# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 7 mars 2013 (Belgique). RG 31/2013

* Date : 07-03-2013
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20130307-4
* Role number : 31/2013

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt du 26 mars 2012 en cause de la Société régionale wallonne du Transport contre Martine Dufond et autres, en présence de l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 mars 2012, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :
« Les articles 14, § 1er, et 16 de la loi du 1er juillet 1956 combinés avec les articles 49, § 2 (devenu 79) et 50, § 1er (devenu 80) de la loi du 9 juillet 1975 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils instaurent une différence de traitement entre les victimes d'un cas fortuit, selon que l'auteur de l'accident pilote un véhicule soumis à l'assurance obligatoire ou un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public cité à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 a fait usage de la dispense d'assurance ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1.1. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge a quo, l'ancien article 49, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance dispose :
« Le Roi agrée, aux conditions qu'Il détermine, un Fonds commun de garantie qui a pour mission de réparer les dommages causés par un véhicule automoteur dans les cas cités par l'article 50 ».
B.1.2. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge a quo, l'ancien article 50, § 1er, de la même loi dispose :
« Toute personne lésée peut obtenir du Fonds commun de garantie la réparation des dommages résultant de lésions corporelles causées par un véhicule automoteur :
1° lorsque le véhicule qui a causé l'accident n'est pas identifié; dans ce cas, le Fonds est substitué à la personne responsable;
2° lorsqu'aucune entreprise d'assurances agréée n'est obligée à ladite réparation en raison soit d'un cas fortuit exonérant le conducteur du véhicule qui a causé l'accident soit du fait que l'obligation d'assurance n'a pas été respectée;
3° 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;
[...]
L'étendue et les conditions d'octroi de ce droit à réparation sont déterminées par le Roi.
Dans les cas prévus aux 2°, 3°, 4° et 5°, le Roi peut étendre les obligations du Fonds commun de garantie à l'indemnisation des dégâts matériels dans les limites spéciales qu'Il détermine ».
B.1.3. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge a quo, l'article 15 de l'arrêté royal du 16 décembre 1981 « portant mise en vigueur et exécution des articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances » dispose :
« Le Fonds n'est pas tenu de réparer les dommages causés par les véhicules automoteurs visés à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 concernant l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs lorsqu'il a été fait usage de la faculté de dispense dont question à l'article précité ».
B.2.1. Tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge a quo, l'article 14, § 1er, de la loi du 1er juillet 1956 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs » dispose :
« L'Etat, la Régie des télégraphes et des téléphones, la Régie des voies aériennes, la Société nationale des chemins de fer belges, la Société nationale des chemins de fer vicinaux, la Régie des transports maritimes et la Régie des Postes sont dispensés de l'obligation de contracter une assurance pour leurs véhicules automoteurs à la condition de couvrir eux-mêmes la responsabilité civile de tous détenteurs et conducteurs de ceux-ci, dans les conditions de la présente loi.
Si le conducteur s'est rendu maître du véhicule par vol ou par violence, ils ont, à l'égard de la personne lésée, les obligations mises à charge du Fonds de garantie par l'article 16.
La déclaration de garantie sera faite par les représentants légaux à l'autorité administrative compétente pour recevoir les notifications relatives à l'assurance faisant l'objet de la présente loi. Cette autorité en délivrera un certificat ».
B.2.2. Quant à l'article 16 de la même loi, celui-ci dispose :
« Les personnes lésées par l'usage d'un véhicule automoteur, lorsque le véhicule n'est pas identifié ou lorsque la responsabilité civile à laquelle il donne lieu n'est pas couverte par une assurance conforme aux dispositions de la présente loi, peuvent faire valoir à l'égard du Fonds commun visé au § 1er de l'article précédent, pour la réparation de leurs dommages corporels, un droit à indemnisation dont les conditions d'octroi et l'étendue sont déterminées par le Roi ».
B.3.1. La loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » a abrogé les dispositions de la loi du 1er juillet 1956.
Plus particulièrement, l'article 10, § 1er, de cette loi du 21 novembre 1989 dispose :
« L'Etat, les Régions, les Communautés, BELGACOM, la Société nationale des voies aériennes (S.N.V.A.), la Société nationale des chemins de fer belges, la S.N.C.B. Holding, Infrabel, la Société nationale des chemins de fer vicinaux, et bpost ne sont pas tenus de contracter une assurance pour les véhicules leur appartenant ou immatriculés en leur nom.
En l'absence d'assurance, ils couvrent eux-mêmes conformément à la présente loi la responsabilité civile à laquelle le véhicule automoteur peut donner lieu, les exclusions et limitations prévues aux articles 3 et 4 étant applicables si le Roi n'en dispose autrement.
Lorsqu'ils ne sont pas obligés de réparer le dommage, en raison de la responsabilité civile qui leur est propre, ils sont tenus, à l'égard des personnes lésées, dans les mêmes conditions que l'assureur. Ils peuvent en tout cas être mis en cause devant la juridiction répressive, saisie de l'action civile intentée contre l'auteur du dommage.
Ils ont, à l'égard de la personne lésée, les obligations mises à charge du Fonds de garantie par l'article 19bis-11, § 1er, 3° et 4°, si le conducteur ou le détenteur du véhicule automoteur s'en est rendu maître par vol, violence ou par suite de recel, ou s'il est exonéré de toute responsabilité par suite d'un cas fortuit ».
B.3.2. Entrée en vigueur le 6 mai 1991, cette loi n'est pas applicable au litige pendant devant le juge a quo.
Quant à la recevabilité de la question préjudicielle
B.4. Le Conseil des ministres conteste l'utilité de la question préjudicielle au motif qu'à supposer que la Cour constate une discrimination, il ne pourrait en découler, en l'espèce, que l'obligation pour la Société régionale wallonne du Transport (SRWT) d'indemniser le dommage résultant de l'accident de circulation causé par cas fortuit, alors que cette partie a été mise hors de cause par une décision passée en force de chose jugée. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la mise en cause de la responsabilité de l'Etat serait tout aussi impossible en raison de l'expiration, dans le cas d'espèce, du délai de prescription.
B.5.1. Il appartient en règle à la juridiction a quo d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher. Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.
B.5.2. En effet, il ne revient pas à la Cour, mais au juge a quo, de déterminer, compte tenu de la réponse apportée par la Cour, la personne qui devra, le cas échéant, être tenue pour responsable du dommage dont la réparation est poursuivie devant lui. De surcroît, il ressort de la lecture combinée des articles 4, alinéa 2, et 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle qu'il ne saurait être exclu qu'un constat d'inconstitutionnalité puisse, le cas échéant, aboutir à une rétractation de la décision passée en force de chose jugée qui, selon le Conseil des ministres, met hors de cause la SRWT.
B.5.3. L'exception est rejetée.
Quant au fond
B.6. La Cour est interrogée sur le point de savoir si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles ne permettent à la victime d'un accident de circulation, causé par un cas fortuit, d'obtenir la réparation de son dommage que lorsque l'auteur de l'accident pilote un véhicule automoteur soumis à l'assurance obligatoire et non un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public a fait usage de la dispense d'assurance dont il est question à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956.
B.7. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 juillet 1975, la victime d'un accident de circulation causé par un cas fortuit peut, en principe, bénéficier de l'intervention du Fonds commun de garantie automobile (ci-après : FCGA). Toutefois, il ressort de l'ancien article 50 de cette loi que le FCGA ne peut intervenir lorsque le véhicule ayant causé l'accident dû à un cas fortuit est, comme en l'espèce, un de ceux pour lesquels l'Etat ou un organisme public a fait usage de sa faculté de dispense d'assurance (Cass., 16 mai 2008, C.06.0146.F).
Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989, la victime d'un tel accident peut être indemnisée par l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance, lequel est tenu d'intervenir aux mêmes conditions que le FCGA.
Cette loi n'étant pas encore entrée en vigueur au moment du sinistre en cause dans l'affaire pendante devant le juge a quo, la victime dudit sinistre est donc dans l'impossibilité d'obtenir réparation du préjudice qu'elle a subi, l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 ne prévoyant aucune intervention de l'Etat ou de l'organisme public, puisqu'il ne s'agissait ni d'un cas où la responsabilité civile du conducteur du véhicule était engagée, ni d'un cas où le conducteur s'était rendu maître dudit véhicule par vol ou par violence.
B.8. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le véhicule automoteur ayant causé le dommage appartient ou non à l'Etat ou à un organisme public qui a fait usage de la dispense d'assurance. La Cour doit toutefois vérifier si la différence de traitement est pertinente et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.
B.9.1. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 1er juillet 1956, il fut précisé :
« L'article 15 dispense l'Etat et les sociétés de chemins de fer de contracter une police d'assurance à condition de se constituer eux-mêmes assureurs des détenteurs et conducteurs des véhicules leur appartenant [...].
Cette obligation de garantie ne doit évidemment pas dépasser celle que la loi prévoit en cas d'assurance d'une compagnie agréée.
En cas de vol du véhicule ou si le conducteur n'est pas identifié, la garantie due par l'Etat ou par les sociétés de chemin de fer sera ramenée au niveau de celle qui est mise à charge du fonds de garantie prévu à l'article 16.
Le dit fonds de garantie, composé d'assureurs, exclut naturellement l'obligation d'indemniser les victimes des accidents occasionnés par ces véhicules » (Doc. parl., Chambre, 1954-1955, n° 351/1, p. 4).
Et :
« L'Etat n'est donc exonéré de l'obligation d'assurance qu'à la condition que la responsabilité de tout conducteur de ses véhicules soit garantie conformément à l'article 3. Il doit donc, soit s'assurer, soit donner sa propre garantie pour couvrir tous les dommages causés par tous ses préposés, par tous ses organes, par tous les conducteurs de ses véhicules, de quelque façon que ce soit et dans n'importe quelle circonstance. La restriction de l'article 3 concernant ceux qui se sont rendus maîtres du véhicule par vol ou par violence est évidemment ici aussi d'application » (Doc. parl., Chambre, 1954-1955, n° 351/4, p. 10).
Il fut encore souligné, au cours des discussions au Sénat, que « les organismes dispensés eux-mêmes de l'assurance rempliront donc le rôle d'assureur ou de fonds de garantie (en cas de vol à l'égard des conducteurs et détenteurs de leurs véhicules, que leur responsabilité soit ou non engagée) » (Doc. parl., Sénat, 1955-1956, n° 276, p. 5).
B.9.2. Le législateur entendait donc prendre une mesure par laquelle le régime d'indemnisation des victimes d'un accident de la circulation causé par un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public a fait usage, conformément à l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956, de sa dispense d'assurance serait aligné sur le régime d'indemnisation applicable aux victimes d'un accident de la circulation causé par tout autre véhicule, que ce régime implique l'intervention d'un assureur agréé ou du FCGA.
B.10.1. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 9 juillet 1975 précitée, il fut estimé que « pour des raisons de justice sociale, il ne [convenait] pas de laisser sans réparation les victimes d'accidents de la circulation qui ne peuvent être dédommagées » au motif que l'accident est « imputable à un événement fortuit ou de force majeure » (Doc. parl., Sénat, 1970-1971, n° 570, p. 52).
Il ressort aussi des travaux préparatoires de cette loi que ses anciens articles 49 et 50 y furent intégrés à partir d'un autre projet de loi (n° 503) afin de ne pas retarder leur adoption (Doc. parl., Sénat, 1970-1971, n° 269, p. 49). C'est au cours des discussions relatives au projet de loi en passe de devenir la loi du 9 juillet 1975 que les missions du FCGA ont été étendues à l'indemnisation des victimes d'un accident de la circulation causé par un cas fortuit.
B.10.2. Le projet de loi, duquel les articles 49 et 50 de la loi du 9 juillet 1975 ont été dégagés, aboutit, en définitive, à la loi du 21 novembre 1989 précitée. Au cours des travaux préparatoires, il fut précisé à propos de ce qui allait devenir son article 10, § 1er, alinéa 4 :
« Les modifications apportées à cet alinéa tiennent compte du fait que les dispositions concernant le Fonds commun de garantie qui figuraient dans le projet qui fait l'objet des présents amendements (articles 19 et 20) ont été reprises par la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances (articles 49 et 50).
Comme, en application de l'article 50 de la loi précitée, le Fonds est tenu d'intervenir dans les cas où la responsabilité du conducteur ne peut pas être engagée par suite d'un cas fortuit, il convient d'étendre dans la même mesure les obligations mises à charge de l'Etat et de certains organismes publics » (Doc. parl., Sénat, 1988-1989, n° 696-2, p. 50).
B.11. La différence de traitement en cause provient donc de ce que les obligations à charge de l'Etat ou de l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance, telles qu'elles découlent de l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 précitée, n'ont pas été directement adaptées à l'extension, par l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975, des missions dévolues au FCGA, mais ne l'ont été qu'à dater de l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989.
B.12.1. Il ressort des travaux préparatoires de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances que le FCGA a pour mission de réparer le dommage causé par les véhicules automoteurs dans les hypothèses où, malgré le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité en la matière, le dommage en question n'est pas couvert pour l'une des raisons précisées à l'ancien article 50, § 1er, de la loi du 9 juillet 1975. A cet égard, le législateur s'est basé sur le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs pour mettre à charge des entreprises d'assurances qui pratiquent ladite assurance le financement dudit Fonds.
Cette fonction de substitution du FCGA implique que l'intervention de ce Fonds soit limitée à la réparation de dommages en principe couverts par l'assurance obligatoire de la responsabilité.
B.12.2. Compte tenu du rôle de substitution attribué au FCGA et des possibilités budgétaires de ce Fonds, qui doit être financé au moyen de cotisations des entreprises d'assurances autorisées à assurer la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs (article 79, § 4, de la loi du 9 juillet 1975), il n'est ni injustifié ni déraisonnable que le Fonds ne soit tenu à intervention que dans les hypothèses où le dommage donne lieu à une responsabilité couverte par l'assurance obligatoire.
B.12.3. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour de dire s'il serait équitable d'ajouter d'autres hypothèses à celles qui sont limitativement énumérées par la loi ou d'apprécier l'opportunité d'aggraver les obligations du Fonds.
B.13. Il revient néanmoins à la Cour de déterminer si les dispositions en cause créent une différence de traitement justifiée en ce qu'elles privent d'indemnisation les victimes d'un accident de circulation causé par un cas fortuit lorsque l'auteur de l'accident pilote un véhicule pour lequel l'Etat ou un organisme public a fait usage de sa dispense d'assurance, en vertu de l'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 précité.
B.14.1. Compte tenu des risques qu'entraîne la mise en circulation d'un véhicule automoteur pour les autres usagers de la route, il est adéquat de poser que les véhicules automoteurs ne sont, en principe, admis à la circulation sur la voie publique que si la responsabilité civile à laquelle ils donnent lieu est couverte par un contrat d'assurance. Ainsi, du fait que ne circulent en principe que des véhicules automoteurs assurés, les victimes d'un accident de la circulation obtiennent la garantie d'être indemnisées dans la plupart des cas par un assureur pour le dommage subi.
Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 9 juillet 1975 précitée que le législateur a voulu garantir l'intervention du FCGA afin d'indemniser les victimes d'un accident de la circulation causé par un cas fortuit parce que, « pour des raisons de justice sociale, il ne [convenait] pas de laisser sans réparation » ce type de victimes.
B.14.2. Les catégories de victimes comparées dans la question préjudicielle se trouvent dès lors dans des situations qui, au regard des objectifs du législateur, sont en tous points semblables. La seule circonstance que le véhicule ayant causé l'accident de la circulation est l'un de ceux pour lesquels l'Etat ou un organisme public a fait usage de sa dispense d'assurance n'est pas pertinente pour justifier la différence de traitement critiquée.
B.14.3. Si, comme le rappelle le Conseil des ministres, le principe d'égalité et de non-discrimination n'impose pas au législateur, lorsqu'il étend le champ d'application d'un régime d'indemnisation à une nouvelle catégorie d'accidents, de couvrir également d'autres types d'accidents comparables, en l'espèce, le législateur est toutefois resté en défaut de prévoir la possibilité pour toutes les victimes d'une seule et même catégorie d'accidents de la circulation, à savoir ceux causés par un cas fortuit, d'être couvertes d'une manière égale.
B.15.1. En n'adaptant pas la portée de l'article 14, § 1er, alinéa 2, de la loi du 1er juillet 1956 dès l'entrée en vigueur de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975, le législateur a créé une différence de traitement entre les victimes d'un accident de circulation causé par cas fortuit, qui n'est pas raisonnablement justifiée, et qui a perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 21 novembre 1989.
B.15.2. De surcroît, il n'apparaît pas que le législateur aurait été confronté à des implications importantes et graves s'il avait prévu, dès l'entrée en vigueur de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975, l'obligation pour l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance d'assumer les mêmes obligations que le FCGA lorsque l'accident de la circulation était dû à un cas fortuit exonérant de sa responsabilité civile le conducteur d'un de leurs véhicules.
Le législateur n'a prévu aucune mesure transitoire à cet égard, lors de l'adoption de l'article 10 de la loi du 21 novembre 1989, ni même fait mention, au cours des travaux préparatoires de cette loi, d'une quelconque difficulté à étendre les obligations d'indemnisation de l'Etat ou des organismes publics ayant fait usage de leur faculté de dispense d'assurance à ce type d'accidents de la circulation.
B.16. L'article 14 de la loi du 1er juillet 1956 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'a pas prévu, à compter de l'entrée en vigueur de l'ancien article 50 de la loi du 9 juillet 1975 précitée, que l'Etat ou l'organisme public ayant fait usage de sa dispense d'assurance ait les mêmes obligations que le FCGA à l'égard des victimes d'un accident de la circulation dû à un cas fortuit et causé par un de leurs véhicules.
Dès lors que cette lacune est située dans l'article 14, § 1er, de la loi du 1er juillet 1956 précitée, il appartient au juge de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.
B.17. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 14, § 1er, de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas, dans les conditions définies en B.16, l'indemnisation de la victime d'un accident de la circulation dû à un cas fortuit et causé par un véhicule visé à cet article.
Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 mars 2013.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
R. Henneuse