

Rolnummer 6484
Arrest nr. 88/2017 van 6 juli 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 19bis-13, § 3, van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 30 juni 2016 in zake het Vlaamse Gewest tegen het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 juli 2016, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 19bis-13, § 3 van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen de artikelen 10 en 11 Grondwet, indien het in die zin geïnterpreteerd wordt dat, naast de primaire schadelijder van een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, ook de secundaire schadelijder de mogelijkheid ontzegd kan worden vergoeding voor materiële schade van het gemeenschappelijk waarborgfonds te verkrijgen, aangezien dergelijke interpretatie immers een ongelijkheid creëert in hoofde van de groep van secundaire schadelijders, omdat slachtoffers van een schadegeval dat veroorzaakt wordt door een bestuurder die geconfronteerd wordt met een toevallig feit dat tegelijkertijd een niet-geïdentificeerd voertuig is, enkel recht hebben op vergoeding van de lichamelijke schade, terwijl de slachtoffers van een schadegeval dat veroorzaakt wordt door een bestuurder die geconfronteerd wordt met een zuiver toevallig feit recht hebben op integrale vergoeding van zowel lichamelijke als materiële schade ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het Vlaamse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Vanlerberghe, advocaat bij het Hof van Cassatie;
- het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Maes, advocaat bij het Hof van Cassatie, en Mr. J. Bosquet, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Schuermans, advocaat bij de balie te Turnhout.

Het Vlaamse Gewest heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 april 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 mei 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 mei 2017 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Het Hof van Cassatie, waarbij voorziening werd ingesteld tegen het vonnis in hoger beroep van de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, stelt een vraag aan het Hof met betrekking tot artikel 19bis-13, § 3, van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen.

De betwisting voor de feitenrechter heeft betrekking op een vordering van het Vlaamse Gewest tot vergoeding van de schade aan de vangrails, ten laste van het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds (hierna : Waarborgfonds). Volgens de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen werd het verkeersongeval veroorzaakt door de bestuurder van een niet-geïdentificeerd voertuig, die door af te wijken van zijn rijvak, de geïdentificeerde bestuurder van een ander voertuig deed uitwijken, die hierdoor slipte en tegen de vangrails reed. De Rechtbank heeft overigens geoordeeld dat het rijgedrag van de niet-geïdentificeerde bestuurder voor de geïdentificeerde bestuurder overmacht uitmaakte.

Volgens de appelrechter kon het Vlaamse Gewest zijn vordering niet doen steunen op artikel 19bis-11, § 1, 3°, van de wet van 21 november 1989, omdat het toevallig feit dient te worden beoordeeld ten aanzien van de bestuurder die het ongeval heeft veroorzaakt; de geïdentificeerde bestuurder heeft het ongeval echter niet veroorzaakt. Ten aanzien van de niet-geïdentificeerde bestuurder is er geen sprake van een toevallig feit, aangezien hij het ongeval heeft veroorzaakt. Derhalve is de vergoedingsplicht beperkt tot de vergoeding van de schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels en is de vordering inzake stoffelijke schade ongegrond.

Volgens het Hof van Cassatie wordt in het cassatiemiddel betoogd dat de onderscheiden wettelijke regeling in geval van een toevallig feit en een niet-geïdentificeerd voertuig haar grondslag vindt in het gevaar voor bedrog dat zou ontstaan of minstens zou worden vergemakkelijkt indien de vergoedingsplicht van het Waarborgfonds ook zou bestaan voor de materiële schade in geval van schade veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig. Die *ratio legis* gaat echter enkel op in zoverre de vergoedingsplicht geldt ten aanzien van een primaire schadelijder, en niet ten aanzien van een secundaire schadelijder, namelijk diegene die het slachtoffer is van schade geleden door het gedrag van een geïdentificeerde bestuurder die zelf wordt geconfronteerd met een niet-geïdentificeerd voertuig dat voor hem een geval van overmacht uitmaakt. Het middel werpt derhalve de schending op van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Dienvolgens stelt het Hof van Cassatie bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. In rechte

- A -

A.1.1. Het Waarborgfonds situeert allereerst de rechtspraak van het Hof van Cassatie waaruit kan worden afgeleid dat de beroepsrechter wettig heeft beslist dat het Waarborgfonds niet gehouden is tot het vergoeden van de stoffelijke schade van het Vlaamse Gewest.

Immers, het Hof van Cassatie besliste reeds meermaals dat het in de in het geding zijnde bepaling beoogde « toevallig feit » dient te worden beoordeeld aan de « zijde van de bestuurder van het voertuig dat het ongeval veroorzaakte ». Het oordeelde ook dat het precies om reden van dat toevallig feit moet zijn dat geen enkele toegelaten verzekeringsonderneming tot vergoeding verplicht is. Dat « toevallig feit » doet zich niet voor wanneer geen toegelaten verzekeringsonderneming tot vergoeding gehouden is omdat de identiteit van de veroorzaker van het ongeval niet is vastgesteld.

A.1.2. De door het Hof van Cassatie gestelde prejudiciële vraag vergelijkt, volgens het Waarborgfonds, twee categorieën van schadelijders, te weten het slachtoffer van een schadegeval dat wordt veroorzaakt door een geïdentificeerde bestuurder die wordt geconfronteerd met een zuiver toevallig feit, wiens zowel lichamelijke als materiële schade wordt vergoed, en het slachtoffer van een schadegeval dat wordt veroorzaakt door een geïdentificeerde bestuurder, die op zijn beurt wordt geconfronteerd met een niet-geïdentificeerd voertuig dat voor hem een geval van overmacht uitmaakt, dat alleen een vergoeding verkrijgt voor de lichamelijke schade.

Uit de arresten nrs. 93/99, 96/2000, 21/2011, 175/2014, 96/2015 en 123/2015 van het Hof dient, volgens het Waarborgfonds, te worden afgeleid dat de wetgever een onderscheid maakt tussen de financiële situatie van het Waarborgfonds en van de WAM-verzekeraars. Hij maakt ook een onderscheid tussen de vergoedingsplicht van het Waarborgfonds en van de WAM-verzekeraars, waarbij hij voorrang geeft aan de vergoeding van lichamelijke letsels door het Waarborgfonds. De wetgever vermocht, voor een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, de vergoedingsplicht van het Waarborgfonds te beperken tot de lichamelijke letsels, ook al is het Waarborgfonds ertoe gehouden de materiële schade te dekken. De aan het Fonds opgelegde budgettaire beperkingen, het doel van de wetgever dat erin bestaat elke vorm van collusie te vermijden en de doelstelling van de wetgever die erin bestaat prioritair de lichamelijke schade te dekken, verantwoorden dat materiële schade veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig van de vergoeding van de materiële schade wordt uitgesloten. De wetgever vermocht die uitsluiting goed te keuren om fraude tegen te gaan en om de aanzienlijke en onverantwoorde geldelijke lasten te vermijden die eruit zouden voortvloeien voor het Waarborgfonds.

Uit voormelde arresten kan, volgens het Waarborgfonds, ook worden afgeleid dat het Hof het risico van bedrog anders beoordeelt wat de vergoeding door het Waarborgfonds conform artikel 19bis-11, § 1, 7°, van de wet van 21 november 1989 betreft en wat de vergoeding door de WAM-verzekeraars conform artikel 19bis-11, § 2, van dezelfde wet betreft. In het eerste geval oordeelt het Hof dat rekening dient te worden gehouden met het risico op fraude, in het tweede geval niet.

A.1.3.1. Het Waarborgfonds merkt op dat er ten aanzien van de secundaire schadelijders eveneens een gevaar op bedrog bestaat. Dat de primaire schadelijders zich aan fraude schuldig zouden kunnen maken, is de reden waarom de wetgever de stoffelijke schade vermocht uit te sluiten in geval van toepassing van artikel 19bis-11, § 1, 7°, van de wet van 21 november 1989 (zie arrest nr. 93/99). Indien de primaire schadelijder zich ten onrechte beroept op een niet-geïdentificeerd voertuig, dan zou de secundaire schadelijder, zelfs wanneer hij niet op de hoogte zou zijn van het bedrog, hier ook zijn voordeel uit kunnen halen; dit was niet de bedoeling van de wetgever. Bij de primaire en de secundaire schadelijder is derhalve bedrog mogelijk en is de uitsluiting van de materiële schade in de vergoedingsregeling van de in het geding zijnde bepaling verantwoord.

Omdat het Hof in zijn arrest nr. 93/99 reeds oordeelde dat de wettelijke uitsluiting van de mogelijkheid tot vergoeding van materiële schade in het geval van een ongeval dat door een niet-geïdentificeerd voertuig wordt veroorzaakt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, kan het te dezen besluiten tot de niet-schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het in de prejudiciële vraag beoogde verschil in behandeling kan redelijkerwijze worden verantwoord.

A.1.3.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat de loutere omstandigheid dat ook in de hypothese van de secundaire schadelijder bedrog theoretisch mogelijk is, niet kan worden aangevoerd als rechtvaardiging voor de door de wetgever doorgevoerde mogelijkheid van uitsluiting van de vergoeding van lichamelijke schade in geval van betrokkenheid van een niet-geïdentificeerde bestuurder. In het arrest nr. 123/2015 heeft het Hof geoordeeld dat het aan de rechter toekomt om, bij het vaststellen van fraude en heimelijke verstandhouding, daaraan de gepaste gevolgen te verbinden.

A.2.1. Allereerst werpt de Ministerraad op dat de prejudiciële vraag onduidelijk is. Enerzijds, gaat zij uit van de situatie waarin een ongeval is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig waardoor de primaire en de secundaire schadelijder materiële schade lijden. Die situatie valt evenwel enkel onder de vergoedingsopdracht van het Waarborgfonds op grond van artikel 19bis-11, § 1, 7°, *juncto* artikel 19bis-13, § 3, van de wet van 21 november 1989. Anderzijds, steunt de aangevoerde ongelijke behandeling van de secundaire schadelijders op een vergelijking tussen de situatie van de slachtoffers van een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig dat voor de geïdentificeerde bestuurder die hen aanrijdt een toevallig feit uitmaakt en op de situatie van de slachtoffers van een ongeval dat wordt veroorzaakt door een geïdentificeerde bestuurder die geconfronteerd wordt met een « zuiver toevallig feit ». Die laatste situatie kan enkel betrekking hebben op het geval waarbij een geïdentificeerde bestuurder een ongeval veroorzaakt, maar diens verzekeraar om reden van het zuiver toevallig feit, niet tot dekking gehouden is, en valt enkel onder de vergoedingsopdracht van het Waarborgfonds op grond van artikel 19bis-11, § 1, 3°, van de in het geding zijnde wet.

A.2.2.1. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en het verwijzingsarrest blijkt, volgens de Ministerraad, dat het verschil in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd, enerzijds, uitgaat van de situatie dat een niet-geïdentificeerd voertuig het ongeval heeft veroorzaakt en, anderzijds, dat de motivering voor de gestelde vraag steunt op de hypothese dat het geïdentificeerde voertuig het ongeval heeft veroorzaakt. In die hypothese gaat de vraag derhalve uit van een verkeerde toepassing van de wettelijke bepalingen inzake de

vergoedingsopdracht van het Waarborgfonds. In het bijzonder verwacht de prejudiciële vraag twee te onderscheiden situaties waarin het Waarborgfonds tot vergoeding gehouden is.

In de eerste plaats is, wanneer het geïdentificeerde voertuig tot schade aanleiding geeft maar diens verzekeraar niet gehouden is tot vergoeding omdat het ongeval is veroorzaakt door een derde niet-geïdentificeerd voertuig, artikel 19bis-11, § 1, 7°, *juncto* artikel 19bis-13, § 3, van de in het geding zijnde wet van toepassing en kan het slachtoffer een vergoeding van het Waarborgfonds verkrijgen indien het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt niet kan worden geïdentificeerd. In die situatie is de reden waarom de WAM-verzekeraar niet moet vergoeden, het feit dat de bestuurder niet is geïdentificeerd.

Ten tweede, wanneer het geïdentificeerde voertuig het ongeval heeft veroorzaakt doch de verzekeraar niet tot vergoeding gehouden is om reden van een toevallig feit, is artikel 19bis-11, § 1, 3°, van de in het geding zijnde wet van toepassing. Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie is daartoe vereist : de bestuurder van het ongevalveroorzakende voertuig gaat vrijuit omdat het ongeval werd veroorzaakt door het toevallig feit, en om reden van het toevallig feit is geen enkele verzekeringsonderneming tot de vergoeding verplicht. Het toevallig feit dient te worden beoordeeld aan de zijde van de bestuurder van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt. Dus, indien het ongeval is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, moet ten aanzien van dat niet-geïdentificeerde voertuig het toevallig feit worden beoordeeld en niet ten aanzien van de geïdentificeerde bestuurder die het ongeval niet heeft veroorzaakt, ook al is de schade van de secundaire schadelijder het gevolg van aanrijding met die geïdentificeerde bestuurder.

Volgens de Ministerraad kan derhalve niet tot het bestaan van een toevallig feit worden besloten wanneer de rechter heeft vastgesteld dat het ongeval werd veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig. De enige reden waarom de secundaire schadelijder geen aanspraak kan maken op de vergoeding van de materiële schade is, *in casu*, gelegen in het feit dat het ongeval is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig en niet in het feit dat de geïdentificeerde bestuurder zich kan beroepen op de aanwezigheid van een niet-geïdentificeerd voertuig.

A.2.2.2. De Vlaamse Regering meent dat de stelling van de Ministerraad niet kan worden gevolgd. De situatie waarin de secundaire schadelijder zich bevindt, komt erop neer dat die persoon schade ondervindt als gevolg van de handeling van een geïdentificeerde bestuurder die wordt gehinderd door een niet-geïdentificeerde bestuurder. Zijn materiële schade kan enkel om die reden niet worden vergoed, terwijl zulks wel het geval zou zijn wanneer in dezelfde verhouding tussen de primaire en de secundaire schadelijder, de primaire schadelijder zich zou kunnen beroepen op de aanwezigheid van een toevallig feit.

A.2.3.1. In tegenstelling tot wat de prejudiciële vraag lijkt aan te voeren, dient, volgens de Ministerraad, een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de onderscheiden vergoedingsopdrachten van het Waarborgfonds, en bijgevolg tussen, enerzijds, de slachtoffers in de hypothese van een schadegeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig en, anderzijds, de slachtoffers van een schadegeval veroorzaakt door een toevallig feit. Voormeld onderscheid is uitdrukkelijk erkend in het arrest nr. 93/99.

Bovendien kan, in tegenstelling tot wat de prejudiciële vraag lijkt aan te voeren, geen onderscheid worden gemaakt tussen de slachtoffers van een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig. Al die slachtoffers, de primaire en secundaire slachtoffers, bevinden zich ten aanzien van het niet-geïdentificeerde voertuig dat het ongeval veroorzaakte in dezelfde juridische situatie, zodat zij gelijk dienen te worden behandeld. Immers, de vergoedingsopdracht van het Waarborgfonds steunt op het feit dat de verzekeraar van het niet-geïdentificeerde voertuig niet kan tegemoetkomen en strekt tot de bescherming van de slachtoffers. De secundaire schadelijders die schade hebben geleden door de aanrijding met een geïdentificeerd voertuig anders behandelen, zou erop neerkomen dat het oorzakelijk verband met de fout van het niet-geïdentificeerde voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, wordt verbroken.

A.2.3.2. De Vlaamse Regering is, in tegenstelling tot de Ministerraad, van oordeel dat de slachtoffers zich ten aanzien van een niet-geïdentificeerd voertuig niet in dezelfde juridische positie bevinden. Het gevaar voor heimelijke afspraken en collusie is niet zo groot wat de secundaire schadelijder betreft.

A.2.4. De beperking waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, geldt enkel in de hypothese waarin het Waarborgfonds moet vergoeden naar aanleiding van een schadegeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat die beperking niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (nr. 93/99). De uitsluiting van de materiële schade in geval van schade veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig is, sinds de wetwijziging van 2008, sterk ingeperkt. In de huidige versie van

artikel 19bis-13, § 3, van de in het geding zijnde wet is die beperking niet toegelaten wanneer het Waarborgfonds een vergoeding uitkeert wegens een aanzienlijk lichamelijk letsel opgelopen door een benadeelde in het raam van een ongeval waarbij een niet-geïdentificeerd voertuig materiële schade heeft veroorzaakt. Bovendien is de oorspronkelijke vrijstelling voor materiële schade weggefallen. Die wetswijziging is de omzetting van de Europese richtlijn 2009/103/EG van 16 september 2009 betreffende de aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen.

A.3.1. De Vlaamse Regering meent dat de secundaire schadelijders ongelijk worden behandeld, naargelang het ongeval wordt veroorzaakt door een bestuurder die op zijn beurt geconfronteerd wordt met een toevallig feit, namelijk een niet-geïdentificeerd voertuig, in welk geval enkel de lichamelijke schade kan worden vergoed, of naargelang het ongeval veroorzaakt wordt door een bestuurder die wordt geconfronteerd met een ander toevallig feit, in welk geval de lichamelijke schade en de materiële schade worden vergoed.

Hoewel het gaat om twee verschillende situaties, kan er een wisselwerking bestaan tussen de voorwaarden van de vergoedingsverplichting van het Waarborgfonds in geval van een toevallig feit, enerzijds, en in geval van het niet-geïdentificeerde motorrijtuig, anderzijds. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de positie van de secundaire schadelijder, waarbij wordt gedoeld op diegene die het slachtoffer werd van de geïdentificeerde schadeverwekkende bestuurder. De gestelde prejudiciële vraag maakt duidelijk dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen een « zuiver toevallig feit » en het toevallig feit dat een niet-geïdentificeerd voertuig uitmaakt. In dat laatste geval wordt de schade van de secundaire schadelijder niet veroorzaakt door de niet-geïdentificeerde bestuurder, maar door de geïdentificeerde bestuurder die hiervoor niet aansprakelijk kan worden gesteld, omdat hij wordt geconfronteerd met een niet-geïdentificeerde bestuurder, die voor hem een toevallig feit uitmaakt.

A.3.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de *ratio legis* van de uitsluiting van de vergoeding van materiële schade enkel opgaat voor de primaire schadelijder, namelijk de rechtstreeks bij het ongeval betrokken schadelijder die vergoeding zou vorderen op grond van het feit dat zijn eigen schade werd veroorzaakt door een niet-geïdentificeerde bestuurder, en niet voor de secundaire schadelijder. Immers, ten aanzien van de secundaire schadelijder speelt de vrees voor bedrog niet, ongeacht of dat toevallig feit een zuiver toevallig feit is dan wel bestaat in de aanwezigheid en het optreden van een niet-geïdentificeerd voertuig.

A.3.3. Ondergeschikt vraagt de Vlaamse Regering het Hof artikel 19bis-13, § 3, van de wet van 21 november 1989 zo te interpreteren dat het Waarborgfonds steeds moet optreden op basis van de regeling die geldt in geval van een toevallig feit en niet uit hoofde van de vergoedingsverplichting bij een niet-geïdentificeerd voertuig.

- B -

B.1.1. Artikel 19bis-13, § 3, van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen bepaalt :

« In het geval bedoeld bij artikel 19bis-11, § 1, 7°, en wanneer het ongeval zich heeft voorgedaan op het Belgische grondgebied, kan de Koning de verplichtingen van het Fonds beperken tot de vergoeding van de schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels.

Evenwel is een dergelijke beperking niet toegelaten wanneer het Fonds vergoedt omwille van aanzienlijk lichamelijk letsel door enige benadeelde opgelopen in een ongeval waarbij materiële schade werd veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig.

Wordt beschouwd als aanzienlijk letsel, een lichamelijk letsel dat, ingevolge het ongeval, ofwel :

1. de dood van de benadeelde;
2. een bestendige invaliditeit van 15 % of meer;
3. een tijdelijke invaliditeit van een maand of meer;
4. een hospitaalopname van zeven dagen of meer heeft veroorzaakt.

De Koning kan de voorwaarden, waaronder een lichamelijk letsel als aanzienlijk wordt beschouwd, nader bepalen of de lijst ervan aanvullen.

De bepalingen van deze paragraaf zijn niet van toepassing op de gevolgen van de ongevallen die zich hebben voorgedaan voor zijn inwerkingtreding ».

B.1.2. Voor de beoordeling van de prejudiciële vraag is tevens artikel 19*bis*-11 van de wet van 21 november 1989 van belang, dat bepaalt :

« § 1. Elke benadeelde kan van het Fonds de vergoeding bekomen van de schade die door een motorrijtuig is veroorzaakt :

- 1°) wanneer de verzekeringsonderneming failliet verklaard is;
- 2°) wanneer de vergoedingen verschuldigd zijn door een verzekeringsonderneming, die na afstand of intrekking van de toelating in België of na het, met toepassing van artikel 71, §§ 1, derde lid, en 2, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, opgelegde verbod van activiteit, haar verplichtingen niet nakomt;
- 3°) wanneer geen enkele verzekeringsonderneming tot die vergoeding verplicht is om reden van een toevallig feit waardoor de bestuurder van het voertuig dat het ongeval veroorzaakte, vrijuit gaat;
- 4°) wanneer in geval van diefstal, geweldpleging of heling, de burgerrechtelijke aansprakelijkheid waartoe het motorrijtuig aanleiding kan geven, niet verzekerd is, overeenkomstig de wettelijk geoorloofde uitsluiting;
- 5°) indien binnen drie maanden na de datum waarop hij zijn verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend bij de verzekeringsonderneming van het voertuig waarmee, door deelneming aan het verkeer, het ongeval is veroorzaakt of bij haar schaderegelaar, die verzekeringsonderneming of haar schaderegelaar hem geen met redenen omkleed antwoord op de diverse punten in het verzoek heeft verstrekt;
- 6°) indien de verzekeringsonderneming heeft nagelaten om een schaderegelaar aan te wijzen;

7°) indien het motorrijtuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, niet kan worden geïdentificeerd; in dat geval wordt het Fonds in de plaats gesteld van de aansprakelijke persoon;

8°) wanneer geen enkele verzekeringsonderneming tot die vergoeding verplicht is hetzij omdat de verzekeringsplicht niet nageleefd werd, hetzij de verzekeringsonderneming binnen twee maanden na het ongeval niet kan geïdentificeerd worden.

§ 2. In afwijking van 7°) van de voorgaande paragraaf, indien verscheidene voertuigen bij het ongeval zijn betrokken en indien het niet mogelijk is vast te stellen welk voertuig het ongeval heeft veroorzaakt, wordt de schadevergoeding van de benadeelde persoon in gelijke delen verdeeld onder de verzekeraars die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de bestuurders van deze voertuigen dekken, met uitzondering van degenen wier aansprakelijkheid ongetwijfeld niet in het geding komt ».

B.2. Krachtens artikel 19bis-13, § 3, *juncto* artikel 19bis-11, § 1, 7°, van de wet van 21 november 1989 wordt de schadevergoeding van de benadeelde persoon, in geval de schade wordt veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, beperkt tot de schade die voortvloeit uit lichamelijke letsels.

Aan het Hof wordt gevraagd of het voormelde artikel 19bis-13, § 3, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het « naast de primaire schadelijder van een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, ook de secundaire schadelijder de mogelijkheid [ontzegt] vergoeding voor materiële schade van het gemeenschappelijk waarborgfonds te verkrijgen ».

Daardoor zou, volgens de verwijzende rechter, een verschil in behandeling bestaan tussen secundaire schadelijders, « omdat slachtoffers van een schadegeval dat veroorzaakt wordt door een bestuurder die geconfronteerd wordt met een toevallig feit dat tegelijkertijd een niet-geïdentificeerd voertuig is, enkel recht hebben op vergoeding van de lichamelijke schade, terwijl slachtoffers van een schadegeval dat veroorzaakt wordt door een bestuurder die geconfronteerd wordt met een zuiver toevallig feit recht hebben op integrale vergoeding van zowel lichamelijke als materiële schade ».

B.3.1. Uit de feiten van de zaak en de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat een niet-geïdentificeerd voertuig een ongeval heeft veroorzaakt, waarbij schade is berokkend aan een geïdentificeerd voertuig en aan de materiële goederen van het Vlaamse Gewest.

Aan de bestuurder van het geïdentificeerde voertuig kan enkel de schade die voortvloeit uit lichamelijke letsels worden vergoed met toepassing van artikel 19bis-11, § 1, 7°, *juncto* artikel 19bis-13, § 3, van de in het geding zijnde wet. Hij kan zich niet beroepen op de vergoedingsregeling van het Waarborgfonds om reden van een « toevallig feit » omdat, ook al leverde het rijgedrag van de bestuurder van het niet-geïdentificeerde voertuig voor de bestuurder van het geïdentificeerde voertuig een toevallig feit op, dat toevallig feit niet de reden is waarom geen enkele erkende verzekeringsonderneming tot vergoeding van de toegebrachte schade verplicht is, maar wel het feit dat de identiteit van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt niet is vastgesteld (Cass., 20 juni 1991, *Arr. Cass.*, 1990-1991, nr. 548; Cass., 25 juni 1992, *Arr. Cass.*, 1991-1992, nr. 566; Cass., 8 mei 1998, *Arr. Cass.*, 1998, nr. 230).

Bovendien dient het toevallig feit te worden beoordeeld ten aanzien van de bestuurder van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt (Cass., 2 mei 1989, *Arr. Cass.*, 1988-1989, nr. 497; Cass., 20 juni 1991, *Arr. Cass.*, 1990-1991, nr. 548).

B.3.2. In de prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd naar de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van het verschil in behandeling tussen de secundaire schadelijders die het slachtoffer zijn van een verkeersongeval met een niet-geïdentificeerd voertuig en de secundaire schadelijders die het slachtoffer zijn van een verkeersongeval ingevolge een toevallig feit.

Overeenkomstig het verwijzingsarrest dient te worden begrepen onder primaire schadelijder « de bij het ongeval betrokken schadelijder » en onder secundaire schadelijder « degene die het slachtoffer is van schade geleden door het gedrag van een geïdentificeerde bestuurder die zelf werd geconfronteerd met een niet-geïdentificeerd voertuig dat voor hem een geval van overmacht uitmaakt ».

B.4.1. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 19bis-13, § 3, en artikel 19bis-11, § 1, van de wet van 21 november 1989 blijkt dat die artikelen de overname betreffen van de voorheen bestaande artikelen 79 en 80 van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1716/001, p. 17). Bij artikel 7 van de wet van 22 augustus 2002 werden de bepalingen betreffende de verplichte

aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen verplaatst van de wet van 9 juli 1975 naar de wet van 21 november 1989.

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 79 en 80 van de wet van 9 juli 1975 blijkt dat, op algemene wijze, de wetgever beoogde het gebrek aan dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen, een sector waarin de verzekering verplicht is, te verhelpen; daartoe heeft hij voorzien in de oprichting van een Gemeenschappelijk Waarborgfonds dat tot taak heeft de schade te herstellen die in de in artikel 80 van de wet van 9 juli 1975, thans artikel 19bis-11 van de wet van 21 november 1989, bedoelde gevallen door een motorrijtuig is veroorzaakt.

« Aan de hand van deze artikelen wordt een tegemoetkomingsstelsel in het leven geroepen. Hierop kan een beroep worden gedaan, als voor een tak, waarin de verzekering bij de wet is opgelegd - de burgerrechtelijke aansprakelijkheid inzake motorrijtuigen - de dekking ontbreekt. Dit gemis aan dekking kan uit allerlei toestanden voortspuiten, waarvan de belangrijkste gewis hieruit voortvloeien, dat de aansprakelijke persoon - en dus de verzekeraar - onbekend is, of dat de verzekeraar in staat van faillissement verkeert » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 269, p. 48).

Uit de parlementaire voorbereiding volgt dat het eveneens is door zich te baseren op het verplichte karakter van de aansprakelijkheidsverzekering inzake motorvoertuigen dat de wetgever (artikel 79, § 4, van de wet van 9 juli 1975) de financiering van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds ten laste heeft gelegd van de verzekeringsondernemingen die in de genoemde verzekeringstak werkzaam zijn :

« De Commissie voor de Economische Zaken heeft harerzijds het door de Regering voorgedragen stelsel aanvaard omdat ze oordeelde dat het omslaan van de financiële last van het optreden van het Fonds over de gemeenschap der ' motorrijtuig ' -verzekerden veeleer dan over de verzekerden van de gefailleerde maatschappij of over alle belastingplichtigen, een verantwoorde keuze is op grond van het bestaand stelsel der verplichte verzekering voor de vergoeding van de verkeersongevallen » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 570, p. 51).

B.4.3. Wat betreft de aan de Koning verleende mogelijkheid om de tegemoetkoming van het Waarborgfonds uit te breiden tot de materiële schade (artikel 80, § 1, derde lid, van de wet van 9 juli 1975) en de uitsluiting, in dat verband, van het geval van de niet-identificatie van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, wordt in de parlementaire voorbereiding gewezen op verscheidene elementen die door de wetgever in aanmerking zijn genomen, waaronder, enerzijds, de zorg om het Waarborgfonds te behoeden voor het risico van fraude

en heimelijke verstandhouding en, anderzijds, de zorg om bij voorrang lichamelijke letsels te dekken. Aldus is het volgende uiteengezet :

« Volgens de wet van 1 juli 1956 kan het Gemeenschappelijk Fonds alleen tot vergoeding van lichamelijke schaden worden aangesproken.

[...]

Gaat het om niet geïdentificeerde motorrijtuigen, dan moet worden vermeden dat men al te gemakkelijk zou geneigd zijn bedrog of collusie aan te wenden om van het Gemeenschappelijk Waarborgfonds vergoeding van geleden schade te bekomen in gevallen waarin het Fonds niet aansprakelijk is. Bovendien moet men indachtig zijn dat zich daaronder motorrijtuigen kunnen bevinden die van de verzekeringsplicht zijn vrijgesteld en dus niet tot het Gemeenschappelijk Waarborgfonds moeten bijdragen.

Het is dan ook begrijpelijk dat het Gemeenschappelijk Waarborgfonds niet op zo volstrekte wijze als de verzekeraar tot uitkering gehouden is.

Daarom had de wetgever van 1956 de zuiver stoffelijke schade uitgesloten, daar hij van mening was dat in de eerste plaats de lichamelijke schade van het slachtoffer en zijn gezinsleden volledig moet worden vergoed, als ware de dader van het ongeval op geldige en afdoende wijze verzekerd.

Voor schade uit lichamelijke letsels wordt dus zowel met het berokkende stoffelijk als zedelijk nadeel rekening gehouden.

Niemand zal betwisten dat voor de slachtoffers stoffelijke schade uit een sociaal oogpunt heel wat minder belang heeft.

Behoudens uitzondering gaat het hier om schade aan motorrijtuigen. Vergoeding van zodanige schade kan in de meeste gevallen van de aansprakelijke dader worden bekomen. De automobilist kan trouwens met weinig kosten dekking bekomen tegen risico's boven een bepaalde grens, door zich te verzekeren tegen schade die veroorzaakt is niet alleen door een andere automobilist, maar ook door een voetganger, een fietser, een door paarden getrokken rijtuig, zwervende dieren, kudden, overmacht, eigen schuld of schuld van aangestelden.

[...]

Gevolg hiervan is dat de opdracht van het Waarborgfonds zou moeten uitgebreid worden tot de stoffelijke schade in de gevallen onder 2° en 4° van § 1, te weten het geval van niet-verzekering en het geval van onvermogen van de verzekeraar.

Het ontwerp verleent aan de Koning de nodige bevoegdheid om met dit advies rekening te houden, en de bijdrageplicht van het Waarborgfonds zodanig af te bakenen dat het niet gehouden is tot een groot aantal kleine uitkeringen of tot al te grote schadevergoedingen.

Zo kan worden voortgegaan met de volledige vergoeding van lichamelijke schaden, waartoe het Waarborgfonds is gehouden » (*Parl. St.*, Kamer, 1963-1964, nr. 851/1, pp. 18 en 19).

B.4.4. Artikel 80, § 1, derde lid, van de wet van 9 juli 1975 is vervangen door artikel 19bis-13, § 3, van de wet van 21 november 1989, dat thans op « negatieve wijze [zegt] hetgeen nu is vastgesteld bij het laatste lid van eerder genoemde bepaling » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1716/001, p. 19).

B.5. Artikel 19bis-13, § 3, eerste lid, machtigt de Koning ertoe de tegemoetkoming van het Waarborgfonds te beperken tot de vergoeding van de schade voortvloeiend uit lichamelijke letsels in het geval bedoeld in artikel 19bis-11, § 1, 7°, namelijk het geval waarin het verkeersongeval door een niet-geïdentificeerd voertuig is veroorzaakt, behalve wanneer het Waarborgfonds vergoedt vanwege aanzienlijk lichamenlijk letsel, situatie waarin de materiële schade ook dient te worden vergoed (artikel 19bis-13, § 3, tweede lid).

Rekening houdend met de doelstelling van de wetgever, is het niet zonder redelijke verantwoording de vergoeding van materiële schade, in geval van niet-identificatie van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt, uit te sluiten; dat geval impliceert immers een substantieel risico van frauduleuze verklaringen, met de aanzienlijke geldelijke last die eruit zou voortvloeien voor het Waarborgfonds.

Vanwege dat risico van frauduleuze verklaringen is het eveneens niet zonder redelijke verantwoording, om dezelfde redenen, dat secundaire schadelijders geen vergoeding kunnen krijgen voor de materiële schade in geval van niet-identificatie van het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt.

B.6. In zoverre artikel 19bis-13, § 3, de mogelijkheid tot vergoeding van de schade beperkt tot lichamelijke letsels wanneer het ongeval door een niet-geïdentificeerd voertuig wordt veroorzaakt, is het niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19*bis*-13, § 3, van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 juli 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot