cas de dommage causé par un véhicule non identifié. Cette *ratio legis* n'a cependant de sens que lorsque l'obligation d'indemnisation concerne une personne lésée primaire mais n'a pas de sens lorsqu'elle concerne une personne lésée secondaire, à savoir la victime d'un dommage causé par le comportement d'un conducteur identifié, lui-même confronté à un véhicule non identifié qui, pour lui, constitue un cas de force majeure. Le moyen soulève dès lors la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En conséquence, la Cour de cassation pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Fonds de garantie évoque en premier lieu la jurisprudence de la Cour de cassation dont on peut déduire que le juge d'appel a légitimement décidé que le Fonds de garantie n'est pas tenu de réparer le dommage matériel de la Région flamande.

En effet, la Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises que le « cas fortuit » visé par la disposition en cause doit être apprécié « dans le chef du conducteur du véhicule ayant causé l'accident ». Elle a également jugé qu'il faut que ce soit précisément en raison de ce cas fortuit qu'aucune entreprise d'assurances autorisée n'est tenue à réparation. Ce « cas fortuit » n'existe pas lorsqu'aucune entreprise d'assurances autorisée n'est tenue à réparation parce que l'identité de l'auteur de l'accident n'est pas établie.

A.1.2. La question préjudicielle posée par la Cour de cassation compare, selon le Fonds de garantie, deux catégories de personnes lésées, à savoir la victime d'un sinistre causé par un conducteur identifié confronté à un cas purement fortuit, dont le dommage corporel et le dommage matériel sont réparés, et la victime d'un sinistre causé par un conducteur identifié, confronté lui-même à un véhicule non identifié qui constitue pour lui un cas de force majeure, cette victime étant uniquement indemnisée pour le dommage corporel.

Selon le Fonds de garantie, il convient de déduire des arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 93/99, 96/2000, 21/2011, 175/2014, 96/2015 et 123/2015 que le législateur établit une distinction entre la situation financière du Fonds et celle des assureurs RC-automobile. Il établit aussi une distinction entre l'obligation d'indemnisation imposée au Fonds de garantie et celle qui est imposée aux assureurs RC-automobile, donnant la priorité à l'indemnisation des lésions corporelles par le Fonds. Le législateur pouvait, pour un accident causé par un véhicule non identifié, limiter aux lésions corporelles l'obligation d'indemnisation imposée au Fonds de garantie, même si celui-ci est tenu de couvrir le dommage matériel. Les restrictions budgétaires imposées au Fonds de garantie, le but légitime du législateur consistant à éviter toute forme de collusion et celui consistant à couvrir prioritairement les dommages corporels justifient que soit exclu de l'indemnisation le dommage matériel causé par un véhicule non identifié. Le législateur pouvait instaurer cette exclusion afin de lutter contre la fraude et d'éviter les charges financières considérables et injustifiées qui en découleraient pour le Fonds.

Selon le Fonds de garantie, il peut également être déduit des arrêts précités que la Cour apprécie autrement le risque de fraude en ce qui concerne l'indemnisation par le Fonds, conformément à l'article 19*bis*-11, § 1er, 7<sup>o</sup>, de la loi du 21 novembre 1989, qu'en ce qui concerne l'indemnisation par les assureurs RC-automobile, conformément à l'article 19*bis*-11, § 2, de la même loi. La Cour considère qu'il doit être tenu compte du risque de fraude dans le premier cas et pas dans le second.

A.1.3.1. Le Fonds de garantie observe qu'il existe également un risque de fraude de la part des personnes lésées secondaires. C'est parce que les personnes lésées primaires pourraient frauder que le législateur a pu exclure le dommage matériel en cas d'application de l'article 19*bis*-11, § 1er, 7<sup>o</sup>, de la loi du 21 novembre 1989 (voy. l'arrêt n<sup>o</sup> 93/99). Si la personne lésée primaire allègue à tort l'implication d'un véhicule non identifié, la personne lésée secondaire, même si elle n'était pas au courant de la fraude, pourrait aussi en retirer un avantage; tel n'était pas le but du législateur. Une fraude de la part de la personne lésée primaire et de la personne lésée secondaire est dès lors possible et l'exclusion du dommage matériel dans le cadre du régime d'indemnisation réglé par la disposition en cause est justifiée.

Du fait que, dans son arrêt n<sup>o</sup> 93/99, la Cour a déjà jugé que l'exclusion légale de la possibilité de réparer le dommage matériel en cas d'accident causé par un véhicule non identifié ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, elle peut conclure en l'espèce à la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La différence de traitement visée par la question préjudicielle peut être raisonnablement justifiée.

A.1.3.2. Le Gouvernement flamand répond que la simple circonstance que la fraude est théoriquement aussi possible dans l'hypothèse de la personne lésée secondaire ne peut pas être invoquée pour justifier la possibilité, appliquée par le législateur, d'exclure la réparation du dommage matériel lorsqu'un conducteur non identifié est impliqué. Dans son arrêt n<sup>o</sup> 123/2015, la Cour a jugé qu'il appartenait au juge, en cas de constat de fraude ou de collusion, d'y attacher les conséquences adéquates.

A.2.1. Le Conseil des ministres relève en premier lieu que la question préjudicielle n'est pas claire. D'une part, elle se fonde sur la situation d'un accident causé par un véhicule non identifié, dont il résulte un dommage matériel pour la personne lésée primaire et pour la personne lésée secondaire. Cette situation relève toutefois uniquement de l'obligation d'indemnisation incombant au Fonds de garantie sur la base de l'article 19*bis*-11, § 1er, 7<sup>o</sup>, combiné avec l'article 19*bis*-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989. D'autre part, le traitement inégal allégué des personnes lésées secondaires repose sur une comparaison entre la situation des victimes d'un accident causé par un véhicule non identifié qui constitue pour le conducteur identifié qui les heurte un cas fortuit et la situation des victimes d'un accident causé par un conducteur identifié qui est confronté à un « cas purement fortuit ». Cette dernière situation peut uniquement porter sur le cas dans lequel un conducteur identifié provoque un accident pour lequel son assureur, en raison du cas purement fortuit, n'est pas tenu à réparation et qui relève uniquement de la mission d'indemnisation incombant au Fonds de garantie sur la base de l'article 19*bis*-11, § 1er, 3<sup>o</sup>, de la loi en cause.

A.2.2.1. Selon le Conseil des ministres, il ressort du libellé de la question préjudicielle et de l'arrêt de renvoi que, d'une part, la différence de traitement au sujet de laquelle la Cour est interrogée est fondée sur le cas d'un accident causé par un véhicule non identifié et que, d'autre part, la motivation de la question posée repose sur le cas d'un accident causé par un véhicule identifié. Dans cette hypothèse, la question est dès lors fondée sur une application erronée des dispositions législatives relatives à la mission d'indemnisation du Fonds de garantie.

Plus précisément, la question préjudicielle confond deux situations qu'il convient de distinguer, dans lesquelles le Fonds de garantie est tenu à réparation.

En premier lieu, lorsque le véhicule identifié cause un dommage mais que l'assureur n'est pas tenu à réparation, parce que l'accident est causé par un véhicule tiers non identifié, c'est l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, combiné avec l'article 19*bis*-13, § 3, de la loi en cause qui est applicable et la victime peut obtenir une indemnité de la part du Fonds de garantie si le véhicule qui a causé l'accident ne peut être identifié. Dans cette situation, la raison pour laquelle l'assureur RC-automobile n'est pas tenu à réparation est le fait que le conducteur n'a pas été identifié.

Deuxièmement, lorsque le véhicule identifié a causé l'accident mais que l'assureur n'est pas tenu à réparation en raison d'un cas fortuit, c'est l'article 19*bis*-11, § 1er, 3°, de la loi en cause qui s'applique. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation, il faut, pour cela, que le conducteur du véhicule qui a causé l'accident du fait d'un cas fortuit soit exonéré et, qu'en raison du cas fortuit, aucune entreprise d'assurances ne soit tenue à réparation. Le cas fortuit doit être apprécié dans le chef du conducteur du véhicule qui a causé l'accident. Donc, si l'accident a été causé par un véhicule non identifié, le cas fortuit doit être apprécié dans le chef du véhicule non identifié et non dans le chef du conducteur identifié qui n'a pas causé l'accident, même si le dommage de la personne lésée secondaire résulte de la collision avec le conducteur identifié.

Selon le Conseil des ministres, il ne peut dès lors être conclu à l'existence d'un cas fortuit lorsque le juge a constaté que l'accident a été causé par un véhicule non identifié. La seule raison pour laquelle la personne lésée secondaire ne peut prétendre à la réparation du dommage matériel est, en l'espèce, la circonstance que l'accident a été causé par un véhicule non identifié, et non le fait que le conducteur identifié peut alléguer la présence d'un véhicule non identifié.

A.2.2.2. Le Gouvernement flamand estime que la thèse du Conseil des ministres ne peut pas être suivie. La personne lésée secondaire se trouve dans la situation où elle subit un dommage par suite d'un acte d'un conducteur identifié qui est gêné par un conducteur non identifié. Son dommage matériel ne peut pas être réparé pour cette seule raison, alors qu'il pourrait l'être si, dans le même rapport entre personne lésée primaire et personne lésée secondaire, la personne lésée primaire pouvait invoquer l'existence d'un cas fortuit.

A.2.3.1. Contrairement à ce que semble indiquer la question préjudicielle, il convient, selon le Conseil des ministres, d'établir une distinction nette entre les différentes missions d'indemnisation du Fonds de garantie et, par conséquent, entre, d'une part, les victimes d'un sinistre causé par un véhicule non identifié et, d'autre part, les victimes d'un sinistre causé par un cas fortuit. La distinction précitée a été expressément reconnue dans l'arrêt n° 93/99.

De surcroît, contrairement à ce que semble suggérer la question préjudicielle, il est impossible d'établir une distinction entre les victimes d'un accident causé par un véhicule non identifié. Toutes ces victimes, primaires ou secondaires, se trouvent, par rapport au véhicule non identifié qui a causé l'accident, dans la même situation juridique, de sorte qu'elles doivent être traitées de manière égale. En effet, la mission d'indemnisation du Fonds de garantie repose le fait que l'assureur du véhicule non identifié ne peut pas intervenir et vise à protéger les victimes. Traiter autrement les personnes lésées secondaires qui ont subi un dommage en raison de la collision avec un véhicule identifié reviendrait à rompre le lien de causalité avec la faute du véhicule non identifié qui a causé l'accident.

A.2.3.2. Contrairement au Conseil des ministres, le Gouvernement flamand estime que les victimes ne se trouvent pas dans la même situation juridique par rapport à un véhicule non identifié. Le danger de fraude et de collusion est moindre en ce qui concerne la personne lésée secondaire.

A.2.4. La limitation prévue par la disposition en cause ne s'applique que dans l'hypothèse où le Fonds de garantie doit procéder à une indemnisation à la suite d'un sinistre causé par un véhicule non identifié. La Cour a déjà jugé que cette limitation n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (n° 93/99). L'exclusion des dégâts matériels en cas de dommage causé par un véhicule non identifié a été fortement limitée depuis la modification législative de 2008. Dans la version actuelle de l'article 19*bis*-13, § 3, de la loi en cause, cette

limitation n'est pas autorisée lorsque le Fonds de garantie indemnise en raison de lésions corporelles importantes subies par une personne dans le cadre d'un accident par lequel un véhicule non identifié a causé des dommages matériels. De surcroît, l'exonération originaire pour les dommages matériels a été supprimée. Cette modification législative est la transposition de la directive européenne 2009/103/CE du 16 septembre 2009 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs.

A.3.1. Le Gouvernement flamand estime que les personnes lésées secondaires sont traitées de manière inégale selon que l'accident est causé par un conducteur qui est lui-même confronté à un cas fortuit, à savoir un véhicule non identifié, auquel cas seul le dommage corporel peut être indemnisé, ou selon que l'accident est causé par un conducteur confronté à un autre cas fortuit, auquel cas le dommage corporel et le dommage matériel sont indemnisés.

Bien qu'il s'agisse de deux situations différentes, il peut y avoir une interaction entre les conditions de l'obligation d'indemnisation par le Fonds de garantie dans l'hypothèse d'un cas fortuit, d'une part, et dans l'hypothèse d'un véhicule automoteur non identifié, d'autre part. La question préjudicielle concerne la situation de la personne lésée secondaire, c'est-à-dire la victime du conducteur identifié qui a causé un dommage. La question préjudicielle fait comprendre qu'il convient d'établir une distinction entre un « cas purement fortuit » et le cas fortuit que constitue un véhicule non identifié. Dans ce dernier cas, le dommage de la personne lésée secondaire n'est pas causé par le conducteur non identifié, mais par le conducteur identifié qui ne peut pas être tenu pour responsable de ce dommage, parce qu'il est confronté à un conducteur non identifié qui constitue pour lui un cas fortuit.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la raison d'être de l'exclusion de l'indemnisation du dommage matériel n'a de sens que pour la personne lésée primaire, à savoir la personne lésée directement impliquée dans l'accident, qui demanderait réparation du fait que son propre dommage a été causé par un conducteur non identifié, et non pour la personne lésée secondaire. En effet, à l'égard de la personne lésée secondaire, le risque de fraude n'existe pas, que ce cas fortuit soit un cas purement fortuit ou consiste en la présence et l'intervention d'un véhicule non identifié.

A.3.3. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour d'interpréter l'article 19*bis*-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 en ce sens que le Fonds de garantie doit toujours intervenir sur la base du régime applicable dans l'hypothèse d'un cas fortuit et non du chef de l'obligation d'indemnisation dans l'hypothèse d'un véhicule non identifié.

- B -

B.1.1. L'article 19*bis*-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs dispose :

« Dans le cas prévu à l'article 19*bis*-11, § 1er, 7<sup>o</sup>), et lorsque l'accident est survenu sur le territoire belge, le Roi peut limiter les obligations du Fonds à l'indemnisation des dommages résultant de lésions corporelles.

Toutefois, cette limitation n'est pas autorisée lorsque le Fonds indemnise en raison de lésions corporelles importantes encourues par toute personne lésée d'un accident dans lequel des dommages matériels ont été causés par un véhicule non identifié.

Sont considérées comme lésions corporelles importantes, les lésions corporelles résultant d'un accident qui a occasionné soit :

1. le décès de la victime;
2. une invalidité permanente de 15 % ou plus;
3. une invalidité temporaire d'un mois ou plus;
4. une hospitalisation de sept jours ou plus.

Le Roi peut préciser davantage les conditions dans lesquelles les lésions corporelles peuvent être considérées comme importantes ou en compléter la liste.

Les dispositions du présent paragraphe ne sont pas d'application aux conséquences des accidents qui se sont produits avant son entrée en vigueur ».

B.1.2. Pour répondre à la question préjudicielle, il faut également tenir compte de l'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989, qui 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*-13, § 3, combiné avec l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, de la loi du 21 novembre 1989, lorsque le dommage est causé par un véhicule non identifié, l'indemnisation de la personne lésée est limitée au dommage résultant de lésions corporelles.

Il est demandé à la Cour si l'article 19*bis*-13, § 3, précité est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que « outre la personne lésée primaire victime d'un accident causé par un véhicule non identifié, la personne lésée secondaire est aussi privée de la possibilité d'obtenir une indemnisation du dommage matériel de la part du Fonds commun de garantie ».

Selon le juge *a quo*, il serait ainsi établi une différence de traitement entre les personnes lésées secondaires, « parce que les victimes d'un sinistre causé par un conducteur qui est confronté à un cas fortuit qui est aussi un véhicule non identifié ne peuvent prétendre qu'à l'indemnisation du dommage corporel, alors que les victimes d'un sinistre qui est causé par un conducteur qui est confronté à un simple cas fortuit peuvent prétendre à l'indemnisation intégrale tant du dommage corporel que du dommage matériel ».

B.3.1. Il ressort des faits de la cause et des motifs de la décision de renvoi qu'un véhicule non identifié a causé un accident qui a occasionné des dommages à un véhicule identifié et aux biens matériels de la Région flamande.



Le conducteur du véhicule identifié peut uniquement obtenir la réparation du dommage résultant de lésions corporelles, en application de l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, combiné avec l'article 19*bis*-13, § 3, de la loi en cause. Il ne peut pas invoquer le régime d'indemnisation du Fonds de garantie applicable en raison d'un « cas fortuit », parce que, même si le comportement du conducteur du véhicule non identifié a constitué pour le conducteur du véhicule identifié un cas fortuit, ce n'est pas en raison de ce cas fortuit qu'aucune entreprise d'assurances agréée n'est tenue de réparer le dommage, mais bien parce que l'identité du véhicule ayant causé l'accident n'est pas établie (Cass., 20 juin 1991, *Pas.*, 1991, I, n° 548; Cass., 25 juin 1992, *Pas.*, 1992, I, n° 566; Cass., 8 mai 1998, *Pas.*, 1998, I, n° 230).

De surcroît, le cas fortuit doit être apprécié dans le chef du conducteur du véhicule qui a causé l'accident (Cass., 2 mai 1989, *Pas.*, I, 1989, n° 497; Cass., 20 juin 1991, *Pas.*, 1991, I, n° 548).

B.3.2. La question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de la différence de traitement entre les personnes lésées secondaires qui sont victimes d'un accident de roulage impliquant un véhicule non identifié et les personnes lésées secondaires qui sont victimes d'un accident de roulage survenu à la suite d'un cas fortuit.

Conformément à l'arrêt de renvoi, il convient d'entendre par personne lésée primaire « la personne lésée impliquée dans l'accident » et par personne lésée secondaire « la victime d'un dommage résultant du comportement d'un conducteur identifié lui-même confronté à un véhicule non identifié qui constitue pour lui un cas de force majeure ».

B.4.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 19*bis*-13, § 3, et de l'article 19*bis*-11, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989 que ces articles reprennent les anciens articles 79 et 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1716/001, p. 17). Par l'article 7 de la loi du 22 août 2002, les dispositions relatives à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules

automoteurs contenues dans la loi du 9 juillet 1975 ont été transférées dans la loi du 21 novembre 1989.

B.4.2. 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 est obligatoire; à 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 de la loi du 9 juillet 1975, actuellement l'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989.

« Ces articles mettent sur pied un système d'intervention lorsque, pour un secteur où l'assurance est imposée par la loi - la responsabilité civile en matière de véhicules automobiles - il y a absence de couverture. Cette absence de couverture peut résulter de plusieurs situations, dont les plus importantes résultent certainement du fait que le responsable - et donc l'assureur - n'est pas connu, ou que l'assureur est en faillite » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 269, p. 48).

Il ressort des travaux préparatoires que c'est également en se fondant sur le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs que le législateur (article 79, § 4, de la loi du 9 juillet 1975) a mis à charge des entreprises d'assurances qui pratiquent ladite assurance le financement du Fonds commun de garantie :

« La Commission des Affaires économiques a, pour sa part, adopté le système présenté par le Gouvernement, estimant que répartir la charge financière de l'intervention du Fonds sur la collectivité des assurés ' automobile ' plutôt que sur les assurés de la compagnie faillie ou sur l'ensemble des contribuables, est une option fondée eu égard au régime de l'assurance obligatoire qui existe pour la réparation des accidents de la circulation » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 570, p. 51).

B.4.3. En ce qui concerne la faculté donnée au Roi d'étendre l'intervention du Fonds de garantie aux dommages matériels (article 80, § 1er, alinéa 3) et l'exclusion, à cet égard, de l'hypothèse de la non-identification du véhicule ayant causé l'accident, les travaux préparatoires indiquent différents éléments pris en considération par le législateur, parmi

lesquels, d'une part, le souci de préserver le Fonds du risque de fraude et de collusion et, d'autre part, celui de couvrir prioritairement les dommages corporels. Ainsi, il a été exposé :

« D'après la loi du 1er juillet 1956, le Fonds commun ne peut être mis en cause que pour la réparation des dommages corporels.

[...]

S'il s'agit de véhicules non identifiés, il faut éviter qu'on ne soit trop aisément tenté de recourir à la fraude ou à la collusion pour obtenir la réparation de dégâts subis dans des conditions étrangères au champ d'application du Fonds commun de garantie. Il faut retenir, en outre, que parmi ces véhicules il peut s'en trouver qui appartiennent à des catégories dispensées de l'obligation d'assurance et, par conséquent, de toute charge contributive au Fonds commun de garantie.

Dans ces conditions, on admettra que le Fonds de garantie ne doive pas intervenir d'une manière aussi complète que l'assureur.

Le législateur de 1956 a pour ces motifs exclu les dégâts purement matériels estimant qu'il importait avant tout que les dommages corporels subis par la victime et sa famille soient indemnisés de manière complète tout comme si l'auteur de l'accident était assuré valablement et efficacement.

Pour les dommages résultant des lésions corporelles, il est donc tenu compte tant du préjudice matériel que du préjudice moral.

On ne contestera pas que les dégâts matériels subis par les victimes sont loin d'avoir la même importance, du point de vue social.

Sauf exception, il s'agit de dégâts causés à un véhicule automobile. L'indemnisation de ce genre de dégâts peut, dans la plupart des cas, être obtenue de l'auteur responsable. L'automobiliste peut d'ailleurs parer à peu de frais aux risques dépassant une certaine limite en s'assurant contre ceux-ci non seulement lorsqu'ils ont été causés par un autre automobiliste mais encore dans les cas où ils pourraient être dus au fait d'un piéton, d'un cycliste, d'un véhicule hippomobile, d'animaux divagants ou en troupeaux, de la force majeure, de sa propre faute ou de celle de ses préposés.

[...]

Par voie de conséquence, l'intervention du Fonds de garantie devrait s'étendre aux dommages matériels dans les cas repris sous les n<sup>os</sup> 2 et 4 du § 1er, c'est-à-dire en cas de non assurance et en cas d'insolvabilité de l'assureur.

Le présent projet donne les pouvoirs nécessaires au Roi, pour tenir compte de cet avis tout en limitant l'intervention du Fonds de garantie, de manière à ne mettre à sa charge ni un grand nombre de petits litiges ni des indemnités trop élevées.

Cela permettra de continuer à réparer intégralement les dommages corporels dont l'indemnisation incombe au Fonds de garantie » (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 851/1, pp. 18 et 19).

B.4.4. L'article 80, § 1er, alinéa 3, de la loi du 9 juillet 1975 a été remplacé par l'article 19*bis*-13, § 3, de la loi du 21 novembre 1989, qui « reprend, de manière négative, ce qui est prévu actuellement par le dernier alinéa de la disposition précitée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1716/001, p. 19).

B.5. L'article 19*bis*-13, § 3, alinéa 1er, habilite le Roi à limiter l'intervention du Fonds de garantie à l'indemnisation du dommage résultant de lésions corporelles dans le cas visé à l'article 19*bis*-11, § 1er, 7°, c'est-à-dire lorsque l'accident de roulage a été causé par un véhicule non identifié, sauf lorsque le Fonds indemnise en raison de lésions corporelles importantes, situation dans laquelle le dommage matériel doit également être réparé (article 19*bis*-13, § 3, alinéa 2).

En considération de l'objectif du législateur, il n'est pas sans justification raisonnable d'exclure l'indemnisation des dommages matériels en cas de non-identification du véhicule ayant causé l'accident, cette hypothèse impliquant en effet un risque substantiel de déclarations frauduleuses, avec la charge pécuniaire importante qui en résulterait pour le Fonds de garantie.

A cause de ce risque de déclarations frauduleuses, il n'est pas non plus sans justification raisonnable, pour les mêmes raisons, que des personnes lésées secondaires ne puissent obtenir réparation des dommages matériels en cas de non-identification du véhicule ayant causé l'accident.

B.6. En limitant aux lésions corporelles la possibilité de réparer le dommage lorsque l'accident est causé par un véhicule non identifié, l'article 19*bis*-13, § 3, n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19*bis*-13, § 3, 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 néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 6 juillet 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot