

# LE FONDS COMMUN DE GARANTIE BELGE

Vincent CALLEWAERT  
Avocat au barreau de Bruxelles  
Maître de conférences invité à l'UCL

1.- La souscription d'une assurance couvrant la responsabilité civile liée à l'utilisation d'un véhicule automoteur est obligatoire en Belgique depuis 1956.

Cette obligation d'assurance n'empêche pas que les victimes d'accident de la circulation se trouvent parfois dépourvues de tout recours contre un assureur R.C. automobile. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'accident est dû à un cas fortuit exonérant le conducteur du véhicule qui a causé l'accident, lorsque le responsable n'a pas respecté l'obligation de s'assurer, voire encore lorsque l'assureur peut invoquer l'exclusion légale de couverture instituée en cas de vol du véhicule.

Pour pallier ces situations et protéger les victimes, le législateur belge a rapidement institué un Fonds Commun de Garantie Automobile.

Ce Fonds Commun de Garantie Automobile (FCGA) est devenu récemment le Fonds Commun de Garantie Belge (FCGB). Ce changement de dénomination s'explique par un élargissement des missions d'indemnisation du Fonds. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique<sup>1</sup>, le Fonds n'a en effet plus pour unique objet d'assurer l'indemnisation des victimes d'accident de la circulation dans les hypothèses où aucun assureur R.C. automobile ne peut être tenu à pareille indemnisation, mais il sert aussi à indemniser les victimes d'éventuels accidents technologiques au sens de la loi précitée.

Notre collègue B. DUBUISSON ayant consacré un rapport entier à cette loi du 13 novembre 2011, nous nous permettrons de limiter notre examen au fonctionnement et aux spécificités du Fonds dans le contexte limité du risque automobile. Après avoir précisé la nature juridique du Fonds et dressé l'inventaire des textes qui lui sont applicables (I), nous analyserons son mode de financement (II) ainsi que les missions qui lui sont attribuées (III) avant de nous pencher sur ses principes d'indemnisation (IV) et l'articulation de la réparation des dommages qu'il peut assurer avec les autres techniques d'indemnisation (V).

## **I. Nature juridique et réglementation applicable**

2.- Créé en 1957 à l'initiative de l'union professionnelle des entreprises d'assurances (aujourd'hui ASSURALIA), le Fonds Commun de Garantie Automobile (aujourd'hui FCGB) a toujours existé sous la forme d'une association d'assurances mutuelles<sup>2</sup> agréée par le Roi.

---

<sup>1</sup> M.B., 24 février 2012.

<sup>2</sup> Sur cette notion, voy. l'ouvrage collectif : X, *L'assurance mutuelle en Belgique*, sous la dir. de M. FONTAINE, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 1999, 416 p. avec en particulier la contribution de M. FONTAINE intitulée « La nature juridique de l'assurance mutuelle », pp. 27-55.

Comme on le sait, l'assurance mutuelle se distingue de l'assurance « à primes », par le fait qu'elle se borne en principe « à répartir les pertes, sans poursuivre la réalisation de bénéfices »<sup>3</sup>. Dans les faits, cette association d'assurances mutuelles<sup>4</sup> regroupe toutes les entreprises d'assurances du marché belge qui commercialisent des produits d'assurance de la branche n° 10, à savoir le risque « R.C. véhicule terrestres automoteurs ».

Le Fonds Commun disposant la personnalité juridique, il peut naturellement être cité devant les cours et tribunaux du royaume au même titre qu'une entreprise d'assurances<sup>5</sup>.

**3.-** A l'heure actuelle, le Fonds Commun est régi par les textes suivants :

- la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs<sup>6</sup> et spécialement ses articles 19*bis*-1 à 19*bis*-18 ;
- l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant les conditions d'agrément et le fonctionnement du Bureau belge et du Fonds Commun de Garantie<sup>7</sup> ;
- l'arrêté royal du 12 avril 2004 octroyant l'agrément au Fonds Commun de garantie Automobile et au Bureau belge des assureurs automobiles<sup>8</sup> ;
- l'arrêté royal du 3 avril 2013 portant approbation des statuts du Fonds commun de Garantie, du Bureau belge des Assureurs automobile et de CANARA<sup>9</sup> ;

## **II. Financement**

**4.-** En ce qui concerne son volet « R.C. automobile », le Fonds Commun de Garantie Belge est financé par les entreprises d'assurances du marché belge qui consentent des garanties R.C. automobile et, partant, composent le Fonds.

L'article 19*bis*-4 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs dispose en ce sens que « les entreprises d'assurances qui pratiquent l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs sont solidairement tenues d'effectuer au Bureau belge et au Fonds les versements nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions et pour supporter leurs frais de fonctionnement ». Le second alinéa de cette disposition ajoute par ailleurs que « si le

---

<sup>3</sup> M. FONTAINE, *Droit des assurances*, 4<sup>e</sup> éd., coll. Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 63, n° 79.

<sup>4</sup> Sur les conséquences de ce statut, voyez notamment : J. MUYLDERMANS, « Problèmes liés aux interventions du Fonds de Garantie Automobile devant les tribunaux de police », in *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police 2008*, Dossiers du Journal des Juges de paix et de police, La Chartre, Bruxelles, 2008, pp. 173-192.

<sup>5</sup> Pour un examen des questions relatives à l'intervention du Fonds en justice, voyez : J. MUYLDERMANS, « Problèmes liés aux interventions du Fonds de Garantie Automobile devant les tribunaux de police », in *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police 2008*, Dossiers du Journal des Juges de paix et de police, La Chartre, Bruxelles, 2008, pp. 173-192.

<sup>6</sup> *M.B.*, 8 décembre 1989.

<sup>7</sup> *M.B.*, 17 octobre 2003.

<sup>8</sup> *M.B.*, 30 avril 2004.

<sup>9</sup> *M.B.*, 11 avril 2013.

Bureau belge ou le Fonds sont créés par le Roi, un arrêté royal fixe chaque année la règle de calcul des versements à effectuer par les entreprises d'assurances ».

Indirectement, le Fonds est donc financé par l'ensemble des personnes qui se trouvent à l'origine des risques liés à la circulation automobile, c'est-à-dire les propriétaires de véhicules automoteurs qui se sont conformés à l'obligation d'assurance qui s'imposent à eux.

### **III. Missions**

**5.-** S'agissant de son volet « R.C. automobile », le Fonds Commun de Garantie Belge doit assurer trois missions fondamentales :

- premièrement, procurer à toute personne impliquée dans un accident de la circulation certaines informations sur les véhicules impliqués dans ledit accident (A) ;
- deuxièmement, assurer l'indemnisation des victimes de tels accidents de la circulation dans les hypothèses énoncées par la loi (B) ;
- troisièmement, enfin, assurer le secrétariat et la gestion journalière des bureaux de tarifications (C).

#### **A. Mission d'information**

**6.-** Depuis 1997, le Fonds a une mission d'information à l'égard des personnes impliquées dans un accident de la circulation. L'article 19*bis*-8, §1<sup>er</sup> de la loi du 21 novembre 1989 dispose en ce sens que :

« Toute personne impliquée dans un accident de la circulation routière ainsi que ses ayants droit et toute personne physique ou morale ainsi que toute institution ou organisme disposant d'un droit de subrogation légale ou conventionnelle ou d'un droit propre suite à cet accident, peut obtenir du Fonds les informations suivantes concernant les véhicules automoteurs impliqués dans l'accident :

- 1°) le nom et l'adresse de l'entreprise d'assurances;
- 2°) le numéro de la police d'assurance;
- 3°) le nom et l'adresse du représentant chargé du règlement des sinistres de cette entreprise d'assurances dans l'Etat de résidence de la personne lésée;
- 4°) si le demandeur justifie d'un intérêt légitime, le nom et l'adresse du propriétaire, le cas échéant du conducteur habituel ou du détenteur déclaré du véhicule;
- 5°) s'il s'agit d'un véhicule pour lequel il a été fait usage de la dispense visée à l'article 10 ou d'une disposition équivalente du droit d'un autre Etat de l'Espace économique européen, le nom et l'adresse de l'autorité ou de l'organisme désigné pour régler les accidents qui y sont survenus ».

Afin de pouvoir répondre à pareilles demandes de renseignements, le Fonds est tenu de tenir un registre contenant les données énoncées par l'article 19*bis*-6 de la loi. La loi fixe par ailleurs des conditions de recevabilité des demandes en son article 19*bis*-8, §2.

7.- Selon le dernier rapport annuel du Fonds, ce dernier a reçu en 2012 pas moins de 81.886 demandes d'identification de l'entreprise d'assurances couvrant la responsabilité civile de véhicules immatriculés en Belgique dont 6.740 demandes en provenance d'autres Etats membres de l'Espace économique européen, et ce dans le cadre de la quatrième directive « R.C. automobile ».

## **B. Mission d'indemnisation<sup>10</sup>**

8.- Les cas dans lesquels le Fonds est tenu de procéder à l'indemnisation des victimes d'accident de la circulation sont énoncés par l'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs. Celui-ci dispose que :

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

- 1°) lorsque l'entreprise d'assurances est déclarée en faillite;
- 2°) lorsque l'entreprise d'assurances débitrice des indemnités, ayant renoncé à l'agrément en Belgique ou y ayant fait l'objet d'une mesure de révocation ou d'une décision d'interdiction d'activité en application de l'article 71, § 1er, alinéa 3 et § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, est en défaut d'exécuter ses obligations;
- 3°) lorsqu'aucune entreprise d'assurances n'est obligée à ladite réparation en raison d'un cas fortuit exonérant le conducteur du véhicule qui a causé l'accident;
- 4°) lorsque, en cas de vol, de violence ou de recel, la responsabilité civile à laquelle le véhicule peut donner lieu n'est pas assurée, conformément à l'exclusion légalement permise;
- 5°) lorsque, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle elle a présenté à l'entreprise d'assurances du véhicule dont la participation à la circulation a causé l'accident ou à son représentant chargé du règlement des sinistres une demande d'indemnisation, l'entreprise d'assurances ou son représentant chargé du règlement des sinistres n'a pas donné de réponse motivée aux éléments de la demande;
- 6°) lorsque l'entreprise d'assurances n'a pas désigné de représentant chargé du règlement des sinistres;
- 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;
- 8°) lorsqu'aucune entreprise d'assurances n'est obligée à ladite réparation soit du fait que l'obligation d'assurance n'a pas été respectée, soit parce que, dans les deux mois après l'accident, il est impossible d'identifier l'entreprise d'assurances.

§ 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 ».

---

<sup>10</sup> Pour rappel, nous n'aborderons ici que les missions du Fonds Commun qui ont trait au risque automobile. Les autres missions ont été envisagées par B. DUBUISSON dans son rapport consacré à la loi relative à l'indemnisation des victimes d'accidents technologiques.

9.- L'application de ces différentes hypothèses d'intervention donne lieu à une abondante jurisprudence de la Cour de cassation et des juridictions de fond qu'il serait illusoire de vouloir synthétiser dans le cadre du présent rapport<sup>11</sup>.

On se contentera par conséquent de relever que, selon le dernier rapport annuel du Fonds<sup>12</sup>, ce dernier a reçu en 2012 pas moins de 10.010 déclarations de sinistres survenus en Belgique. Les prestations et frais externes déboursés en 212 s'élèvent par ailleurs à 35.660.984,00 EUR, sachant que les provisions pour sinistres à régler calculés au 31 décembre 2012 se chiffrent à 270.590.288,00 EUR.

### C. Bureaux de tarification

10.- Le Fonds Commun assume également le secrétariat et la gestion du Bureau de tarification automobile créé en 2002 afin de faciliter l'accès à l'assurance R.C. automobile des personnes qui présentent un profil de risque aggravé.

Les conditions d'accès à ce bureau sont fixées par l'article 9<sup>ter</sup> de la loi du 21 novembre 1989. En substance, les personnes qui peuvent s'adresser au bureau de tarification automobile sont celles qui ont essuyé trois refus de couverture auprès d'une entreprise d'assurances ou qui se sont vu proposer une prime ou une franchise d'un montant supérieur aux seuils fixés par le Roi. Le bureau fixe la prime qui peut être réclamée au candidat-preneur d'assurance et désigne ensuite l'entreprise d'assurances qui sera chargée de gérer le risque en question. Le coût des sinistres est quant à lui réparti entre toutes les entreprises d'assurances qui pratiquent la branche « R.C. véhicules terrestres automoteurs ».

11.- Précisons enfin que, depuis 2006, le Fonds Commun accueille également en son sein le Bureau de tarification « Catastrophes naturelles » visé par l'article 68-9 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre<sup>13</sup>.

Les activités de ce Bureau sont entièrement prises en charge par les entreprises d'assurances qui exercent en Belgique l'assurance incendie « risques simples ».

---

<sup>11</sup> Pour quelques études récentes consacrées aux conditions d'application des hypothèses d'intervention du Fonds, voyez notamment : J.-L. FAGNART, « Le Fonds commun de garantie automobile », in *Assurances, roulage et préjudice corporel*, CUP, vol. 44, janvier 2001, pp. 195-233 ; H. DE RODE, « L'assurance de la responsabilité civile automobile », in *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, Livre 72bis, Diegem, Kluwer, 2004, spéc. pp. 11-27 ; J.-M. GERADIN, « La mission d'indemnisation du Fonds commun de garantie automobile depuis la loi du 22 août 2002 », *R.G.A.R.*, 2004, 13922 ; J. MUYLDERMANS, « Problèmes liés aux interventions du Fonds de Garantie Automobile devant les tribunaux de police », in *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police*, coll. Dossiers du Journal des juges de paix de de police, La Charte, Bruxelles, 2008, pp. 173-192.

<sup>12</sup> Rapport annuel 2012, téléchargeable sur le site [www.fcgb-bgwf.be](http://www.fcgb-bgwf.be)

<sup>13</sup> Pour un commentaire consacré aux catastrophes naturelles et à ce bureau de tarification, voy. not. : B. DUBUISSON, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances de choses et de frais », in *Actualités en droit des assurances*, sous la coord. de C. PARIS et B. DUBUISSON, vol. 106, Liège, Anthemis, 2008, pp. 139-146.

#### IV. Principes d'indemnisation

**12.-** L'indemnisation d'une victime d'accident de la circulation n'est pas différente selon qu'elle est assurée par le Fonds Commun ou une entreprise d'assurances<sup>14</sup>.

Dans les deux cas, cette indemnisation est en effet régie par le principe de la réparation intégrale et *in concreto* du dommage et son évaluation peut par conséquent être contrôlée souverainement par le juge du fond sans recours à un quelconque barème<sup>15</sup>.

**13.-** Conformément à l'article 19*bis*-11 de la loi du 21 novembre 1989, le titulaire d'une action contre le Fonds est « toute personne lésée » par un accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur. Ces termes connaissent une acception large.

L'article 21 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant les conditions d'agrément et le fonctionnement du Bureau belge et du Fonds identifie cependant les personnes qui ne possèdent aucun droit contre le Fonds. Il s'agit de :

1° la personne responsable du dommage sans préjudice toutefois du régime d'indemnisation automatique des usagers faibles institué par l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 ;

2° lorsque l'obligation d'assurance n'a pas été respectée, le propriétaire, le conducteur, le détenteur et le preneur d'assurance du véhicule automoteur ayant soit causé le dommage, soit été impliqué ainsi que, si le propriétaire ou le détenteur du véhicule est une société, les administrateurs, gérants ou associés ;

3° la personne qui s'est emparée du véhicule ayant causé le dommage par vol ou violence, de même que le receleur de ce véhicule et le coauteur ou complice du vol, de la violence ou du recel ;

4° les personnes exclues de l'indemnisation en vertu de la législation relative à l'assurance R.C. automobile, applicable au pays où l'accident s'est produit, dans les cas visés à l'article 19*bis*-11, §1<sup>er</sup>, 5°, 6° et 8° de la loi du 21 novembre 1989.

Ces différentes exclusions visent à établir un parallèle entre la loi du 21 novembre 1989 et les interventions du Fonds<sup>16</sup>.

**14.-** En ce qui concerne la nature des dommages réparables, le Fonds est en principe tenu d'indemniser les dommages tant corporels que matériels.

---

<sup>14</sup> Pour autant que de besoin, on précisera que le Fonds est également tenu d'indemniser les victimes usagers faibles d'un accident de la circulation conformément au régime d'indemnisation automatique institué par l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989. Encore faut-il, naturellement, que l'intervention du Fonds sur cette base soit sollicitée dans un de ces cas d'intervention énoncés par l'article 19*bis*-11, §1<sup>er</sup> de la loi précitée.

<sup>15</sup> Dans la pratique, les magistrats se réfèrent fréquemment au « tableau indicatif » reprenant les montants habituellement alloués par type de dommage mais, comme son nom l'indique, ce tableau est purement indicatif et n'a donc aucune valeur contraignante, le principe demeurant celui de la réparation intégrale et *in concreto* des dommages.

<sup>16</sup> J.-L. FAGNART, *op. cit.*, p. 204.

Il importe cependant de préciser que tel n'est pas le cas lorsque son intervention est sollicitée sur le fondement de l'article 19bis-11, §1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> précité, c'est-à-dire dans l'hypothèse où le véhicule qui a causé l'accident ne peut pas être identifié. En pareille situation, l'intervention du Fonds est en effet impérativement limitée à l'indemnisation des dommages résultant de lésions corporelles, et ce conformément à l'article 23, §1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant les conditions d'agrément et le fonctionnement du bureau belge et du Fonds commun de garantie<sup>17</sup>.

Cette exclusion des dommages matériels dans l'hypothèse où le véhicule fautif n'a pas pu être identifié tend naturellement à éviter les risques de fraude<sup>18</sup>. Pour un conducteur dont le véhicule n'est pas assuré en dégâts matériels, la tentation pourrait en effet être grande de s'adresser au Fonds en prétendant que l'accident est imputable à un véhicule non identifié à chaque fois qu'il est lui-même l'auteur de son propre dommage.

**15.-** Les articles 24 à 26 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixent les règles de procédure que les victimes sont tenues de suivre afin de pouvoir s'adresser valablement au Fonds.

En substance, celles-ci prévoient que :

- la victime de lésions corporelles doit avertir la police de l'accident dans les trente jours de sa survenance. A défaut, et sauf cas de force majeure, la victime est privée de son droit d'action contre le Fonds (art. 24) ;
- sous peine de forclusion, la victime doit s'adresser au Fonds dans un délai de cinq ans à dater de l'accident<sup>19</sup>. La forclusion n'est toutefois pas encourue par la victime qui n'a pas déclaré le fait dommageable dans le délai précité mais qui prouve que le Fonds en avait eu connaissance autrement (art. 25, §1, alinéa 1) ;
- la victime doit agir contre le Fonds dans un délai de trois ans à partir du jour où le Fonds lui a notifié sa décision concernant la demande d'indemnisation ou de remboursement (art. 25, §2) ;
- la déclaration du sinistre, les demandes d'indemnisation ou de remboursement et la notification par le Fonds sont faites par lettre recommandée à la poste ou tout autre moyen équivalent, étant précisé que la date du cachet de la poste est considérée comme date de la déclaration et de la notification.

## **V. Articulation avec le droit commun**

**16.-** L'intervention du Fonds Commun ne revêt aucun caractère subsidiaire.

<sup>17</sup> La Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a estimé que cette différence de traitement n'était pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination énoncés par les articles 10 et 11 de la Constitution belge : C.A., 15 juillet 1999, arrêt 93/99, *J.T.*, 1999, p. 687, *Dr. circ.*, 2000, p. 43.

<sup>18</sup> Sur cette question, voy. en particulier : J.-L. FAGNART, « Le Fonds Commun de Garantie Automobile », in *Assurances, roulage, préjudice corporel*, CUP, vol. 44, Janvier 2001, pp. 227-229.

<sup>19</sup> L'article 25, §1<sup>er</sup>, alinéas 2 à 4 aménagent toutefois le point de départ de ce délai du cinq ans dans un souci de protection des victimes.

La victime qui se trouve dans une des hypothèses énoncées par l'article 19bis-11, §1<sup>er</sup> de la loi du 21 novembre 1989 peut donc directement s'adresser au Fonds.

**17.-** Après avoir indemnisé les victimes de l'accident de la circulation, le Fonds peut chercher à récupérer ses débours en exerçant un recours subrogatoire. L'article 19bis-14 de la loi du 21 novembre 1989 dispose en effet que « dans les cas prévus à l'article 19bis-11, §1<sup>er</sup>, 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 ».

Ce recours subrogatoire permet au Fonds de réclamer aux responsables de l'accident l'intégralité des montants qu'il a déboursés au profit des victimes. En d'autres termes, le Fonds n'est donc pas tenu par les limites fixées par l'article 24 du contrat-type applicable en assurance R.C. automobile en cas d'exercice, par un assureur R.C. automobile, d'une action récursoire contre l'un de ses assurés<sup>20</sup>. La Cour constitutionnelle belge a estimé que cette différence de traitement n'était pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> H. DE RODE, « L'assurance de la responsabilité civile automobile », in *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, Livre 72bis, Diegem, Kluwer, 2004, p. 27.

<sup>21</sup> C.A., 28 mars 2002, arrêt 2002/065, *Dr. circ.*, 2002, p. 260.