

Rolnummers 1311, 1438,
1478 en 1611

Arrest nr. 93/99
van 15 juli 1999

A R R E S T

In zake : : de prejudiciële vragen over artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, gesteld door de Politie rechtbank te Charleroi, door de Politie rechtbank te Verviers, door de Politie rechtbank te Hoei en door de Politie rechtbank te Dinant.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

a. Bij vonnis van 13 maart 1998 in zake het openbaar ministerie, P. Hurez en F. Minot tegen het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 19 maart 1998, heeft de Politierechtbank te Charleroi de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 80 (nieuwe nummering), § 1, derde lid, van de wet van 9 juli 1975 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd of in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het de vergoeding van de stoffelijke schade geleden door de eigenaar van een motorrijtuig uitsluit wanneer het ongeval is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, en doordat het de Koning niet ertoe machtigt de tenlasteneming van een dergelijke schade door het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds uit te breiden ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1311 van de rol van het Hof.

b. Bij vonnis van 8 oktober 1998 in zake H. Demollin tegen het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 13 oktober 1998, heeft de Politierechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 17, § 2, van het koninklijk besluit van 16 december 1981 houdende inwerkingstelling en uitvoering van artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het de automobilisten wier voertuig is beschadigd door rondzwervend wild en die daardoor het slachtoffer zijn van een toevallig feit uitsluit van het voordeel van de vergoeding door het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1438 van de rol van het Hof.

c. Bij vonnis van 24 november 1998 in zake het openbaar ministerie en F. Delhaye, M. Lemaire en P & V Verzekeringen tegen A. Lona, en in aanwezigheid van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 3 december 1998, heeft de Politierechtbank te Hoei de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 80, § 1, 2^o, en 80, § 1, derde lid, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen die, in samenhang gelezen, bepalen dat elke

benadeelde van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds de vergoeding kan verkrijgen van de schade voortvloeiende uit lichamelijke letsels alsmede de vergoeding van de stoffelijke schade die door een motorrijtuig is veroorzaakt, wanneer geen enkele verzekeringsonderneming tot die vergoeding verplicht is om reden van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig dat het ongeval veroorzaakte, vrijuit gaat, en in die zin geïnterpreteerd dat zij het de eigenaar, de houder of de bestuurder van het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt niet mogelijk maken schadeloos te worden gesteld, terwijl ze dat wel mogelijk maken voor de andere slachtoffers, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij een discriminatie in het leven roepen tussen twee categorieën van slachtoffers van hetzelfde toevallig feit ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1478 van de rol van het Hof.

d. Bij vonnis van 25 januari 1999 in zake J.-P. Laurent tegen het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, en in aanwezigheid van de n.v. A.G., waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 1 februari 1999, heeft de Politierechtbank te Dinant de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Roept artikel 80, § 1, 2°, van de wet van 9 juli 1975, in zoverre het stelt dat ' elke benadeelde [...] van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds de vergoeding [kan] bekomen van de schade voortvloeiende uit lichamelijke letsels die door een motorrijtuig zijn veroorzaakt [...] wanneer geen enkele erkende verzekeringsonderneming tot die vergoeding verplicht is hetzij om reden van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig dat het ongeval veroorzaakte, vrij uitgaat, hetzij omdat de verzekeringsplicht niet nageleefd werd ' geen discriminatie in het leven die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het elke tegemoetkoming van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds schijnt te weigeren ten aanzien van de bestuurder die het slachtoffer is van een toevallig feit terwijl hetzelfde fonds tegemoet zal komen ten aanzien van derden-slachtoffers van een ongeval dat door eenzelfde toevallig feit wordt veroorzaakt ? Dient niet dezelfde houding te worden aangenomen als die welke de maatschappijen ertoe heeft gebracht een tegemoetkoming te betalen voor de passagiers van hun verzekerden, wie die ook mogen zijn ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1611 van de rol van het Hof.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil*

De in de vier zaken aan de verwijzende rechter voorgelegde feiten hebben gemeen dat ze betrekking hebben op schade die voortvloeit uit verkeersongevallen en op de mogelijke verplichting tot schadeloosstelling door het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds.

In de zaak met rolnummer 1311 gaat het, met name, om materiële schade veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig. In de zaken met rolnummers 1438 en 1611 gaat het om schade geleden door de eigenaars van een voertuig door een rechtstreekse botsing – bij ontstentenis van een ander voertuig – met wild. In de zaak met rolnummer 1478 gaat het om een verkeersongeval dat te wijten is aan een ijzelplek waarbij de eigenaar van het voertuig dat aansprakelijk is voor de schade zich erover beklaagt dat de door zijn voertuig geleden schade niet door het Waarborgfonds wordt vergoed.

III. De rechtspleging voor het Hof

a) In de zaak met rolnummer 1311

Bij beschikking van 19 maart 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 23 april 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 april 1998.

Memories zijn ingediend door :

- P. Hurez en F. Minot, samenwonende te 6120 Ham-sur-Heure/Nalinnes, bij op 7 mei 1998 ter post aangetekende brief;
- het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, met zetel te 1040 Brussel, Wetenschapsstraat 21, bij op 2 juni 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 8 juni 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 22 juni 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- P. Hurez en F. Minot, bij op 17 juli 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 20 juli 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 30 juni 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moest worden gewezen, verlengd tot 19 maart 1999.

b) In de zaak met rolnummer 1438

Bij beschikking van 13 oktober 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 21 oktober 1998 heeft het Hof de zaken met rolnummers 1311 en 1438 samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 26 november 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 december 1998.

Memories zijn ingediend door :

- het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, bij op 28 december 1998 ter post aangetekende brief;
- H. Demollin, wonende te 4821 Andrimont, route du Village 114, bij op 29 december 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 11 januari 1999 ter post aangetekende brief.

c) *In de zaak met rolnummer 1478*

Bij beschikking van 3 december 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 10 december 1998 heeft het Hof de zaak met rolnummer 1478 gevoegd bij de reeds samengevoegde zaken met rolnummers 1311 en 1438.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 18 januari 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 januari 1999.

Memories zijn ingediend door :

- F. Delhaye en A. Lona, samenwonende te 5300 Seilles, rue des Martyrs 24, bij op 26 februari 1999 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 26 februari 1999 ter post aangetekende brief;
- het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, bij op 2 maart 1999 ter post aangetekende brief.

d) *In de zaak met rolnummer 1611*

Bij beschikking van 1 februari 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 10 februari 1999 heeft het Hof de zaak met rolnummer 1611 gevoegd bij de reeds samengevoegde zaken met rolnummers 1311, 1438 en 1478.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter de termijn voor het indienen van een memorie ingekort tot eenentwintig dagen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 11 februari 1999 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging en van de beschikking tot inkorting van de termijn.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 februari 1999.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 26 februari 1999 ter post aangetekende brief;
- het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, bij op 2 maart 1999 ter post aangetekende brief.

e) *In de samengevoegde zaken*

Bij beschikking van 24 februari 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 19 september 1999.

Van de in de zaken met rolnummers 1438, 1478 en 1611 ingediende memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 10 maart 1999 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds, bij op 23 maart 1999 ter post aangetekende brief;
- F. Delhaye en A. Lona, bij op 7 april 1999 ter post aangetekende brief;
- H. Demollin, bij op 9 april 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 9 juni 1999 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 juni 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 11 juni 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 30 juni 1999 :

- zijn verschenen :
- . Mr. O. Dubois, advocaat bij de balie te Charleroi, voor P. Hurez en F. Minot;
- . Mr. C. De Boeck, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. G. Dumoulin, advocaat bij de balie te Verviers, voor H. Demollin;
- . Mr. V. Tordeur *loco* Mr. J. George, advocaten bij de balie te Hoei, voor F. Delhaye en A. Lona;
- . Mr. F. T'Kint, advocaat bij het Hof van Cassatie, en Mr. H. de Rode, advocaat bij de balie te Luik, voor het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds;
- . Mr. N. Van Laer *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Wat betreft de zaak met rolnummer 1311

A.1. Volgens de burgerlijke partijen (P. Hurez en F. Minot) voor de verwijzende rechter, vloeit de onmogelijkheid voor de Koning, krachtens artikel 80, § 1, derde lid, van de wet van 9 juli 1975, om de schadeloosstelling door het Waarborgfonds uit te breiden tot de materiële schade in het geval van de niet-identificatie van het voertuig niet uit budgettaire overwegingen voort maar uit de zorg om fraude en heimelijke verstandhouding te voorkomen, die vaak kunnen voorkomen in het voormelde geval. De onmogelijkheid om dat vermoeden van fraude om te keren - enkel het onweerlegbare karakter ervan wordt bekritiseerd – is onevenredig ten aanzien van het nagestreefde doel, zoals volgt uit het arrest nr. 26/95 van 21 maart 1995 dat door het Hof in een vergelijkbare zaak is uitgesproken.

A.2.1. Voor het Waarborgfonds is, in de veronderstelling dat het Hof zich bevoegd verklaart om kennis te nemen van een bepaling die slechts een machtiging bevat, het in het geding zijnde verschil in behandeling verantwoord door het feit dat de wetgever, naast zijn bekommernis om fraude te vermijden, voorrang heeft willen geven aan de vergoeding van lichamelijke letsels en daarbij het financiële evenwicht van het Fonds wilde verzekeren; de uitsluiting van de vergoeding van materiële schade in het geval van niet-identificatie van het voertuig maakt het mogelijk dat noch een groot aantal kleine geschillen, noch te hoge schadevergoedingen ten laste worden gelegd van het Fonds. Er wordt opgemerkt dat die uitsluiting in overeenstemming is met de Europese richtlijn van 30 december 1983.

In ondergeschikte orde wordt aangevoerd dat een arrest dat artikel 80, § 1, derde lid, ongrondwettig verklaart, - behoudens beperking van de gevolgen in de tijd – ertoe zou leiden dat de vergoeding van materiële schade een wettelijke basis wordt ontzegd, aangezien het Fonds dan enkel nog lichamelijke schade moet vergoeden.

A.2.2. De Ministerraad merkt op dat de oprichting van het Waarborgfonds, in geval van burgerlijke aansprakelijkheid op het stuk van motorvoertuigen, inspeelt op de ontstentenis van dekking van die aansprakelijkheid, terwijl die verzekering bij wet is verplicht.

Naast de hiervoor onder A.2.1 aangehaalde verantwoording - waarbij de Ministerraad in zijn memorie van antwoord het exclusieve karakter betwist van de verantwoording afgeleid uit de preventie van de risico's van fraude -, onderstreept de Ministerraad dat het geval van materiële schade veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig het enige geval is waarin het Fonds niet de terugbetaling van de betaalde sommen zal kunnen verkrijgen bij degene die voor het ongeval aansprakelijk is. Bovendien wordt het evenredigheidsbeginsel in acht genomen, aangezien de lichamelijke schade wel wordt vergoed.

A.3. In hun memorie van antwoord betwisten de burgerlijke partijen de verantwoording van administratieve en financiële aard die door het Waarborgfonds en de Ministerraad wordt aangevoerd.

Volgens hen kunnen die motieven, hoewel zij een verklaring bieden voor de beperking van de vergoeding van de materiële schade – en bijgevolg een verantwoording voor de invoering van een franchise van 10.000 frank – niet verantwoorden dat de schadeloosstelling wordt toegekend in alle bij artikel 80, § 1, derde lid, bedoelde gevallen en niet in geval van niet-identificatie van het voertuig. Enkel het risico van fraude en heimelijke verstandhouding kan dus dat verschil in behandeling verantwoorden, waarbij het feit dat die fraude op onweerlegbare wijze wordt vermoed, echter onevenredig is.

Wat betreft de zaken met rolnummers 1438, 1478 en 1611

A.4.1. Volgens de eiser voor de verwijzende rechter in de zaak met rolnummer 1438 (H. Demollin), zou artikel 17, § 2, van het koninklijk besluit van 16 december 1981, zoals het wordt geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie (met name Cass., 13 november 1992) een discriminatie in het leven roepen onder slachtoffers van een verkeersongeval; terwijl de automobilist die verwond raakt door een wagen die gepoogd heeft wild te ontwijken, de tegemoetkoming van het Waarborgfonds geniet, is zulks niet het geval voor de bestuurder die verwond is geraakt door het eenvoudig oversteken van wild.

Op het argument dat is afgeleid uit de finaliteit en de wijze van financiering van het Fonds, antwoordt de voornoemde partij dat « het aan het wetgever staat om in voorkomend geval in een andere financieringswijze voor het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds te voorzien teneinde eventueel de verzekeraars burgerlijke aansprakelijkheid voor de jacht te verplichten ook bij te dragen in de financiering van het Fonds ».

A.4.2. De burgerlijke partijen voor de verwijzende rechter in de zaak met rolnummer 1478 (F. Delhaye en zijn echtgenote), betwisten de stelling volgens welke, wanneer de eigenaar, de houder of de bestuurder van het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt niet de tegemoetkoming kunnen genieten wanneer het om een toevallig feit gaat, de reden hiervan ligt in het feit dat, indien de aansprakelijkheid van de bestuurder in aanmerking was genomen, zijn schade door geen enkele verzekeringsmaatschappij ten laste zou zijn genomen – aangezien hij de schade zelf heeft veroorzaakt -, zodat het niet is om reden van het toevallig feit dat er geen dekking vanwege de verzekering is.

Volgens die partijen verschilt de situatie van de vernoemde partijen niet van die van de eigenaar van het voertuig dat is beschadigd door het voertuig van die partijen : zij lijden alle schade aan hun eigendom en in de beide gevallen vloeit die voort uit een toevallig feit, aangezien noch de ene, noch de andere partij enige fout kan worden verweten.

In de parlementaire voorbereiding is gewezen op de wil van de wetgever om de tegemoetkoming van het Fonds in geval van schade die voortvloeit uit een toevallig feit ruim op te vatten, en zonder daarin het voormelde onderscheid in te sluiten; de wetgever heeft niet het geval willen uitsluiten waarin degene die de schade heeft veroorzaakt en het slachtoffer een en dezelfde persoon zijn. In hun memorie van antwoord voeren de voornoemde partijen aan dat de tegemoetkoming van het Fonds waarin is voorzien in het bij artikel 80, § 1, eerste lid, 2°, bedoelde geval, in tegenstelling tot de andere gevallen, « gebeurt buiten elk begrip van aansprakelijkheid om, en terecht, vermits het toevallig feit ze uitsluit ».

A.5.1. In de zaak met rolnummer 1438 onderstreept het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds – en de Ministerraad – in hoofdorde dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van een prejudiciële vraag in verband met een koninklijk besluit, te dezen het koninklijk besluit van 16 december 1981.

A.5.2. Ten gronde wijst het Fonds op de doelstelling van de oprichting van het Waarborgfonds. Het ging erom het herstel van de door motorvoertuigen veroorzaakte schade te organiseren die niet ten laste wordt genomen door de verzekeraar die de aansprakelijkheid in verband met het gebruik van die voertuigen moet dekken – terwijl die verzekering verplicht is – en zulks door een instelling die wordt gefinancierd door bijdragen die ten laste worden gelegd van alle verzekeraars van die sector. Het bestaan van dat Fonds is fundamenteel verbonden met de verplichte autoverzekering burgerlijke aansprakelijkheid.

In de zaken met rolnummers 1438 en 1611 onderstreept het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds dat het herstel van de door ronddwalend wild aan automobilisten berokkende schade vreemd is aan de aldus gedefinieerde rol van het Waarborgfonds in zoverre, in dat geval, geen ongeval is veroorzaakt door een motorvoertuig en dus geen enkele automobilist aansprakelijk is – aangezien de enige in het geding zijnde automobilist het slachtoffer is -; enkel een ander Fonds, dat nog moet worden opgericht en gefinancierd, zou een dergelijke schade kunnen dekken, maar de ontstentenis ervan maakt artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 daarom niet discriminerend. Bovendien wordt opgemerkt dat de automobilisten zich tegen dat type van schade kunnen beschermen door middel van andere verzekeringen, met name tegen materiële schade.

In de zaak met rolnummer 1478 merkt het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds op dat de niet-schadeloosstelling voor de schade geleden door de eigenaar van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt niet uit artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 voortvloeit, maar wel hetzij uit artikel 17 van het koninklijk besluit van 16 december 1981 – ten aanzien waarvan het Hof niet bevoegd is –, hetzij uit artikel 4, § 1, van de wet van 21 november 1921, dat een dergelijke uitsluiting toestaat, een bepaling die harerzijds niet aan het Hof ter toetsing is voorgelegd. Er wordt bovendien opgemerkt dat de niet-schadeloosstelling van de eigenaar van het voertuig voor de schade daaraan veroorzaakt door de persoon aan wie hij toelating heeft gegeven het te besturen, tot doel

heeft fraude te bestrijden, aangezien het opzettelijke karakter van dergelijke ongevallen gemakkelijk kan worden verdoezeld; die schade kan bovendien het voorwerp uitmaken van een dekking door middel van een omniumverzekering.

A.6. Ruimschoots gelijklopend met het standpunt van het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds (cf. A.5.2), onderstreept de Ministerraad de bestaansredenen van het Waarborgfonds, namelijk in de plaats te treden van de verzekeringsmaatschappij van de aansprakelijke voor het herstel van de schade. Die tegemoetkoming is verantwoord door het feit zelf dat alle motorvoertuigen verplicht verzekerd moeten zijn en dat de maatschappij waarbij de gebruiker is aangesloten, bijdraagt tot de financiering van het Waarborgfonds. Wanneer daarentegen het voertuig van een automobilist wordt beschadigd door een geval van overmacht – en met name in het geval van ronddwalend wild (zaken met rolnummers 1348 en 1611) of ijzel (zaak met rolnummer 1378) -, moet niet in de plaats worden getreden, vermits er geen verplichting is tot schadevergoeding volgens de beginselen van aansprakelijkheid die van toepassing zijn inzake burgerlijke aansprakelijkheid motorrijtuigen.

In dat verband beklemtoont de Ministerraad dat een oplossing die strijdig is met die welke door de wetgever in aanmerking is genomen, ertoe zou leiden dat de automobilist die het rechtstreekse slachtoffer is van een geval van overmacht een derde instelling – het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds – het herstel van schade die hij zichzelf heeft toegebracht, ten laste zou kunnen leggen; het zou aldus gaan om het volledig omkeren van de beginselen die de burgerlijke aansprakelijkheid regelen, en in het bijzonder artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, die slechts het herstel opleggen van schade die aan iemand anders is veroorzaakt en niet van schade die men zichzelf toebrengt – en die bovendien het voorwerp kan uitmaken van een verzekering.

Bovendien zou een dergelijke stelling het financiële evenwicht van het Gemeenschappelijk Fonds in gevaar brengen, te meer daar de veralgemening daarvan ertoe zou leiden alle gevallen van overmacht of toevallige feiten ten laste van dat Fonds te leggen.

- B -

De prejudiciële vragen en de in het geding zijnde bepalingen

B.1. In de prejudiciële vragen gesteld in de zaken met rolnummers 1311, 1478 en 1611, wordt aan het Hof de vraag gesteld naar de bestaanbaarheid met artikelen 10 en 11 van de Grondwet van sommige bepalingen van artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, namelijk paragraaf 1, eerste lid, 1° en 2°, en derde lid, van dat artikel.

Artikel 80, § 1, bepaalt :

« Elke benadeelde kan van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds de vergoeding bekomen van de schade voortvloeiende uit lichamelijke letsels die door een motorrijtuig zijn veroorzaakt :

1° wanneer de identiteit van het motorvoertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, niet is vastgesteld; in dat geval wordt het Fonds in de plaats gesteld van de aansprakelijke persoon;

2° wanneer geen enkele verzekeringsonderneming tot die vergoeding verplicht is hetzij om reden van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig dat het ongeval veroorzaakte, vrij uitgaat, hetzij omdat de verzekeringsplicht niet nageleefd werd;

3° wanneer in geval van diefstal, geweldpleging of heling, de burgerrechtelijke aansprakelijkheid waartoe het motorrijtuig aanleiding kan geven, niet verzekerd is, overeenkomstig de wettelijke geoorloofde uitsluiting;

4° wanneer de vergoedingen verschuldigd zijn door een toegelaten of van toelating vrijgestelde verzekeringsonderneming, die na afstand of intrekking van de toelating in België of na het, in toepassing van artikel 71, § 1, derde lid en § 2 opgelegde verbod van activiteit in België, haar verplichtingen niet nakomt;

5° wanneer de verzekeringsonderneming failliet verklaard is.

De omvang en de voorwaarden tot toekenning van dit recht op vergoeding worden bepaald door de Koning.

In de gevallen bepaald in 2°, 3°, 4° en 5° kan de Koning de verplichtingen van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds uitbreiden tot de vergoeding van de stoffelijke schade, binnen de bijzondere perken die Hij bepaalt. »

B.2.1. In de zaak met rolnummer 1438 wordt dezelfde vraag gesteld met betrekking tot « artikel 17, § 2, van het koninklijk besluit van 16 december 1981 houdende inwerkingstelling en uitvoering van artikel 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen ».

Dat artikel 17 wijst in zijn paragraaf 1 de personen aan die geen verhaalmogelijkheid hebben tegen het Waarborgfonds. Het gaat onder meer om « de eigenaar, de verzekeringnemer, de houder of de bestuurder van het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt », voor zover ze geen lichamelijke letsels hebben opgelopen; artikel 17 voorziet echter in zijn paragraaf 2 in de schadeloosstelling door het Fonds, met name van de voormelde personen, « wanneer geen toegelaten of van toelating vrijgestelde verzekeringsonderneming verplicht is tot vergoeding om reden van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, vrijuit gaat ».

B.2.2. Het Hof is niet bevoegd om als dusdanig kennis te nemen van een koninklijk besluit; daaruit volgt dat het de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 17, § 2, van het voormelde koninklijk besluit van 16 december 1981, als dusdanig beschouwd, niet kan beoordelen.

Het Hof is bijgevolg niet bevoegd om de prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 1438 te beantwoorden.

Ten gronde

B.3. De prejudiciële vragen betreffen de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van twee verschillen in behandeling.

In de zaak met rolnummer 1311 bestaat het verschil in behandeling erin dat artikel 80, § 1, derde lid, de schadeloosstelling door het Waarborgfonds van materiële schade uitsluit in het geval van de niet-identificatie van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt (artikel 80, § 1, eerste lid, 1°) en het de Koning niet machtigt over te gaan tot een dergelijke uitbreiding van tenlasteneming, in tegenstelling tot de andere in het voormelde eerste lid bedoelde gevallen.

In de andere zaken bestaat het verschil in behandeling erin dat artikel 80, § 1, eerste lid, 2°, zo geïnterpreteerd wordt dat het voorziet in de tenlasteneming door het Waarborgfonds van de lichamelijke letsels opgelopen door derden, slachtoffers van een verkeersongeval dat wordt veroorzaakt door een toevallig feit - met inbegrip van wild - maar een dergelijke tenlasteneming uitsluit voor de door de eigenaars, houders of bestuurders van het voertuig geleden schade, met name wanneer (zoals in de zaken met rolnummers 1438 en 1478) die schade rechtstreeks is veroorzaakt door wild.

B.4.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 79 en 80 van de wet van 9 juli 1975 blijkt dat, op algemene wijze, de wetgever tot doel had het gebrek aan dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid inzake motorvoertuigen, een sector waarin de verzekering verplicht is, te verhelpen; daartoe heeft hij voorzien in de oprichting van een Gemeenschappelijk Waarborgfonds dat tot taak heeft de schade te herstellen die in de in artikel 80 bedoelde gevallen door een motorvoertuig is veroorzaakt. Aldus is opgemerkt :

« Aan de hand van deze artikelen wordt een tegemoetkomingsstelsel in het leven geroepen. Hierop kan een beroep worden gedaan, als voor een tak, waarin de verzekering bij de wet is opgelegd – de burgerrechtelijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen – de dekking ontbreekt. Dit gemis aan dekking kan uit allerlei toestanden voortspruiten, waarvan de belangrijkste gewis hieruit voortvloeien, dat de aansprakelijke persoon – en dus de verzekeraar – onbekend is, of dat de verzekeraar in staat van faillissement verkeert. » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 269, p. 48)

Uit de parlementaire voorbereiding volgt dat het eveneens is door zich te baseren op het verplichte karakter van de aansprakelijkheidsverzekering inzake motorvoertuigen dat de wetgever

(artikel 79, § 4, van de wet van 9 juli 1975) de financiering van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds ten laste heeft gelegd van de verzekeringsondernemingen die in de genoemde verzekeringstak werkzaam zijn :

« [...] De Commissie voor de Economische Zaken heeft harezijds het door de Regering voorgedragen stelsel aanvaard omdat ze oordeelde dat het omslaan van de financiële last van het optreden van het Fonds over de gemeenschap der 'motorrijtuig'-verzekerden veeleer dan over de verzekerden van de gefailleerde maatschappij of over alle belastingplichtigen, een verantwoorde keuze is op grond van het bestaand stelsel der verplichte verzekering voor de vergoeding van de verkeersongevallen. » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 570, p. 51)

B.4.2. Wat betreft de aan de Koning verleende mogelijkheid om de tegemoetkoming van het Waarborgfonds uit te breiden tot de materiële schade (artikel 80, § 1, derde lid) en de uitsluiting, in dat verband, van het geval van de niet-identificatie van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, wordt in de parlementaire voorbereiding gewezen op verscheidene elementen die door de wetgever in aanmerking zijn genomen, waaronder, enerzijds, de zorg om het Waarborgfonds te behoeden voor het risico van fraude en heimelijke verstandhouding en, anderzijds, de zorg om bij voorrang lichamelijke letsels te dekken. Aldus is het volgende uiteengezet :

« Volgens de wet van 1 juli 1956 kan het Gemeenschappelijk Fonds alleen tot vergoeding van lichamelijke schaden worden aangesproken.

[...]

Gaat het om niet geïdentificeerde motorrijtuigen, dan moet worden vermeden dat men al te gemakkelijk zou geneigd zijn bedrog of collusie aan te wenden om van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds vergoeding van geleden schade te bekomen in gevallen waarin het Fonds niet aansprakelijk is. Bovendien moet men indachtig zijn dat zich daaronder motorrijtuigen kunnen bevinden die van de verzekeringsplicht zijn vrijgesteld en dus niet tot het Gemeenschappelijk Waarborgfonds moeten bijdragen.

Het is dan ook begrijpelijk dat het Gemeenschappelijk Waarborgfonds niet op zo volstrekte wijze als de verzekeraar tot uitkering gehouden is.

Daarom had de wetgever van 1956 de zuiver stoffelijke schade uitgesloten, daar hij van mening was dat in de eerste plaats de lichamelijke schade van het slachtoffer en zijn gezinsleden volledig moet worden vergoed, als ware de dader van het ongeval op geldige en afdoende wijze verzekerd.

Voor schade uit lichamelijke letsels wordt dus zowel met het berokkende stoffelijk als zedelijk nadeel rekening gehouden.

Niemand zal betwisten dat voor de slachtoffers stoffelijke schade uit een sociaal oogpunt heel wat minder belang heeft.

Behoudens uitzondering gaat het hier om schade aan motorrijtuigen. Vergoeding van zodanige schade kan in de meeste gevallen van de aansprakelijke dader worden bekomen. De automobilist kan trouwens met weinig kosten dekking bekomen tegen risico's boven een bepaalde grens, door zich te verzekeren tegen schade die veroorzaakt is niet alleen door een andere automobilist, maar ook door een voetganger, een fietser, een door paarden getrokken rijtuig, zwerfende dieren, kudden, overmacht, eigen schuld of schuld van aangestelden.

[...]

Gevolg hiervan is dat de opdracht van het Waarborgfonds zou moeten uitgebreid worden tot de stoffelijke schade in de gevallen onder 2° en 4° van § 1, te weten het geval van niet-verzekering en het geval van onvermogen van de verzekeraar.

Het ontwerp verleent aan de Koning de nodige bevoegdheid om met dit advies rekening te houden, en de bijdrageplicht van het Waarborgfonds zodanig af te bakenen dat het niet gehouden is tot een groot aantal kleine uitkeringen of tot al te grote schadevergoedingen.

Zo kan worden voortgegaan met de volledige vergoeding van lichamelijke schaden, waartoe het Waarborgfonds is gehouden. » (*Parl. St.*, Kamer, 1963-1964, nr. 851, 1°, pp. 18 en 19)

Ten aanzien van artikel 80, § 1, derde lid, van de wet van 9 juli 1975

B.5. Artikel 80, § 1, derde lid, machtigt de Koning ertoe, binnen de grenzen die Hij vaststelt, de tegemoetkoming van het Waarborgfonds uit te breiden tot de vergoeding van de materiële schade in de verschillende gevallen bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, met uitzondering van het geval (1°) waarin het verkeersongeval door een niet-geïdentificeerd voertuig is veroorzaakt.

Rekening houdend met de doelstelling van de wetgever, is het niet kennelijk ongegrond de vergoeding van materiële schade, in geval van niet-identificatie van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, uit te sluiten; dat geval impliceert immers een substantieel risico van frauduleuze verklaringen, met de aanzienlijke en onverantwoorde geldelijke last die eruit zou voortvloeien voor het Waarborgfonds.

Doordat artikel 80, § 1, derde lid, het geval van het ongeval dat door een niet-geïdentificeerd voertuig wordt veroorzaakt van de mogelijkheid tot vergoeding van materiële schade uitsluit, schendt het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Ten aanzien van artikel 80, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 9 juli 1975

B.6. Die bepaling voorziet in het herstel, door het Gemeenschappelijk Waarborgfonds, van de lichamelijke letsels die door een motorvoertuig worden veroorzaakt, met name « wanneer geen enkele verzekeringsonderneming tot die vergoeding verplicht is [...] om reden van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig dat het ongeval veroorzaakte, vrij uitgaat, [...] ». Volgens de verwijzende rechters – die verwijzen naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie -, vereist de verplichting voor het Gemeenschappelijk Waarborgfonds om de eigenaar van het beschadigde motorvoertuig schadeloos te stellen, niet alleen het bestaan van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig vrijuit gaat, maar bovendien dat, wegens dat toevallig feit, het nadeel van de eigenaar niet door enige erkende verzekeringsonderneming wordt gedekt.

Daaruit volgt dat, in het geval van een toevallig feit, het Gemeenschappelijk Waarborgfonds de door derden, slachtoffers van een ongeval, geleden schade herstelt, maar niet de schade geleden door de eigenaars van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, noch de schade die het toevallig feit hun rechtstreeks veroorzaakt, met name in geval van ronddwalend wild. Het is dat verschil in behandeling onder de slachtoffers van een toevallig feit waarvoor aan het Hof gevraagd wordt de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen.

B.7.1. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, heeft het Gemeenschappelijk Waarborgfonds tot taak de schade te herstellen die door motorvoertuigen is veroorzaakt in gevallen waarin, ondanks het verplichte karakter van de aansprakelijkheidsverzekering terzake, de dekking van de genoemde schade ontbreekt wegens een van de in artikel 80, § 1, van de wet van 9 juli 1975 gepreciseerde motieven.

Die functie van indeplaatsstelling impliceert dat de tegemoetkoming van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds beperkt wordt tot het herstel van schade die in beginsel door de verplichte aansprakelijkheidsverzekering wordt gedekt. Hieromtrent bepaalt artikel 4 van de wet van 21 november 1989 - evenals de wet van 1 juli 1956 (artikel 3) die erbij wordt opgeheven – dat de verplichte verzekering de schadeloosstelling van de benadeelde personen moet waarborgen telkens wanneer de burgerlijke aansprakelijkheid, in het bijzonder, van de eigenaar, van de houder of van de bestuurder van het verzekerde voertuig betrokken is.

B.7.2. Rekening houdend met de aldus aan het Waarborgfonds toegekende rol, is het niet onverantwoord dat, wanneer een toevallig feit plaatsvindt, dat Fonds de schade dekt die wordt geleden door de slachtoffers van een verkeersongeval dat aan dat toevallig feit te wijten is, maar niet

de schade dekt die, ofwel wordt geleden door de eigenaar van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, ofwel rechtstreeks wordt veroorzaakt door dat toevallig feit, met name in het geval van ronddwalend wild.

In die gevallen geeft de schade immers geen aanleiding tot een aansprakelijkheid gedekt door de verplichte verzekering en kan, bijgevolg, voor de verzekeraar die, in het in B.7.1 vermelde opzicht, de burgerlijke aansprakelijkheid van de eigenaars van voertuigen dekt, niet de verplichting teweegbrengen om te herstellen. Aangezien een dergelijke schade ontsnapt aan de toepassingsfeer van de verplichte verzekering inzake motorvoertuigen, is het, rekening houdend met de functie van indeplaatsstelling waartoe het Waarborgfonds zich beperkt, verantwoord dat die schade evenmin door dat Fonds ten laste moet worden genomen. Het Hof merkt bovendien op dat, zoals in de parlementaire voorbereiding is opgemerkt, dat type van schade door andere vormen van verzekering kan worden gedekt.

B.7.3. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 80, § 1, eerste lid, 2°, in zoverre het, zoals aangegeven in B.6, de slachtoffers van een verkeersongeval dat voortvloeit uit een toevallig feit verschillend behandelt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 80, § 1, eerste lid, 2°, en derde lid, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 juli 1999.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior