



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 136/2025
du 23 octobre 2025
Numéro du rôle : 8322

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 19bis-14, § 5, 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 du Hainaut, division de Charleroi.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 3 septembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 septembre 2024, le Tribunal de première instance du Hainaut, division de Charleroi, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19bis-14 § 5 de la loi du 21 novembre 1989, lu le cas échéant en combinaison avec l'article 2, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989, viole-t-il l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il interdit au propriétaire d'un véhicule non assuré faisant l'objet d'un recours du FONDS COMMUN DE GARANTIE BELGE, le droit de récupérer contre quiconque l'indemnisation, ce qui suppose qu'il ne puisse diriger un tel recours, fut-ce à concurrence d'une part de l'indemnisation, contre le conducteur qui a conduit le véhicule en connaissance de la situation de défaut d'assurance du véhicule ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- G.S., assistée et représentée par Me Daniel Gaspard, avocat au barreau de Charleroi;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jérôme Sohier, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 16 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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*

G.S. est propriétaire d'un véhicule non assuré et est impliquée, en tant que passagère, dans un accident de la route. Le véhicule est alors conduit par C.-H. S., son compagnon de l'époque. Celui-ci est jugé responsable de l'accident et est également condamné pour mise en circulation, en tant que conducteur, d'un véhicule non assuré, tandis que G.S. est, elle, condamnée pour mise en circulation d'un véhicule non assuré, en tant que propriétaire. En application de la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs », le Fonds commun de garantie belge (ci-après : le Fonds) indemnise les victimes tierces de l'accident de la route à hauteur de 34 517,54 euros. Par la suite, le Fonds introduit un recours contre G.S. devant le Tribunal de police du Hainaut, division de Charleroi, afin de récupérer la somme payée, toujours en application de la loi précitée. G.S. cite ensuite C.-H. S. devant le même Tribunal, en intervention et garantie. Par jugement du 2 mai 2023, le Tribunal déclare fondée la demande du Fonds et condamne G.S. Par jugement du 10 novembre 2023, le même Tribunal déclare fondée la demande en intervention et garantie et condamne C.-H. S. à payer à G.S. l'intégralité de la somme initialement payée par le Fonds.

C.-H. S. interjette appel du jugement précité devant le Tribunal de première instance du Hainaut, division de Charleroi, qui est la juridiction *a quo*. Il conteste la décision du Tribunal de police, qui s'est fondé sur l'arrêt de la Cour n° 12/2022 du 3 février 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.012) pour juger comme inconstitutionnelle l'absence de possibilité, pour le propriétaire d'un véhicule non assuré, de se retourner contre le conducteur dudit véhicule qui est également le responsable de l'accident de la route. Constatant que l'arrêt en question se limite à la situation d'un conducteur ayant été acquitté de la prévention de défaut d'assurance, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et considérant que l'accident de la route dont il est question n'a pas été causé intentionnellement, la juridiction *a quo* pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. G.S., partie intimée devant la juridiction *a quo*, rappelle que la modification de la disposition en cause, par 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), n'a pas supprimé la

possibilité pour le Fonds commun de garantie belge (ci-après : le Fonds) d'exercer un recours contre le conducteur responsable de l'accident de la route, ce que le Fonds aurait pu faire en l'espèce. Elle soutient que le Tribunal de police avait raison en interprétant la disposition en cause comme ne pouvant aboutir à priver le propriétaire du véhicule de tout recours contre le conducteur qui aurait adopté intentionnellement un comportement dangereux et qui aurait donc été directement responsable d'un accident de la route. Une interprétation contraire irait à l'encontre de l'article 16 de la Constitution ainsi que de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est en effet possible, selon la partie intimée devant la juridiction *a quo*, de lire l'arrêt de la Cour n° 12/2022 du 3 février 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.012) *a contrario* : l'interdiction faite au propriétaire du véhicule responsable d'un accident de se retourner contre le conducteur qui a été condamné du chef de défaut d'assurance ou dont les actes ayant conduit à l'accident revêtent un caractère volontaire, c'est-à-dire une faute au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil, entraîne une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens du propriétaire du véhicule. Or, en l'espèce, il s'agissait bien d'un comportement à tout le moins constitutif d'une faute civile. Cette lecture est de surcroît cohérente avec l'esprit des travaux préparatoires de la loi du 31 mai 2017, qui vise à protéger les personnes qui conduisent un véhicule en ignorant que celui-ci n'est pas assuré. Puisqu'en l'espèce, le conducteur, qui est responsable de l'accident de la route, roulait en ayant connaissance de l'absence d'assurance, la disposition en cause ne peut avoir pour effet de lui conférer une immunité.

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle que la *ratio legis* de la loi du 31 mai 2017 était de mettre en concordance la loi avec la jurisprudence. Aucune relation contractuelle n'existait entre le Fonds et le propriétaire du véhicule non assuré qui aurait légalement justifié, pour le premier, de se retourner contre le second. La disposition en cause vient régler cette absence. L'idée sous-jacente est qu'il revient en premier lieu au propriétaire de vérifier que son véhicule est bien assuré. Par contre, cette règle ne fait pas obstacle à la possibilité de se retourner contre le responsable de l'accident en cas de cause intentionnelle.

Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle appelle une réponse négative dès lors que la disposition en cause est suffisamment justifiée. Le but poursuivi est légitime. Il s'agit, comme déjà relevé, de suppléer au défaut de couverture de la responsabilité civile et de garantir rapidement l'indemnisation des victimes, et non d'exonérer du paiement des dommages et intérêts la personne responsable du défaut d'assurance. Cette disposition encourage dès lors les propriétaires à respecter la législation en matière d'assurance. On ne peut en effet pas faire porter au conducteur non propriétaire du véhicule non assuré les conséquences du non-respect d'une obligation qui ne lui incombe pas. La disposition est pertinente par rapport à l'objectif de responsabilisation des propriétaires. Enfin, la disposition en cause n'emporte pas d'effets disproportionnés en ce qu'elle exclut, en ce qui concerne l'indemnisation payée par le Fonds, le recours dans le chef du propriétaire du véhicule contre toute autre personne, puisque le défaut d'assurance constitue un manquement grave à une obligation légale claire. Il existe en outre une dérogation si l'accident et les dommages ont été causés intentionnellement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.2.2. Le Conseil des ministres affirme que l'argumentaire de la partie intimée devant la juridiction *a quo* repose sur une interprétation erronée de la disposition en cause, puisque le législateur a choisi une distinction claire des responsabilités de chacun, qui ne permet aucun doute. Ni la disposition en cause, ni les travaux préparatoires ne prévoient une distinction fondée sur la condamnation ou l'acquittement du conducteur non propriétaire.

A.3. La partie intimée devant la juridiction *a quo* réfute les arguments du Conseil des ministres, parce que la loi du 31 mai 2017 ne fait pas l'objet de la question préjudicielle. Par ailleurs, la dérogation pour accident et dommages intentionnels est en réalité un recours purement théorique qui méconnaît ses droits fondamentaux, puisqu'elle n'est pas applicable dans la situation de faute grave de la part de la partie appelante devant la juridiction *a quo*, comme en l'espèce. Il est d'autant plus disproportionné que cette disposition s'applique quelles que soient les circonstances, par exemple même si le véhicule a été volé.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur le mécanisme de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs mis en place en cas d'absence d'assurance, tel qu'il est réglé par 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). En application de l'article 2, § 1er, de cette loi, tout propriétaire est, en principe, tenu d'assurer son véhicule. L'article 19bis-11, § 1er, 8°), de la loi prévoit notamment que la personne lésée peut obtenir du Fonds commun de garantie belge (ci-après : le Fonds) la réparation des dommages causés par un véhicule automoteur lorsqu'aucune entreprise d'assurance n'est tenue de réparer le dommage, notamment en raison du fait que le propriétaire du véhicule n'a pas assuré celui-ci.

L'article 19bis-14, en cause, de la loi du 21 novembre 1989, tel qu'il a été modifié par l'article 17, 2°, 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) et tel qu'il est applicable au litige devant la juridiction *a quo*, organise un recours subrogatoire au bénéfice du Fonds pour récupérer les montants déboursés en faveur de la personne lésée par l'accident. Cet article dispose :

« § 1er. Dans les cas prévus à l'article 19bis-11, § 1er, le Fonds est subrogé, dans la mesure où il a réparé le dommage, aux droits de la personne lésée contre les personnes responsables et éventuellement contre leurs assureurs.

[...]

§ 5. Par dérogation au paragraphe 1er et dans le cas de l'article 19bis-11, § 1er, 8°), le Fonds a un droit de recours à concurrence du montant de l'indemnité contre le propriétaire du véhicule automoteur et le cas échéant, contre son assureur. Le propriétaire ne dispose d'aucun droit en vue de récupérer le montant de l'indemnisation.

Par dérogation à l'alinéa précédent, le paragraphe 1er reste d'application si l'accident et les dommages ont été causés intentionnellement.

[...] ».

B.2. L'article 17, 2°, de la loi du 31 mai 2017 insère le paragraphe 5 précité dans l'article 19bis-14 de la loi du 21 novembre 1989. Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition mentionnent :

« La deuxième modification dans les modalités de recours du Fonds commun de Garantie belge concerne l'intervention de cet organisme en cas de non-assurance. La loi oblige le Fonds commun de Garantie belge à indemniser les victimes dans un tel cas. Il faut en conséquence organiser le droit dans le chef du Fonds lui permettant d'obtenir remboursement car aucune relation contractuelle n'est à la base de cette obligation d'indemnisation.

Jusqu'à ce jour, la loi dispose que le Fonds peut obtenir remboursement du conducteur responsable de l'accident. Cependant, cette disposition ne cadre plus avec la logique de la loi. En effet, la loi précise, d'une part, que l'obligation d'assurance repose sur le propriétaire du véhicule automoteur et, d'autre part, que cette obligation est suspendue pour la durée du contrat d'assurance souscrit par une autre personne pour le même véhicule automoteur. Par conséquent, il incombe au propriétaire de vérifier si le véhicule automoteur est bien assuré soit par lui-même, soit par une autre personne. En cas de non-assurance, le propriétaire doit immédiatement souscrire une assurance ou soustraire le véhicule à la circulation.

La proposition de modification poursuit cette logique en organisant un droit d'obtenir remboursement contre le propriétaire du véhicule automoteur non-assuré au motif qu'il est le responsable principal du fait que le Fonds commun de Garantie belge soit tenu d'intervenir dans ce tel cas.

Bien sûr, la réglementation existante reste d'application si l'accident et les dommages ont été causés intentionnellement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2414/001, pp. 14-15).

Quant au fond

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 19bis-14, § 5, de la loi du 21 novembre 1989, tel qu'il a été modifié par la loi du 31 mai 2017, avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), en ce qu'il prive le propriétaire d'un véhicule non assuré faisant l'objet d'un recours de la part du Fonds du droit de récupérer, auprès de quiconque, l'indemnisation.

Il ressort de la décision de renvoi que le conducteur du véhicule jugé responsable de l'accident n'en était pas le propriétaire et qu'il a été condamné pour mise en circulation, en tant

que conducteur, d'un véhicule non assuré (article 22 de la loi du 21 novembre 1989), sans que soit toutefois reconnu le caractère intentionnel de l'accident et des dommages causés. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.4.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.4.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.4.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase).

Aux termes de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, la protection du droit de propriété « ne [porte] pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.4.4. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.5.1. Les articles 19*bis*-11 et 19*bis*-14, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989 forment un ensemble cohérent. En effet, le premier prévoit l'intervention du Fonds pour réparer le dommage subi par la personne lésée, tandis que le second subroge le Fonds, dans la mesure où il a réparé ce dommage, dans les droits de la personne lésée contre les personnes responsables. Ils trouvent leur origine, notamment, dans l'article 50 de la loi du 9 juillet 1975 « relative au contrôle des entreprises d'assurances ».

B.5.2. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que, de façon générale, le législateur avait pour objectif de suppléer au défaut de couverture de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, secteur dans lequel l'assurance a été rendue obligatoire. À cette fin, il a prévu la création d'un Fonds ayant pour mission de réparer les dommages causés par un véhicule automoteur dans les hypothèses visées à l'article 50, § 1er (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 269, p. 48).

Le législateur a voulu garantir l'intervention du Fonds au motif que, « pour des raisons de justice sociale, il ne convient pas de laisser sans réparation les victimes d'accidents de la circulation qui ne peuvent être dédommagées » (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 570, p. 52).

Le Fonds est subrogé « dans la mesure de ses paiements, puisque son rôle est uniquement de garantir et non d'assurer » (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 851/1, p. 19).

B.5.3. Il s'ensuit que l'intervention du Fonds a pour objectif de garantir l'indemnisation des victimes et non d'exonérer du paiement des dommages et intérêts le responsable de l'accident de la circulation ou le responsable du fait que, le véhicule n'étant pas correctement assuré, aucune assurance n'est intervenue pour indemniser les victimes de l'accident.

B.6.1. En ce qu'il rend impossible pour le propriétaire du véhicule de récupérer auprès de quiconque le montant de l'indemnisation du Fonds, y compris auprès de la personne responsable de l'accident, excepté dans le cas où l'accident et les dommages ont été causés intentionnellement, l'article 19*bis*-14, § 5, de la loi du 21 novembre 1989, en cause, entraîne une ingérence dans le droit au respect des biens du propriétaire.

B.6.2. Selon le Conseil des ministres, cette impossibilité répond à un objectif d'incitation et de responsabilisation des propriétaires, à qui incombe une obligation claire d'assurance. Cet objectif constitue un impératif d'intérêt général.

B.7. En faisant porter exclusivement sur le propriétaire du véhicule non assuré le poids financier des conséquences de l'accident, la disposition en cause se rallie à la règle générale prévue à l'article 2, § 1er, alinéa 4, de la loi du 21 novembre 1989 et mentionnée en B.1, en vertu de laquelle il appartient au propriétaire d'assurer son véhicule. Il appartient à celui-ci de veiller à ce que son véhicule soit assuré, soit par lui-même, soit par une autre personne (Cass., 29 mars 2006, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060329.4; 11 juin 2019, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190611.3; 20 mars 2024, ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20240320.2F.13). La circonstance que le conducteur du véhicule est condamné en application de l'article 22, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989 pour mise en circulation, en tant que conducteur, d'un véhicule non assuré, n'y change rien, dès lors que cette disposition sanctionne à l'égard du conducteur la mise en circulation d'un véhicule qui n'est pas couvert par une assurance plutôt que le non-respect de l'obligation de conclure une assurance pour un véhicule à moteur, qui incombe exclusivement au propriétaire. Le législateur a raisonnablement pu estimer que le propriétaire d'un véhicule ne peut se soustraire, soit totalement, soit partiellement, à sa responsabilité en matière d'assurance de son véhicule, en se prévalant du fait que le conducteur savait que le véhicule n'était pas assuré. La disposition en cause est dès lors pertinente au regard de l'objectif mentionné en B.6.2.

B.8. La disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés. L'obligation faite au propriétaire d'assurer son véhicule concerne une obligation essentielle et clairement libellée, qui s'applique depuis longtemps déjà. En outre, la disposition en cause prévoit une exception

si l'accident et les dommages ont été causés intentionnellement, auquel cas le Fonds doit, par conséquent, diriger son recours contre les personnes responsables, tel que le prévoit l'article 19*bis*-14, § 1er, de la loi du 21 novembre 1989.

B.9. L'article 19*bis*-14, § 5, de la loi du 21 novembre 1989 est dès lors compatible avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19*bis*-14, § 5, de la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » ne viole pas l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

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 23 octobre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul