Numéro du rôle : 6911
Arrêt n° 72/2020 du 28 mai 2020

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 19bis-11, § 2, 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 première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, 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 9 septembre 2016, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 avril 2018, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (*M.B.* 8 décembre 1989) est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, interprété en ce sens qu'il exclurait les véhicules sur rail, et, partant impliquerait une différence de traitement entre

- d'une part, les victimes d'un accident de roulage ainsi que les assureurs des véhicules automoteurs impliqués, lorsqu'il n'a pas pu être établi lequel des conducteurs impliqués dans l'accident est responsable, cet accident impliquant deux (ou plusieurs) véhicules automoteurs au sens de l'article 1er de cette loi du 21 novembre 1989 et,

- d'autre part, les victimes d'un tel accident et les assureurs des véhicules automoteurs impliqués dans cet accident impliquant tant un ou des véhicules automoteurs qu'un ou des véhicules sur rails ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me L. Schuermans, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 18 mars 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 22 avril 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 avril 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 litige porte sur un accident de la circulation survenu le 13 décembre 2007 entre deux véhicules et un tramway.

Par un jugement du 12 octobre 2011, le Tribunal de police de Bruxelles juge que la responsabilité de l'accident incombe pleinement au préposé de la « Société des transports intercommunaux de Bruxelles » (STIB). Il condamne la STIB à indemniser la conductrice du premier véhicule et les assureurs des deux véhicules impliqués, la SA « Ethias » et la SA « Corona ». La STIB interjette appel de cette décision.

Par un jugement interlocutoire du 28 mars 2014, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, section civile, siégeant en degré d'appel, juge qu'aucune des parties ne rapporte la faute qu'elle impute à l'autre. En ce qui concerne la demande introduite par la conductrice du premier véhicule impliqué et par la SA « Ethias » en vue d'obtenir l'indemnisation de leur dommage par la SA « Corona » et par la STIB, sur la base de l'article 19*bis*-11, § 2, 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), le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles s'interroge sur l'application de cette disposition, dès lors que l'accident implique un véhicule sur rail.

Après réouverture des débats, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles constate que l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 ne vise pas les véhicules liés à une voie ferrée, à la différence de l'article 29*bis* de la même loi. Il pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut, à la demande des conducteurs des véhicules impliqués et de leurs assureurs.

III. *En droit*

- A -

Le Conseil des ministres relève que l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 a été abrogé par l'article 15 de la loi du 31 mai 2017 « modifiant la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » et remplacé par un nouvel article 29*ter*, introduit par l'article 23 de la loi du 31 mai 2017. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 92/98 du 15 juillet 1998, il conclut que l'article 19*bis*-11, § 2, dans l'interprétation selon laquelle il exclut les véhicules sur rail, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 19*bis*-11, § 2, 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). Avant son abrogation par l'article 15 de la loi du 31 mai 2017 « modifiant la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » (ci-après : la loi du 31 mai 2017), l'article 19*bis*-11 précité disposait :

« § 1er. Toute personne lésée peut obtenir du Fonds la réparation des dommages causés par un véhicule automoteur :

[...]

7°) si le véhicule automoteur qui a causé l'accident ne peut pas être identifié; dans ce cas, le Fonds est substitué à la personne responsable;

[...].

§ 2. Par dérogation au 7°) du paragraphe précédent, si plusieurs véhicules sont impliqués dans l'accident et s'il n'est pas possible de déterminer lequel de ceux-ci a causé l'accident, l'indemnisation de la personne lésée est répartie, par parts égales, entre les assureurs couvrant la responsabilité civile des conducteurs de ces véhicules, à l'exception de ceux dont la responsabilité n'est indubitablement pas engagée ».

B.1.2. Le paragraphe 2 de cette disposition a été abrogé par l'article 15 de la loi du 31 mai 2017. En vertu de l'article 33*bis* de la loi du 21 novembre 1989, inséré par l'article 25 de la loi du 31 mai 2017, les modifications apportées à la loi du 21 novembre 1989 sont applicables aux accidents de la circulation qui sont survenus à partir de l'entrée en vigueur de ces modifications. L'abrogation de la disposition en cause n'a donc pas d'incidence sur l'objet de la question préjudicielle, qui est posée dans le cadre d'un litige concernant un accident survenu à une date antérieure à cette abrogation.

B.2.1. Il ressort des motifs du jugement de renvoi que le litige concerne un accident de la circulation impliquant deux véhicules non liés à une voie ferrée et un tram, et qu'il n'est pas possible de départager les responsabilités des conducteurs de ces véhicules. La conductrice de l'un des véhicules impliqués, dont il est admis que sa responsabilité n'est indubitablement pas engagée, demande la réparation du dommage matériel causé à son véhicule, pour moitié, d'une part, à l'assureur responsabilité civile de l'autre véhicule et, d'autre part, à la « Société des transports intercommunaux de Bruxelles » (STIB), sur la base de l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989. Examinant cette demande, la juridiction *a quo* s'interroge sur l'exclusion, par l'article 19*bis*-11, § 2, en cause, du droit à l'indemnisation prévu par cette disposition, lorsqu'un tram est impliqué dans l'accident.

B.2.2. Le régime d'indemnisation prévu par la disposition en cause est d'application lorsque plusieurs « véhicules » sont « impliqués » dans l'accident. La notion de « véhicules » visée à l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 n'est pas définie par cette loi. L'article 19*bis*-11, § 1er, se réfère à la notion de « véhicule automoteur », laquelle est définie en ces termes, à l'article 1er, alinéa 1er, de la même loi, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 2 de la loi du 31 mai 2017 :

« 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 ».

N'étant pas considérés comme des véhicules automoteurs au sens de l'article 1er, précité, de la loi du 21 novembre 1989, les véhicules liés à une voie ferrée ne relèvent pas du champ d'application de l'article 19*bis*-11, § 2, de la même loi, tel qu'il était applicable avant son abrogation par la loi du 31 mai 2017.

B.2.3. La disposition en cause crée ainsi, lorsque survient un accident de la circulation pour lequel il n'est pas possible de départager les responsabilités entre les conducteurs des véhicules impliqués, une différence de traitement entre, d'une part, les personnes lésées par un accident impliquant plusieurs véhicules automoteurs non liés à une voie ferrée et les assureurs de ces véhicules, et, d'autre part, les personnes lésées par un accident impliquant un ou plusieurs véhicules automoteurs non liés à une voie ferrée et un ou plusieurs véhicules automoteurs liés à une voie ferrée, ainsi que les assureurs des véhicules automoteurs non liés à une voie ferrée qui sont impliqués. Alors que la première catégorie bénéficie du régime d'indemnisation automatique de la personne lésée prévu par la disposition en cause, tel n'est pas le cas de la seconde.

B.3.1. La juridiction *a quo* et le Conseil des ministres se réfèrent à l'arrêt de la Cour n° 92/98 du 15 juillet 1998, par lequel celle-ci a jugé que l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, avant sa modification par l'article 2 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 », n'était pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il excluait du régime d'indemnisation qu'il prévoit les véhicules qui sont liés à une voie ferrée, en l'espèce un tram.

B.3.2. Par son arrêt n° 158/2003 du 10 décembre 2003, la Cour a jugé que la même disposition n'était pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en tant qu'elle exclut les trains du régime d'indemnisation qu'elle prévoit lorsqu'ils font usage de la voie publique ou la croisent partiellement ou entièrement et en tant qu'elle ne prévoit pas de personne tenue à réparation dans ces hypothèses.

B.3.3. À la suite de l'arrêt n° 92/98 précité, l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 a été modifié par l'article 2 de la loi du 19 janvier 2001 (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0210/001, pp. 3 et 4). Cette disposition a notamment inséré, dans l'article 29*bis*, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989, un deuxième alinéa, qui prévoit un régime d'indemnisation automatique pour le propriétaire du véhicule automoteur lié à une voie ferrée.

B.4. Comme l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, la disposition en cause crée un régime d'indemnisation fondé sur le risque lié à la circulation.

L'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, tel qu'il a été introduit par l'article 45 de la loi du 30 mars 1994 « portant des dispositions sociales » et modifié par l'article 2, précité, de la loi du 19 janvier 2001, impose une obligation d'indemnisation à charge des assureurs de la responsabilité civile du propriétaire, du conducteur ou du détenteur du véhicule automoteur non lié à une voie ferrée (paragraphe 1er, alinéa 1er) et à charge du propriétaire du véhicule automoteur lié à une voie ferrée (paragraphe 1er, alinéa 2).

L'article 19*bis*-11, § 2, de la même loi a été introduit dans la loi du 21 novembre 1989 par l'article 7 de la loi du 22 août 2002 « portant diverses dispositions relatives à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs », à la suite de l'arrêt de la Cour n° 96/2000 du 20 septembre 2000 (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1716/001, pp. 17-18). Cette disposition impose une obligation d'indemnisation à charge des assureurs de la responsabilité civile des conducteurs des véhicules automoteurs, à l'exception des assureurs des conducteurs dont la responsabilité n'est indubitablement pas engagée, lorsqu'il n'est pas possible de départager les responsabilités entre les conducteurs des véhicules impliqués.

B.5.1. Lorsqu'il a fixé le régime de l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, le législateur a entendu donner à la notion de véhicule automoteur une définition large, en excluant toutefois les véhicules liés à une voie ferrée. Cette exclusion, prévue à l'article 1er de la loi du 1er juillet 1956 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs », maintenue par la loi du 21 novembre 1989, et prévue par les conventions Benelux de 1955 et de 1966 dont ces lois sont issues, semble correspondre à une tradition : depuis la fin du dix-neuvième siècle, les règlements de police relatifs au roulage excluent de leur champ d'application les véhicules sur rails, ceux-ci ayant déjà fait l'objet de tels règlements antérieurement. Or, en élaborant, en 2002, le régime de l'indemnisation automatique en cause, le législateur s'est référé au champ d'application de l'assurance obligatoire.

B.5.2. La différence, quant à leur régime juridique, entre les véhicules sur rails que sont les tramways et les autres véhicules qui utilisent la voie publique paraît s'expliquer, sinon se justifier, par l'histoire. Au dix-neuvième siècle, l'apparition de véhicules sur rails a fait l'objet d'une réglementation avant même qu'il en soit ainsi du roulage en général, d'autant que ces véhicules n'ont pas tardé à assurer l'essentiel du transport public. Il était donc naturel que la réglementation générale de la police de la circulation routière, qui a vu le jour ultérieurement, exclue les véhicules sur rails de son champ d'application. Il ne se justifie pas pour autant que l'élaboration des règles relatives aux effets de la circulation fasse abstraction des véhicules sur rails en toutes circonstances.

Des organismes d'intérêt public de transport en commun assurent aujourd'hui une large part du transport public au moyen de véhicules qui ne sont pas liés aux rails.

En vertu de l'article 10, § 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 21 novembre 1989, inséré dans le chapitre III consacré aux véhicules appartenant à l'État ou à certains organismes publics, ces derniers propriétaires ne sont pas tenus de contracter une assurance pour les véhicules leur appartenant ou immatriculés en leur nom et, à défaut d'assurance, ils couvrent eux-mêmes, conformément à la loi précitée, la responsabilité civile que le véhicule automoteur peut engager pour son propriétaire. Aux termes de l'article 10, § 1er, alinéa 3, première phrase,

lorsqu'ils ne sont pas obligés de réparer le dommage, en raison de la responsabilité civile qui leur est propre, les propriétaires de ces véhicules sont tenus, à l'égard des personnes lésées, dans les mêmes conditions que l'assureur.

L'article 10, § 2, dispose que le Roi peut autoriser les organismes d'intérêt public de transport en commun nationaux ou régionaux qu'Il désigne à bénéficier du régime applicable à l'État.

Par l'arrêt n° 109/2002 du 26 juin 2002, la Cour a jugé que l'article 10, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 2, précité, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'en raison de sa combinaison avec l'article 1er de la même loi, il ne concerne que les véhicules automoteurs appartenant aux organismes de transport qu'il vise ou immatriculés à leur nom qui ne sont pas liés à une voie ferrée.

B.6. S'il peut être admis que les véhicules sur rails soient soumis à des règles de police de la circulation dérogeant à celles qui s'appliquent aux autres véhicules, par exemple parce que leur trajectoire est prévisible et parce que leur mobilité ainsi que leur capacité de freinage sont plus limitées, il n'est nullement démontré qu'ils représentent un risque à ce point spécifique qu'il est raisonnablement justifié de prévoir un régime de réparation des dommages fondamentalement différent.

B.7. Interprétée comme excluant du régime d'indemnisation qu'il prévoit les véhicules qui sont liés à une voie ferrée, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8.1. La disposition en cause est toutefois susceptible de recevoir une autre interprétation. En effet, comme il est dit en B.2.2, la loi du 21 novembre 1989 ne définit pas la notion de « véhicules » qu'elle vise en son article 19*bis*-11, § 2.

Par ailleurs, comme il est dit en B.5.2, en vertu de l'article 10 de la loi du 21 novembre 1989, les organismes d'intérêt public de transport en commun nationaux ou régionaux autorisés par le Roi doivent, à défaut d'assurance, couvrir eux-mêmes leur responsabilité civile et, 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.

B.8.2. Dans l'interprétation selon laquelle la notion de « véhicules » visée à l'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 désigne « les véhicules automoteurs liés ou non à une voie ferrée » et dans l'interprétation selon laquelle, pour les véhicules automoteurs liés à une voie ferrée, l'obligation d'indemnisation repose sur le propriétaire de ces véhicules, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. Pour le surplus, la disposition en cause ainsi interprétée relève du champ d'application du nouveau régime d'indemnisation visé à l'article 29*ter* de la loi du 21 novembre 1989, tel qu'il a été introduit par l'article 23 de la loi du 31 mai 2017. Selon l'article 29*ter*, § 1er, alinéa 2, le régime d'indemnisation prévu par cette disposition s'applique à « tous les véhicules automoteurs, tels que définis à l'article 1er, ainsi [qu'aux] véhicules motorisés qui sont liés à une voie ferrée ». En vertu de l'article 29*ter*, § 2, alinéa 3, pour les véhicules automoteurs qui sont liés à une voie ferrée, l'obligation d'indemnisation repose sur le propriétaire de ces véhicules.

Les travaux préparatoires du projet de loi devenu la loi du 31 mai 2017 indiquent :

« Le régime d'indemnisation [visé à l'article 29*ter*] est, en comparaison avec le régime de l'article 19*bis*-11, § 2, étendu aux accidents de la circulation dans lesquels des véhicules motorisés qui sont liés à une voie ferrée sont impliqués, ceci par analogie avec le régime d'indemnisation de l'article 29*bis*, qui a fait suite à l'arrêt n° 92/98 du 15 juillet 1998 de la Cour constitutionnelle.

La notion de ' véhicules ' recouvre donc aussi bien les véhicules automoteurs au sens de l'article 1er que les véhicules motorisés qui sont liés à la voie ferrée. Les véhicules ferroviaires non motorisés, comme une draine par exemple, sont évidemment exclus du champ d'application du présent article » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2414/001, p. 16).

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 19*bis*-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs », tel qu'il était applicable avant son abrogation par l'article 15 de la loi du 31 mai 2017 « modifiant la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs », viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il exclut du régime d'indemnisation qu'il prévoit les véhicules qui sont liés à une voie ferrée.

- La même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle la notion de « véhicules » désigne « les véhicules automoteurs liés ou non à une voie ferrée » et dans l'interprétation selon laquelle, en ce qui concerne les véhicules automoteurs liés à une voie ferrée, l'obligation d'indemnisation repose sur le propriétaire de ces véhicules.

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 28 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût