

Numéro du rôle : 7128

Arrêt n° 61/2020
du 7 mai 2020

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 19bis-11, § 2, et 29bis 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 du Hainaut, division Charleroi.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 19 février 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 février 2019, le Tribunal de police du Hainaut, division Charleroi, a posé la question préjudicielle suivante :

« Une différence de traitement entre l'occupant d'un véhicule automoteur blessé lors d'un accident de la circulation survenu le 30/04/2005, à qui il est imposé, pour l'application de l'article 29bis de la loi du 21/11/1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, de prouver sa qualité de passager pour être indemnisé par l'assureur dudit véhicule alors qu'il est impossible de déterminer lequel des deux occupants en était le conducteur, d'une part, et les tiers lésés lors d'un accident de la circulation alors qu'il est impossible d'en déterminer le responsable bien que tous les conducteurs en cause et, partant, leurs assureurs soient connus lesquels sont indemnisés en application de l'article 19bis-11, § 2 de la loi du 21/11/1989, tel qu'interprété avant son abrogation par la loi du 31/05/2017, d'autre part, est-elle justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- N.G., assisté et représenté par Me A. Brabant, avocat au barreau de Charleroi;
- la SA « Ethias », assistée et représentée par Me V. Callewaert, avocat au barreau de Bruxelles, et Me O. Dubois, avocat au barreau de Charleroi;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me L. Schuermans, avocat au barreau d'Anvers.

N.G. a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 4 mars 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman, en remplacement du juge honoraire J.-P. Snappe, et L. Lavrysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 mars 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 mars 2020.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 30 avril 2005, un accident de la circulation impliquant deux véhicules s'est produit à Gerpinnes, tuant sur le coup l'occupant d'un des deux véhicules, dont l'automobile était assurée par la SA « Les AP Assurances ».

N.G. et J.D., tous deux occupants de l'autre véhicule, assuré par la SA « Ethias », ont été éjectés de celui-ci et gravement blessés. Il est établi que c'est le conducteur de ce véhicule qui a perdu le contrôle et qui est à l'origine de l'accident mortel. Chacun des deux occupants du véhicule en cause nie cependant en être le conducteur.

Sur le plan pénal, le Tribunal de police de Charleroi a déclaré que les préventions de roulage étaient prescrites et a acquitté les deux occupants du véhicule à l'origine de l'accident mortel, au motif qu'un doute demeurerait quant à l'identité du conducteur du véhicule. Ce jugement a été confirmé par le Tribunal correctionnel de Charleroi le 8 mars 2016.

Sur le plan civil, la SA « Ethias » a intégralement indemnisé les ayants droit de la victime. Les occupants du véhicule à l'origine de l'accident ont également réclamé réparation de leurs dommages à la SA « Ethias », chacun d'eux prétendant avoir été le passager de celui-ci.

L'action introduite par J.D. n'a jamais été diligentée.

C'est dans le cadre de l'action introduite par N.G. que la question préjudicielle est posée à la Cour. En effet, la troisième chambre du Tribunal de police de Charleroi a constaté qu'il résultait des décisions rendues sur le plan répressif qu'un doute subsistait quant à la qualité de conducteur de N.G. ou de J.D., et qu'il appartenait au premier de prouver qu'il n'était pas le conducteur pour pouvoir obtenir réparation du dommage, ce qui, en l'espèce, s'avérait impossible, en raison du doute précité.

Le Tribunal pose dès lors d'office à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres soutient à titre principal que la question préjudicielle est irrecevable, en ce qu'elle manque de clarté. À titre subsidiaire, il soutient que ce n'est pas parce que l'occupant blessé d'un véhicule qui doit prouver sa qualité d'occupant pour être indemnisé (première catégorie) ne reçoit aucune indemnité alors que le tiers victime d'un accident de la circulation (deuxième catégorie) en reçoit une qu'il en résulterait une différence de traitement.

Les deux catégories de personnes ne sont pas comparables.

Ensuite, la question préjudicielle concerne deux régimes d'indemnisation des victimes d'accident de la circulation impliquant des véhicules automoteurs dont la *ratio legis* et le but sont totalement différents. Le Conseil des ministres renvoie à plusieurs arrêts de la Cour.

Le Conseil des ministres ajoute que la même règle de droit commun contenue dans l'article 1315, alinéa 1er, du Code civil et dans l'article 870 du Code judiciaire vaut en ce qui concerne le régime de la charge de la preuve incombant à la victime pour prouver que les conditions de son dédommagement sont remplies.

A.2. La SA « Ethias » rappelle que le mécanisme d'indemnisation automatique des usagers faibles institué par l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » (ci-après : la loi du 21 novembre 1989) vise, d'une part, à améliorer le sort de la victime et, d'autre part, à alléger la charge de la sécurité sociale en faisant supporter par le secteur des assurances le coût de l'indemnisation de ces victimes. En tout état de cause, même si le régime établi a connu d'importantes évolutions, il a toujours exclu le conducteur du bénéfice de l'indemnisation.

L'article 19bis-11, § 2, de la loi précitée a été adopté pour gommer une discrimination pointée par l'arrêt de la Cour n° 96/2000 du 20 septembre 2000. C'est finalement une loi du 31 mai 2017 abrogeant l'article 19bis-11, § 2, et insérant un nouvel article 29ter dans la loi du 21 novembre 1989 qui s'est approchée le plus du système voulu par le législateur.

Pour avoir droit à une indemnisation sur la base de l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989, la personne lésée doit démontrer : (1) la survenance d'un accident de la circulation, (2) l'implication de véhicules automoteurs et (3) sa qualité d'usager faible.

Pour avoir droit à une indemnisation sur la base de l'article 19bis-11, § 2, la personne lésée doit démontrer (1) qu'un accident de la circulation a impliqué au minimum deux véhicules et (2) qu'il est impossible de déterminer lequel des deux véhicules a causé l'accident.

La SA « Ethias » soutient à titre principal que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, en ce qu'elle vise des dispositions législatives qui ne sont pas applicables au litige. Le mécanisme d'indemnisation prévu à l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 ne peut s'appliquer à la « victime » présumée, dès lors que celle-ci n'a pas prouvé qu'elle n'était pas le conducteur du véhicule dans lequel elle se trouvait. Par ailleurs, le mécanisme prévu à l'article 19bis-11, § 2, de la même loi ne vaut que lorsque les responsabilités sont impossibles à déterminer. Or, la responsabilité de l'accident incombe clairement au véhicule dans lequel se trouvait la « victime ».

À titre subsidiaire, la SA « Ethias » soutient que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Non seulement les deux situations ne sont pas comparables, mais, en outre, l'article 19bis-11, § 2, ne trouverait pas à s'appliquer en l'espèce, dès lors que les responsabilités sont clairement établies. L'accident a été provoqué par le véhicule dans lequel se trouvait N.G. Par ailleurs, le libellé même de la question préjudicielle révèle que la situation des tiers lésés et celle de N.G., qu'elle vise, ne peuvent être correctement comparées, en ce qu'en l'espèce, les conducteurs en cause ne sont pas connus, contrairement à ce que prévoit l'hypothèse visée à l'article 19bis-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989.

Enfin, dans son arrêt n° 23/2002 du 23 janvier 2002, la Cour a jugé qu'il n'était pas discriminatoire d'exclure le conducteur du bénéfice de l'indemnisation accordée par l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989.

A.3. N.G., qui, devant le juge *a quo*, soutient, sans pouvoir le prouver, être la « victime » en tant que passager du véhicule dont le conducteur est l'auteur de l'accident, a introduit deux mémoires.

La question préjudicielle appelle une réponse affirmative et est recevable, même à supposer que la Cour doive la reformuler. Il s'agit de savoir si l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 lui est applicable ou non.

La seule différence qui existe dans la comparaison établie par le juge *a quo* tient en ce que, dans le premier cas, il n'est pas possible de déterminer le responsable parce que l'identité du conducteur du véhicule ne peut être connue, ce qui entraînerait, selon le juge *a quo*, l'impossibilité que cette victime (occupant du véhicule impliqué) soit indemnisée par l'assureur, alors que, dans le second cas, il n'est pas possible de déterminer le responsable, même si l'identité du conducteur est connue, ce qui n'empêche pas l'indemnisation de la victime (occupant du véhicule impliqué) par l'assureur du véhicule en cause.

Il ne faut par ailleurs pas, poursuit N.G., que des catégories de personnes soient identiques pour que puisse être appréciée la constitutionnalité d'une disposition.

Les deux catégories d'occupants d'un véhicule impliqué dans un accident de la circulation, blessés lors de cet accident, sont identifiables; la différence de traitement dont elles font l'objet est incontestable. Cette différence n'est pas justifiée par le but poursuivi par la loi, et, même à supposer qu'elle soit justifiée, elle serait disproportionnée.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à la portée de la question préjudicielle

B.1. L'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » (ci-après : la loi du 21 novembre 1989), inséré par l'article 45 de la loi du 30 mars 1994, modifié par l'article 1er de la loi du 13 avril 1995 et par l'article 2, A) à F), de la loi du 19 janvier 2001, disposait, avant sa modification par l'article 22 de la loi du 31 mai 2017 :

« § 1er. En cas d'accident de la circulation impliquant un ou plusieurs véhicules automoteurs, aux endroits visés à l'article 2, § 1er, et à l'exception des dégâts matériels et des dommages subis par le conducteur de chaque véhicule automoteur impliqué, tous les dommages subis par les victimes et leurs ayants droit et résultant de lésions corporelles ou du décès, y compris les dégâts aux vêtements, sont réparés solidairement par les assureurs qui, conformément à la présente loi, couvrent la responsabilité du propriétaire, du conducteur ou du détenteur des véhicules automoteurs. La présente disposition s'applique également si les dommages ont été causés volontairement par le conducteur.

En cas d'accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur lié à une voie ferrée, l'obligation de réparer les dommages prévue à l'alinéa précédent incombe au propriétaire de ce véhicule.

Les dommages occasionnés aux prothèses fonctionnelles sont considérés comme des lésions corporelles. Il y a lieu d'entendre par prothèses fonctionnelles : les moyens utilisés par la victime pour compenser des déficiences corporelles.

L'article 80 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance s'applique à cette indemnisation. Toutefois, si l'accident résulte d'un cas fortuit, l'assureur reste tenu.

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux accidents de la circulation, au sens de l'alinéa 1er, impliquant des véhicules automoteurs qui sont exemptés de l'obligation d'assurance en vertu de l'article 10 de la présente loi et dont les propriétaires ont fait usage de cette exemption.

Les victimes âgées de plus de 14 ans qui ont voulu l'accident et ses conséquences ne peuvent se prévaloir des dispositions visées à l'alinéa 1.

Cette obligation d'indemnisation est exécutée conformément aux dispositions légales relatives à l'assurance de la responsabilité en général et à l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs en particulier, pour autant que le présent article n'y déroge pas.

§ 2. Le conducteur d'un véhicule automoteur et ses ayants droit ne peuvent se prévaloir du présent article, sauf si le conducteur agit en qualité d'ayant droit d'une victime qui n'était pas conducteur et à condition qu'il n'ait pas causé intentionnellement les dommages.

[...]

§ 5. Les règles de la responsabilité civile restent d'application pour tout ce qui n'est pas régi expressément par le présent article ».

L'article 19*bis*-11, § 2, de la même loi, tel qu'il a été introduit par la loi du 22 août 2002, disposait, avant son abrogation par l'article 15 de la loi du 31 mai 2017 :

« Par dérogation au 7^o) 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. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 29*bis* précité de la loi du 21 novembre 1989 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il impose à l'occupant d'un véhicule automoteur qui a été blessé lors d'un accident, pour que celui-ci bénéficie de l'indemnisation par l'assureur dudit véhicule, qu'il prouve sa qualité de passager même s'il est impossible de déterminer lequel des deux occupants du véhicule reconnu responsable de l'accident en était le conducteur, alors qu'en vertu de l'article 19*bis*-11, § 2, de la même loi, les tiers lésés lors d'un accident de la circulation sont tous indemnisés lorsqu'il est impossible d'en déterminer le responsable même si tous les conducteurs en cause sont connus.

Quant au fond

B.3. Il ressort des motifs du jugement et des éléments de la cause soumise au juge *a quo* que, d'une part, il est établi que l'accident litigieux a été causé par le véhicule dans lequel se trouvait l'occupant qui a introduit une demande d'indemnisation, mais que, d'autre part, l'enquête n'a pu identifier lequel des deux occupants conduisait le véhicule au moment de l'accident. Par ailleurs, il apparaît aussi que l'autre occupant a également introduit une demande d'indemnisation à charge de l'occupant demandeur devant le juge du fond, mais que cette action n'a jamais été diligentée.

B.4.1. Alors que l'article 29*bis* précité de la loi du 21 novembre 1989 prévoit un régime d'indemnisation automatique au profit des usagers faibles de la route en cas d'accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur, l'article 19*bis*-11, § 2, de la même loi n'accorde une indemnisation qu'aux personnes lésées à l'occasion d'un accident de la circulation impliquant plusieurs véhicules dont les responsabilités sont impossibles à déterminer.

B.4.2. En adoptant l'article 29*bis* précité, le législateur avait pour objectif l'indemnisation automatique des victimes des accidents de la route réputées faibles. Les critères retenus pour caractériser cette catégorie de victimes, celui, d'une part, de n'être pas conducteur d'un véhicule automoteur et celui, d'autre part, du danger que constitue en soi la mise en circulation d'un véhicule automoteur sur la voie publique, sont des critères objectifs pour fonder le droit à l'indemnisation automatique des préjudices corporels subis par les victimes réputées faibles. L'exclusion du bénéfice de cette indemnisation des conducteurs des véhicules automoteurs susvisés est la conséquence logique des critères retenus pour déterminer la catégorie des bénéficiaires de la mesure voulue par le législateur. Cette exclusion n'est pas disproportionnée, dans la mesure où il n'est pas contesté que ce sont les véhicules automoteurs qui sont le plus souvent à l'origine des accidents de la route. S'il est vrai que les conducteurs de ces véhicules

peuvent aussi être victimes des accidents de la circulation, ils ne sauraient, compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, être considérés comme des usagers faibles. Si le législateur avait également prévu l'indemnisation automatique des conducteurs des véhicules automoteurs, il aurait contredit l'objectif de protéger les usagers faibles et, comme il a pu raisonnablement l'estimer au cours des travaux préparatoires, il aurait contribué à une majoration excessive de la prime d'assurance responsabilité civile automobile, très supérieure aux 5 % sur lesquels l'ensemble des partenaires s'étaient entendus comme coût de la protection des usagers faibles (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 980/3, pp. 18, 21 et 40).

Ainsi, comme la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 23/2002 et 130/2002, l'article 29*bis* précité exclut du bénéfice de l'indemnisation qu'il prévoit le conducteur du véhicule responsable de l'accident.

Par ailleurs, par un arrêt du 24 avril 2009 (Cass., C.07.0120.N), la Cour de cassation a dit pour droit :

« 6. En instaurant l'article 29*bis*, le législateur a entendu obliger l'assureur à indemniser les victimes autres que le conducteur du véhicule automoteur impliqué dans l'accident et ses ayants droits.

7. Conformément à l'article 1315, alinéa 1er, du Code civil, qui dispose que celui qui réclame l'exécution d'une obligation, doit la prouver, la partie qui poursuit des dommages-intérêts sur la base de l'article 29*bis* précité doit prouver que le sinistre répond au risque défini par cet article.

Il incombe, dès lors, à cette partie d'apporter la preuve qu'elle est une victime protégée par cet article ou un ayant droit et, partant, qu'elle n'était pas le conducteur du véhicule automoteur impliqué dans l'accident ou son ayant droit ».

B.5. C'est en règle au juge *a quo* qu'il appartient de déterminer et d'interpréter les normes applicables au litige qui lui est soumis.

B.6.1. Il résulte des éléments du dossier mentionnés en B.3 que le demandeur devant le juge *a quo* était l'occupant du véhicule dont il est établi par jugement qu'il est responsable de l'accident. Il résulte du même dossier que le demandeur n'a pas pu établir qu'il n'était pas le conducteur du véhicule responsable de l'accident, auquel cas il aurait été exclu du bénéfice de l'indemnisation, et que l'autre occupant du même véhicule a d'ailleurs introduit lui aussi une demande d'indemnisation.

B.6.2. Compte tenu des éléments précités et de ce qui est dit en B.4.2, il est raisonnablement justifié qu'une indemnisation prévue par une disposition d'ordre public ne puisse être allouée à une personne qui ne remplit pas les conditions d'application de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, à savoir, d'une part, ne pas être le conducteur du véhicule à l'origine de l'accident de roulage et, d'autre part, prouver qu'elle était un usager faible de ce véhicule.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 29*bis* 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 7 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût