

Numéro du rôle : 3180
Arrêt n° 193/2005 du 21 décembre 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 1er 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 Juge de paix du canton de Nivelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 24 novembre 2004 en cause de J. Rits contre E. Arnaert et la s.a. Naviga, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 décembre 2004, le Juge de paix du canton de Nivelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, et plus particulièrement ses articles 1er et 29bis, ne comprennent-elles pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution entre les victimes d'un accident survenu sur le sol et les victimes d'un accident survenu sur l'eau en ce qu'elles ne visent que l'indemnisation des premières par les assureurs couvrant la responsabilité du propriétaire, du conducteur ou du détenteur des véhicules automoteurs impliqués ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Naviga, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise 222;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 16 novembre 2005 :

- ont comparu :
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour la s.a. Naviga;
 - . Me M. Vanderelst *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 20 septembre 1997, alors qu'elle navigue, en tant que passagère, sur le bateau pneumatique à moteur dont elle est copropriétaire, J. Rits est blessée à la suite d'une collision entre son bateau et un yacht. Le juge *a quo* écarte la responsabilité du pilote de ce dernier et considère dès lors que la demande d'indemnisation que la victime formule à son égard n'est pas fondée.

A titre subsidiaire, J. Rits demande, sur la base de l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, que la s.a. Naviga, qui, au moment des faits, assurait son bateau en responsabilité civile, soit condamnée à l'indemniser de son préjudice.

Observant que cette disposition ne vise pas les véhicules circulant sur l'eau, le juge *a quo* décide, d'office, de poser à la Cour la question reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Quant aux dispositions en cause

A.1. La s.a. Naviga considère que les dispositions en cause sont l'article 1er, alinéas 1er à 3 et 5 à 6, l'article 2, § 1er, alinéa 1er, et l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

Selon le Conseil des ministres, il s'agit de l'article 1er et de l'article 29bis, § 1er, alinéa 1er, et § 3, de cette loi.

Quant aux catégories comparables

A.2.1. La s.a. Naviga allègue que la question vise la différence de traitement entre les victimes d'un accident de la circulation routière et les victimes d'un accident de navigation fluviale, les premières bénéficiant du régime d'indemnisation automatique prévu par l'article 29bis précité, tandis que les secondes peuvent obtenir la réparation de leur préjudice sur la base des règles du droit commun de la responsabilité civile.

Elle estime, à titre principal, que ces deux catégories de personnes ne se trouvent pas dans des situations comparables. Elle relève, à cet égard, cinq différences fondamentales entre la circulation routière et la navigation fluviale. La première présente davantage de risques que la seconde. Elle concerne, par ailleurs, la quasi-totalité de la population, tandis que la navigation fluviale reste un moyen de communication réduit, voire marginal. Les deux types de circulation n'obéissent pas aux mêmes règles de conduite et de sécurité. Les deux types de véhicules ne se meuvent pas de la même manière. Enfin, la gestion des accidents de la route est fondée sur une obligation d'assurance de la responsabilité civile et sur l'existence d'un fonds commun de garantie qui intervient à défaut d'assurance effective, tandis qu'il n'existe pas d'assurance obligatoire pour la navigation fluviale.

A.2.2. Le Conseil des ministres observe, à titre principal, que les accidents de roulage et les règles en matière d'assurance qui les concernent ne sont pas comparables aux accidents qui surviennent sur l'eau.

Quant à la justification objective et raisonnable

A.3.1.1. A titre subsidiaire, la s.a. Naviga estime que la différence de traitement précitée est objectivement et raisonnablement justifiée.

A.3.1.2. Elle considère que la notion d'« accident de la circulation impliquant un ou plusieurs véhicules automoteurs » constitue un critère de distinction objectif.

A.3.1.3. Elle avance ensuite que le régime d'indemnisation automatique des usagers faibles de la circulation routière a été élaboré pour tenir compte des caractéristiques spécifiques de cette circulation. Elle relève à cet égard que l'objectif de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales - qui a inséré l'article 29bis précité - était double : assurer une meilleure protection aux « usagers faibles » et déplacer la

charge totale ou partielle de nombreux accidents du secteur public vers le secteur privé. Elle ajoute que, dans l'esprit du législateur, le système d'indemnisation automatique s'inscrit dans un régime de responsabilité fondé sur un risque créé tandis que la garantie d'indemnisation repose sur une assurance de responsabilité.

La s.a. Naviga allègue qu'il est raisonnable d'exclure les victimes des accidents de navigation fluviale du régime spécifique d'indemnisation prévu par l'article 29bis, puisque cette navigation ne présente pas les mêmes caractéristiques que la circulation routière. Elle relève, à cet égard, d'une part, que l'absence d'usagers faibles ne nécessite pas l'adoption d'un régime équivalent et, d'autre part, que le faible nombre d'accidents de navigation ne constitue pas une telle charge financière pour l'Etat qu'il soit nécessaire de faire peser sur le secteur privé le poids de l'indemnisation des victimes de ces accidents.

La s.a. Naviga justifie aussi l'exclusion des victimes d'accidents survenus sur l'eau du régime d'indemnisation automatique précité par les différences fondamentales entre la circulation routière et la navigation fluviale, notamment en ce qui concerne les règles de conduite et de sécurité qui s'appliquent à chacune d'elles.

Elle ajoute que la notion de conducteur n'est pas applicable au domaine de la navigation, en raison du fait que d'autres personnes que le commandant de l'équipage effectuent fréquemment des manœuvres qui participent de la conduite du véhicule. Or, se référant aux B.4.3 et B.4.4 de l'arrêt n° 23/2002, la s.a. Naviga relève que les fondements de la responsabilité civile excluent qu'une personne qui est à l'origine d'un risque, tel que le conducteur d'un véhicule circulant sur le sol, puisse bénéficier d'une indemnisation automatique.

La s.a. Naviga relève, en outre, que les dispositions en cause ne privent pas les victimes d'un accident de la navigation fluviale de leur droit fondamental à la réparation de leur préjudice qu'elles peuvent exercer par application des règles classiques de la responsabilité civile ou d'autres règles juridiques d'effet équivalent.

Elle observe, enfin, que les véhicules naviguant sur l'eau ne sont pas soumis à un régime d'assurance obligatoire couvrant la responsabilité civile à laquelle ils peuvent donner lieu.

A.3.1.4. La s.a. Naviga estime enfin que la différence de traitement en cause n'est pas discriminatoire, pour les motifs formulés par la Cour aux B.4 et B.5 de l'arrêt n° 158/2002.

A.3.2. A titre plus subsidiaire, la s.a. Naviga considère qu'une éventuelle discrimination découlant de l'absence d'application des dispositions en cause aux accidents de navigation ne proviendrait pas de ces dispositions mais d'une lacune de la loi, ce qui appellerait une réponse négative à la question posée.

A.3.3.1. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que la différence de traitement entre, d'une part, les « usagers faibles » victimes d'un accident de la circulation sur la voie publique, les terrains ouverts au public et les terrains non publics mais ouverts à un certain nombre de personnes ayant le droit de les fréquenter et, d'autre part, les « usagers faibles » victimes d'accidents fluviaux qui ont eu lieu sur l'eau - différence qui provient de l'exclusion des navires fluviaux du champ d'application de la loi du 21 novembre 1989 - repose sur un critère objectif et pertinent, répond à des objectifs raisonnables et légitimes et est proportionnée à ces objectifs.

A.3.3.2. Le Conseil des ministres commence par relever que la loi du 21 novembre 1989 est une réglementation complémentaire et spécifique par rapport à la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, que l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs est une assurance terrestre au sens de cette loi et que cette dernière vise les assurances terrestres par opposition aux assurances fluviales et maritimes réglementées par le Code de commerce. Il précise que ces deux dernières réglementations sont, par leur champ d'application, leur nature et leur portée, totalement différentes.

A.3.3.3. Le Conseil des ministres estime que la circulation sur la voie publique, les terrains ouverts au public et les terrains non publics mais ouverts à un certain nombre de personnes ayant le droit de les fréquenter est un critère objectif.

Il ajoute que ce critère est pertinent. Il avance, à cet égard, que l'assurance obligatoire vise à protéger la collectivité des risques inhérents à la circulation routière qui, par sa nature, ses règles de police et les risques qu'elle entraîne, se différencie de la circulation sur l'eau. Citant le B.5 de l'arrêt n° 92/98, le Conseil des ministres estime qu'il n'est donc pas justifié de prévoir un régime de réparation des dommages identique pour les deux types de circulation. Il relève que, selon la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, l'obligation d'assurance - qui vise à protéger le public présent sur les routes - concerne tous les endroits où l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que le public croise des véhicules automoteurs. Il souligne que, pour cette raison, les navires fluviaux n'ont pas été soumis à une assurance obligatoire, et que la loi du 21 novembre 1989 n'apporte pas de changements fondamentaux à la loi du 1er juillet 1956. Le Conseil des ministres observe enfin que les accidents de navires fluviaux motorisés sont rares, que ces véhicules ne constituent pas un risque élevé, ou comparable à celui de la circulation routière, et qu'il est donc raisonnable, compte tenu de l'objectif de protection de la collectivité, de ne pas prévoir une obligation d'assurance pour ces navires de plaisance.

A.3.3.4. Le Conseil des ministres rappelle ensuite les objectifs poursuivis par l'obligation d'assurance - introduite par la loi du 1er juillet 1956 - et par le régime d'indemnisation prévu par l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989.

Il relève, à propos de cette dernière disposition, qu'elle s'intègre dans le cadre général de la loi qui, compte tenu de sa genèse et de sa complémentarité avec la loi précitée du 25 juin 1992, exclut les accidents survenus sur l'eau. Le Conseil des ministres se réfère au B.5.1 de l'arrêt n° 158/2002. Il déduit, par ailleurs, des arrêts n°s 26/97, 58/97 et 60/97 que le souci de garantir la viabilité du système de sécurité sociale - l'objectif budgétaire poursuivi par l'insertion de l'article 29bis - est pertinent.

Le Conseil des ministres allègue encore que le régime d'indemnisation automatique était, à l'origine, conçu en faveur des piétons et cyclistes, absents de la navigation fluviale, et que l'absence d'indemnisation des victimes d'un accident de la circulation ne constitue pas, pour la navigation de plaisance, un risque comparable à celui que présentait, à cet égard, la circulation routière, avant l'insertion de l'article 29bis.

Le Conseil des ministres observe enfin que, par rapport à la circulation routière, la navigation de plaisance ne présente pas un risque aussi élevé, qui est plus substantiel pour les usagers faibles et déterminé par la densité et la vitesse de la circulation.

A.3.3.5. Le Conseil des ministres conclut que les dispositions en cause n'excluent pas les victimes d'accidents survenus sur l'eau de leur champ d'application de façon disproportionnée. Il invoque à cet égard le risque que représentent les véhicules automobiles pour les autres usagers de la route et qui permet d'exclure la navigation de plaisance de ce champ d'application de la loi du 21 novembre 1989.

- B -

B.1. Il ressort des faits soumis au juge *a quo* et des motifs de la décision de renvoi que la Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, d'une différence de traitement entre deux catégories de passagers d'un véhicule actionnable par une force mécanique qui sont victimes d'un accident de la circulation impliquant sur la voie publique un autre véhicule de ce type.

Le passager qui est victime d'un accident impliquant deux véhicules destinés à circuler sur le sol peut, en principe, réclamer réparation de son dommage corporel à l'assureur qui couvre la responsabilité du propriétaire, du conducteur ou du détenteur du véhicule dans lequel il avait pris place.

Le passager qui est victime d'un accident impliquant deux véhicules destinés à circuler sur l'eau ne bénéficie pas de ce droit.

B.2. La Cour est donc invitée à statuer sur la constitutionnalité de l'article 29*bis*, § 1er, alinéa 1er, lu en combinaison avec l'article 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

Il ressort des motifs de la décision de renvoi que le juge *a quo* vise l'article 29*bis*, § 1er, alinéa 1er, tel qu'il a été remplacé par l'article 2, A), de la loi du 19 janvier 2001 « modifiant diverses dispositions relatives au régime de l'indemnisation automatique des usagers de la route les plus vulnérables et des passagers de véhicules » et qui dispose :

« 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 ».

L'article 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 21 novembre 1989 précitée dispose :

« Pour l'application de la présente loi on entend :

Par véhicules automoteurs : les véhicules destinés à circuler sur le sol et qui peuvent être actionnés par une force mécanique sans être liés à une voie ferrée; tout ce qui est attelé au véhicule est considéré comme en faisant partie ».

B.3. La circulation de véhicules sur le sol est, à bien des égards, différente de la circulation sur l'eau. La Cour observe notamment que la première concerne une part beaucoup plus importante de la population et naît de l'usage de moyens de transport beaucoup plus répandus que ceux qui sont à l'origine de la seconde.

Les règles qui gouvernent la réparation des dommages subis par les passagers des véhicules circulant sur le sol dérogent aux règles de droit commun de la réparation des dommages, afin de tenir compte des caractéristiques de la circulation routière et des risques particuliers qu'elle génère.

Les situations des deux catégories de passagers précitées ne sont, dans ces circonstances, pas suffisamment comparables.

B.4. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce que les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables, l'article 29*bis*, § 1er, alinéa 1er, lu en combinaison avec l'article 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 décembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior