

Brussel, 23 oktober 2024

DOC/C2024/1

Advies

**over artikel 156, 1° van de wet van 4 april 2014
betreffende de verzekeringen inzake de vrije
keuze van raadslieden in de
rechtsbijstandsverzekering**

I. INLEIDING

Bij brief van 1 maart 2024 heeft de heer Pierre-Yves Dermagne, Vice-Eersteminister en Minister van Economie en Werk, de Commissie voor Verzekeringen verzocht om een advies te verlenen, eventueel met een ontwerp, tot aanpassing van artikel 156, 1° van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen inzake de vrije keuze van raadslieden in de rechtsbijstandsverzekering.

De Minister licht zijn adviesverzoek als volgt toe:

“Arrest 138/2020 van 22 oktober 2020 van het Grondwettelijk Hof inzake het beroep tot vernietiging van de wet van 9 april 2017 tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en ertoe strekkende de vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die krachtens de op de procedure toepasselijke wet de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen in elke fase van de rechtspleging te waarborgen in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst stelt:

“B.11. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dienen de rechterlijke instanties van de lidstaten het nationaal recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de eisen van het recht van de Europese Unie uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, Marleasing SA en La Comercial Internacional de Alimentación SA, punt 8; 26 september 2000, C-262/97, Rijksdienst voor Pensioenen en R. Engelbrecht, punt 39).

Bruxelles, le 23 octobre 2024

DOC/C2024/1

Avis

**sur l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014
relative aux assurances concernant le libre choix
des conseils dans le cadre de l'assurance
protection juridique**

I. INTRODUCTION

Par lettre du 1^{er} mars 2024, Monsieur Pierre-Yves Dermagne, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie et du Travail, a demandé à la Commission des Assurances de rendre un avis, éventuellement accompagné d'un projet, sur l'adaptation de l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances concernant le libre choix des conseils dans le cadre de l'assurance protection juridique.

Le Ministre explique sa demande d'avis comme suit :

« L'arrêt n° 138/2020 rendu le 22 octobre 2020 par la Cour constitutionnelle concernant le recours en annulation de la loi du 9 avril 2017 modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances et visant à garantir le libre choix d'un avocat ou de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre ses intérêts dans toute phase judiciaire, dans le cadre d'un contrat d'assurance de la protection juridique, indique ce qui suit :

“B.11. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les instances judiciaires des États membres doivent, dans toute la mesure du possible, donner au droit national une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union européenne (CJCE, 13 novembre 1990, C-106/89, Marleasing SA et La Comercial Internacional de Alimentación SA, point 8; 26 septembre 2000, C-262/97, Rijksdienst voor Pensioenen et R. Engelbrecht, point 39).

Gelet op die rechtspraak en rekening houdend met het feit dat een vernietiging van het bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017 ingevoerde recht op de vrije keuze van een raadsman in arbitrageprocedures, geen onmiddellijk gevolg zou geven aan het voormelde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 mei 2020, dient artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, te worden geïnterpreteerd in die zin dat de erin gebruikte woorden « gerechtelijke [...] procedure » ook betrekking hebben op de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek. In die interpretatie is het recht op een vrije keuze van een raadsman gewaarborgd wanneer wordt overgegaan tot dergelijke bemiddelingsprocedures.” “

De Minister legt tevens een anonieme niet-gedateerde nota met voorstel van tekstwijziging van *avocats.be* voor.

De Commissie voor Verzekeringen heeft dit verzoek besproken tijdens haar vergaderingen van 21 maart, 25 april, 16 mei, 20 juni en 20 september 2024 en verleent hierbij volgend advies.

II. **BESPREKING**

A. **Algemeen juridisch kader**

1. Overeenkomstig artikel 198, 1 van EU Richtlijn 2009/138 van 25 november 2009 Solvency II (oorspronkelijk EU Richtlijn 87/344/EEG van 22 juni 1987) is een rechtsbijstandsverzekeraar een verzekeraar die “*tegen betaling van een premie de verbintenis aangaat om de kosten van gerechtelijke procedures te dragen en andere diensten te verlenen die voortvloeien uit de door de verzekering geboden dekking, met name met het oog op:*

- a) *het verhaal van door de verzekerde geleden schade, door middel van een minnelijke schikking of van een civielrechtelijke of strafrechtelijke procedure;*
- b) *de verdediging of vertegenwoordiging van de verzekerde in een civielrechtelijke, strafrechtelijke, administratieve of andere procedure of in geval van een tegen deze persoon gerichte vordering.”*

Eu égard à cette jurisprudence et compte tenu du fait qu’une annulation du droit au libre choix d’un conseil dans des procédures d’arbitrage, instauré par l’article 2 de la loi du 9 avril 2017, ne donnerait pas immédiatement suite à l’arrêt précité de la Cour de justice de l’Union européenne du 14 mai 2020, l’article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014, tel qu’il a été remplacé par l’article 2 de la loi du 9 avril 2017, doit être interprété en ce que les termes « procédure judiciaire », utilisés dans cette disposition, portent aussi sur les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l’aide d’un médiateur agréé, telles qu’elles sont réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire. Dans cette interprétation, le droit au libre choix d’un conseil est garanti lorsqu’il est procédé à de telles procédures de médiation.” »

Le Ministre joint à sa demande une note anonyme et non datée, qui comporte une proposition de modification de texte transmise par *avocats.be*.

La Commission des Assurances a débattu sur cette demande lors de ses réunions des 21 mars, 25 avril, 16 mai, 20 juin et 20 septembre 2024 et rend à ce sujet l’avis exposé ci-dessous.

II. **EXAMEN**

A. **Cadre juridique général**

1. Conformément à l’article 198, paragraphe 1, de la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 dite “Solvency II” (disposition figurant initialement dans la directive 87/344/CEE du 22 juin 1987), un assureur protection juridique est un assureur qui “*s’engage, moyennant le paiement d’une prime, à prendre en charge des frais de procédure judiciaire et à fournir d’autres services directement liés à la couverture d’assurance, notamment en vue :*

- a) *d’obtenir une indemnisation pour un dommage subi par l’assuré, à l’amiable ou dans une procédure civile ou pénale ;*
- b) *de défendre ou de représenter l’assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre, ou contre une réclamation dont il est l’objet.”*

Een soortgelijke bepaling is terug te vinden in het Belgisch recht, in artikel 154 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen (WVLA). Dit artikel bepaalt: *de rechtsbijstandsverzekeraar is degene die "zich verbindt diensten te verrichten en kosten op zich te nemen, teneinde de verzekerde in staat te stellen zijn rechten te doen gelden, als eiser of als verweerder, hetzij in een gerechtelijke, administratieve of andere procedure, hetzij los van enige procedure".*

Concreet wordt er inzake de diensten die een rechtsbijstandsverzekeraar levert een onderscheid gemaakt tussen twee grote categorieën:

- het dragen van kosten (van de procedure, de advocaat ...);
- andere diensten die rechtstreeks voortvloeien uit de door de verzekering geboden dekking, zoals de minnelijke regeling van het dossier door de verzekeraar zelf.

2. Artikel 201, 1 van EU Richtlijn 2009/138 van 25 november 2009 Solvency II bepaalt:

"In elke overeenkomst inzake rechtsbijstandsverzekering wordt uitdrukkelijk bepaald dat:

- a) indien een advocaat of andere persoon die volgens het nationaal recht gekwalificeerd is, wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om deze advocaat of andere persoon te kiezen;*
- b) de verzekerden vrij zijn om een advocaat of, indien zij daar de voorkeur aan geven en voor zover het nationale recht zulks toestaat, een andere gekwalificeerde persoon te kiezen om hun belangen te behartigen wanneer zich een belangenconflict voordoet."*

Dit artikel herneemt artikel 4, 1 van EU Richtlijn 87/344/EG van 22 juni 1987.

Dit artikel is in het Belgisch recht omgezet in huidig artikel 156 WLVA.

Une disposition similaire est énoncée, en droit belge, à l'article 154 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (WVLA). Aux termes de cet article, l'assureur protection juridique est celui qui *"s'engage à fournir des services et à prendre en charge des frais afin de permettre à l'assuré de faire valoir ses droits en tant que demandeur ou défendeur, soit dans une procédure judiciaire, administrative ou autre, soit en dehors de toute procédure"*.

Concrètement, en ce qui concerne les services fournis par un assureur protection juridique, une distinction est opérée entre deux grandes catégories :

- la prise en charge de frais (de procédure, d'avocat, ...);
- d'autres services directement liés à la couverture d'assurance, tel que le règlement à l'amiable du dossier par l'assureur lui-même.

2. L'article 201, paragraphe 1, de la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 dite "Solvency II" dispose :

"Tout contrat d'assurance protection juridique prévoit explicitement :

- a) que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne ayant les qualifications appropriées selon le droit national, pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré dans une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir cet avocat ou cette autre personne ;*
- b) que, chaque fois que surgit un conflit d'intérêts, l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère et dans la mesure où le droit national le permet, toute autre personne ayant les qualifications appropriées, pour servir ses intérêts."*

Cet article reprend l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/344/CEE du 22 juin 1987.

Il est transposé en droit belge à l'article 156 de la WLVA.

3. Vóór de wetwijziging van 9 april 2017¹ bepaalde artikel 156, 1° WVLA:

"In elke verzekeringsovereenkomst rechtsbijstand moet uitdrukkelijk ten minste het volgende worden bepaald:

1° wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke of administratieve procedure, de verzekerde vrij is in de keuze van een advocaat of van iedere andere persoon die de vereiste kwalificaties heeft krachtens de op de procedure toepasselijke wet om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen".

4. Het huidige artikel 156, 1° WVLA, zoals gewijzigd bij wet van 9 april 2017, bepaalt:

"In elke verzekeringsovereenkomst inzake rechtsbijstand moet uitdrukkelijk ten minste worden bepaald:

1° wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure, de verzekerde vrij een advocaat of iedere andere persoon kan kiezen die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, en dat, in het geval van arbitrage, bemiddeling of een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting, de verzekerde vrij een persoon kan kiezen die de vereiste kwalificaties heeft en die daartoe is aangewezen"

5. In 2017 beoogde de initiële tekst van het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 156, 1° WVLA de keuzevrijheid van de verzekerde in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst ook te laten gelden bij arbitrage- en bemiddelingsprocedures, alsook bij alternatieve vormen van geschillenbeslechting, aangezien uit de oorspronkelijke tekst van artikel 156, 1° werd afgeleid dat de vrije keuze van de advocaat enkel

3. Avant d'être modifié par la loi du 9 avril 2017², l'article 156, 1°, de la WVLA était libellé comme suit :

"Tout contrat d'assurance de la protection juridique stipule explicitement au moins que :

1° lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir pour défendre, représenter ou servir ses intérêts, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure".

4. L'actuel article 156, 1°, de la WVLA, tel que modifié par la loi du 9 avril 2017, dispose :

"Tout contrat d'assurance de la protection juridique stipule explicitement au moins que :

1° l'assuré a la liberté de choisir, lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts et, dans le cas d'un arbitrage, d'une médiation ou d'un autre mode non judiciaire reconnu de règlement des conflits, une personne ayant les qualifications requises et désignée à cette fin".

5. En 2017, le texte initial de la proposition de loi modifiant l'article 156, 1°, de la WVLA visait à étendre le libre choix de l'assuré, dans le cadre d'un contrat d'assurance de la protection juridique, aux procédures d'arbitrage et de médiation ainsi qu'aux modes alternatifs de règlement des conflits, étant donné que l'article 156, 1°, laissait entendre, dans son libellé initial, que le libre choix de l'avocat

¹ Wet van 9 april 2017 tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en ertoe strekkende de vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die krachtens de op de procedure toepasselijke wet de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen in elke fase van de rechtspleging te waarborgen in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst, BS 25 april 2017.

² Loi du 9 avril 2017 modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances et visant à garantir le libre choix d'un avocat ou de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre ses intérêts dans toute phase judiciaire, dans le cadre d'un contrat d'assurance de la protection juridique, MB 25 avril 2017.

gold tijdens de administratieve of gerechtelijke fases van een rechtsgeding.

ne concernait que les phases administratives et judiciaires d'un procès.

Dit wetsvoorstel werd later evenwel geamendeerd in die zin dat de uitbreiding tot de bemiddelingsprocedure werd geschrapt (Parl. St. Kamer 2016-2017, DOC 54-0192/005, p. 2 en DOC 54-0192/006, 5-6). Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat uit deze parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever er in 2017 aldus voor heeft geopteerd de in het kader van een rechtsbijstandsverzekering gewaarborgde vrije keuze van een raadsman niet uit te breiden tot de bemiddelingsprocedure (GwH 22 oktober 2020, nr. 138/2020, overwegingen B.2 en B.6.3).

Cette proposition de loi a toutefois été amendée par la suite, en ce sens que l'extension à la procédure de médiation a été supprimée (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-0192/005, p. 2 et DOC 54-0192/006, pp. 5-6). La Cour constitutionnelle a jugé qu'il ressortait de ces travaux préparatoires que le législateur avait ainsi choisi en 2017 de ne pas étendre à la procédure de médiation le libre choix d'un conseil, garanti dans le cadre d'une assurance protection juridique (C. const., 22 octobre 2020, arrêt n° 138/2020, considérants B.2 et B.6.3).

6. De beroepsverenigingen van advocaten (Orde van Vlaamse Balies, Ordre des Barreaux francophones et germanophones) waren van mening dat deze wijzigende wet van 9 april 2017 een discriminatie inhield tussen twee categorieën van verzekerden: degenen die hun toevlucht namen tot een arbitrageprocedure (en recht hadden op de vrije keuze van advocaat) enerzijds, en anderzijds degenen die hun toevlucht namen tot bemiddeling (en geen recht hadden op de vrije keuze van advocaat).

6. Les associations professionnelles d'avocats (Orde van Vlaamse Balies, Ordre des Barreaux francophones et germanophones) estimaient que cette loi modificative du 9 avril 2017 comportait une discrimination entre deux catégories d'assurés : ceux qui recouraient à une procédure d'arbitrage (et avaient droit au libre choix de l'avocat), d'une part, et ceux qui s'en remettaient à la médiation (et n'avaient pas droit au libre choix de l'avocat), d'autre part.

Dienvolgens stelden zij een procedure in bij het Grondwettelijk Hof tot vernietiging van de wet van 9 april 2017.

C'est la raison pour laquelle ils ont introduit devant la Cour constitutionnelle un recours en annulation de la loi du 9 avril 2017.

Bij beslissing van 11 oktober 2018 stelde het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie die luidde als volgt: *"Dient het begrip « gerechtelijke procedure » in artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf zo te worden uitgelegd dat daaronder de buitengerechtelijke en de gerechtelijke bemiddelingsprocedures, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek, zijn begrepen?"* (GwH 11 oktober 2018, arrest nr. 136/2018; HvJ 14 mei 2020, C-667/18, ov. 18).

Par décision du 11 octobre 2018, la Cour constitutionnelle a posé à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle formulée comme suit : *"La notion de 'procédure judiciaire' visée à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle inclut les procédures de médiation extrajudiciaire et judiciaire prévues par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire belge ?"* (C. const., 11 octobre 2018, arrêt n° 136/2018 ; CJUE, 14 mai 2020, C-667/18, cons. 18).

7. Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 14 mei 2020 de hoger vermelde prejudiciële vraag

7. Par un arrêt du 14 mai 2020, la Cour de justice a répondu comme suit à la question préjudicielle susmentionnée quant à l'interprétation à donner à

inzake de uitlegging van artikel 201, lid 1, a), Solvency II Richtlijn als volgt beantwoord:

l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive Solvency II :

"Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 201, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/138 aldus moet worden uitgelegd dat het in deze bepaling bedoelde begrip „gerechtelijke procedure” ook betrekking heeft op een procedure voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling waarbij een rechterlijke instantie betrokken is of kan zijn, hetzij bij het inleiden van deze procedure hetzij na afloop ervan.” (HvJ 14 mei 2020, C-667/18, ov. 42-43).

"Compte tenu de tout ce qui précède, il convient de répondre à la question posée que l'article 201, paragraphe 1, sous a), de la directive 2009/138 doit être interprété en ce sens que la notion de 'procédure judiciaire' visée à cette disposition inclut une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire dans laquelle une juridiction est impliquée ou susceptible de l'être, que ce soit lors de l'engagement de cette procédure ou après la clôture de celle-ci." (CJUE, 14 mai 2020, C-667/18, cons. 42-43).

Deze beslissing kadert in de eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het begrip "administratieve procedure", waarnaar het Hof van Justitie uitdrukkelijk verwijst in het arrest van 14 mei 2020 (C-667/18, ov. 22-28).

Cette décision s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence antérieure de la Cour de justice sur la notion de "procédure administrative", à laquelle la Cour de justice se réfère explicitement dans son arrêt du 14 mai 2020 (C-667/18, cons. 22-28).

In het bijzonder oordeelt het Hof dat: *"Het begrip "gerechtelijke procedure" in de zin van artikel 201 van richtlijn 2009/138 moet even ruim worden uitgelegd als het begrip "administratieve procedure", aangezien het voorts incoherent zou zijn om deze twee begrippen verschillend uit te leggen wat betreft het recht om een advocaat of vertegenwoordiger te kiezen. Hieruit volgt dat het begrip „gerechtelijke procedure” niet kan worden beperkt tot uitsluitend niet-administratieve procedures voor een gerecht in eigenlijke zin, en ook niet door een onderscheid te maken tussen de voorbereidende fase en de besluitfase van een dergelijke procedure. Elke fase die kan leiden tot een procedure bij een rechterlijke instantie, zelfs een voorafgaande fase, moet dus worden geacht onder het begrip „gerechtelijke procedure” in de zin van artikel 201 van richtlijn 2009/138 te vallen." (ov. 30-31); "Evenzo betekent het feit dat de buitengerechtelijke bemiddelingsprocedure niet bij een rechterlijke instantie is gevoerd evenmin dat zij kan worden uitgesloten van het begrip "gerechtelijke procedure" in de zin van artikel 201 van richtlijn 2009/138." (ov. 34); "In die omstandigheden lijkt de rol van de advocaat of vertegenwoordiger zelfs belangrijker te zijn in het kader van een bemiddeling dan in het kader van een bij een bestuursorgaan gemaakt bezwaar als bedoeld in punt 27 van dit arrest, waarvan de uitkomst niet bindend is voor een eventuele latere*

La Cour juge en particulier que : "En ce qui concerne la notion de 'procédure judiciaire', au sens de l'article 201 de la directive 2009/138, il y a lieu de l'interpréter de manière tout aussi large que celle de 'procédure administrative', dans la mesure où il serait, par ailleurs, incohérent d'interpréter ces deux notions de manière différente au regard du droit de choisir son avocat ou son représentant. Il s'ensuit que la notion de 'procédure judiciaire' ne saurait être limitée ni aux seules procédures non administratives se déroulant devant une juridiction proprement dite ni en opérant une différenciation entre la phase préparatoire et la phase décisionnelle d'une telle procédure. Ainsi, toute phase, même préliminaire, susceptible de déboucher sur une procédure devant une instance juridictionnelle doit être considérée comme relevant de la notion de 'procédure judiciaire' au sens de l'article 201 de la directive 2009/138." (cons. 30-31); "De même, s'agissant de la procédure de médiation extrajudiciaire, la circonstance que celle-ci n'intervienne pas devant une juridiction ne permet pas non plus de l'exclure de la notion de 'procédure judiciaire' au sens de l'article 201 de la directive 2009/138." (cons. 34); "Dans ces conditions, le rôle de l'avocat ou du représentant semble même être plus important dans le cadre d'une médiation que dans celui d'une réclamation introduite devant une autorité administrative, telle que celle mentionnée au

administratieve instantie, noch voor de bestuursrechter" (ov. 37) (HvJ 14 mei 2020, C-667/18).

point 27 du présent arrêt, dont l'issue ne lie ni une éventuelle instance administrative ultérieure ni une juridiction administrative" (cons. 37) (CJUE, 14 mai 2020, C-667/18).

8. Gelet op het arrest van 14 mei 2020 van het Hof van Justitie oordeelde het Grondwettelijk Hof in het arrest van 22 oktober 2020, nr. 138/2020: "Gelet op die rechtspraak en rekening houdend met het feit dat een vernietiging van het bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017 ingevoerde recht op de vrije keuze van een raadsman in arbitrageprocedures, geen onmiddellijk gevolg zou geven aan het voormelde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 mei 2020, dient artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, te worden geïnterpreteerd in die zin dat de erin gebruikte woorden « gerechtelijke [...] procedure » ook betrekking hebben op de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek. In die interpretatie is het recht op een vrije keuze van een raadsman gewaarborgd wanneer wordt overgegaan tot dergelijke bemiddelingsprocedures." (ov. B.11, lid 2).

8. Vu l'arrêt de la Cour de justice du 14 mai 2020, la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 138/2020 du 22 octobre 2020 : "Eu égard à cette jurisprudence et compte tenu du fait qu'une annulation du droit au libre choix d'un conseil dans des procédures d'arbitrage, instauré par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, ne donnerait pas immédiatement suite à l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 mai 2020, l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, doit être interprété en ce que les termes « procédure judiciaire », utilisés dans cette disposition, portent aussi sur les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, telles qu'elles sont réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire. Dans cette interprétation, le droit au libre choix d'un conseil est garanti lorsqu'il est procédé à de telles procédures de médiation." (cons. B.11, alinéa 2).

B. Algemene bespreking

1. Vrije keuze van arbiter, bemiddelaar of andere erkende buitengerechtelijke bemiddelaar

1. De Commissie voor Verzekeringen stelt voor om, anders dan de nota van advocats.be, in artikel 156, 1° WVLA de regeling te behouden die aan de verzekerde het recht toekent van de vrije keuze van een bemiddelaar, arbiter of iedere persoon die de vereiste kwalificaties heeft voor een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting.

Het schrappen van deze bepaling zou immers een stap achteruit betekenen voor de verzekerden. Bovendien hebben noch het Grondwettelijk Hof, noch het Hof van Justitie dit punt aangehaald. Bijgevolg behoudt de verzekerde de vrije keuze van de arbiter, bemiddelaar of andere erkende buitengerechtelijke bemiddelaar op kosten van de rechtsbijstandsverzekeraar.

B. Commentaire général

1. Libre choix de l'arbitre, du médiateur ou d'un autre médiateur extrajudiciaire agréé

1. La Commission des Assurances propose, contrairement à la note transmise par advocats.be, de maintenir à l'article 156, 1°, de la WVLA la disposition accordant à l'assuré le droit au libre choix d'un arbitre, d'un médiateur ou de toute personne ayant les qualifications requises pour un autre mode non judiciaire reconnu de règlement des conflits.

La suppression de cette disposition constituerait en effet un pas en arrière pour les assurés. En outre, ni la Cour constitutionnelle, ni la Cour de justice n'ont soulevé ce point. L'assuré conserve par conséquent la liberté de choisir l'arbitre, le médiateur ou un autre médiateur extrajudiciaire agréé, aux frais de l'assureur protection juridique.

Derhalve stelt de Commissie voor om in de tekst beter het onderscheid te verduidelijken tussen enerzijds dit recht op vrije keuze van voormelde personen en, anderzijds het recht op vrije keuze van een advocaat (of van iedere andere persoon die de vereiste kwalificaties heeft krachtens de op de procedure toepasselijke wet).

Daartoe wordt de structuur van artikel 156 WLVA aangepast en het recht op vrij keuze van de arbiter, bemiddelaar of andere erkende buitengerechtelijke bemiddelaar op kosten van de rechtsbijstandsverzekeraar verplaatst naar een nieuw in te voegen 3° (zie *infra*, II.C).

2. Vrije keuze van advocaat in een procedure van gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling

1. De Commissie neemt inzake het recht van de verzekerde op vrije keuze van een advocaat in een procedure van gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling volgende uitgangspunten aan:

- artikel 156, 1° WVLA vermeldt reeds dat “wanneer moet worden overgegaan tot een *gerechtelijke (...) procedure* de verzekerde het recht heeft op vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen.”

- het Grondwettelijk Hof oordeelde dat gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie en het feit dat een vernietiging van artikel 2 van de wet van 9 april 2017 geen onmiddellijk gevolg zou geven aan het voormelde arrest van het Hof van Justitie, artikel 156, 1° WVLA zoals gewijzigd in 2017 moet worden geïnterpreteerd in die zin dat het begrip “gerechtelijke procedure” ook betrekking heeft op de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling in de zin van het Gerechtelijk Wetboek.

- krachtens voormeld arrest van het Hof van Justitie moet dit begrip “gerechtelijke procedure” worden geïnterpreteerd in de zin dat dit “ook betrekking heeft op een procedure voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling waarbij een

La Commission propose, à cet égard, de mieux clarifier dans le texte la distinction entre, d’une part, ce droit au libre choix des personnes précitées et, d’autre part, le droit au libre choix d’un avocat (ou de toute autre personne ayant les qualifications requises en vertu de la loi applicable à la procédure).

A cette fin, la structure de l’article 156 de la WLVA est modifiée et le droit au libre choix de l’arbitre, du médiateur ou d’un autre médiateur extrajudiciaire agréé, aux frais de l’assureur protection juridique, est déplacé dans un nouveau 3° à ajouter (cf. *infra*, point II.C).

2. Libre choix de l’avocat dans une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire

1. S’agissant du droit de l’assuré de choisir librement un avocat dans une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire, la Commission fonde son avis sur les considérations suivantes :

- l’article 156, 1°, de la WVLA mentionne déjà que “l’assuré a la liberté de choisir, lorsqu’il faut recourir à une *procédure judiciaire (...)*, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts.”

- la Cour constitutionnelle estime qu’eu égard à la jurisprudence de la Cour de justice et compte tenu du fait qu’une annulation de l’article 2 de la loi du 9 avril 2017 ne donnerait pas immédiatement suite à l’arrêt précité de la Cour de justice, l’article 156, 1°, de la WVLA, tel que modifié en 2017, doit être interprété en ce sens que la notion de “procédure judiciaire” porte également sur les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire au sens du Code judiciaire.

- selon l’arrêt précité de la Cour de justice, la notion de “procédure judiciaire” doit être interprétée en ce sens qu’elle “inclut une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire dans laquelle une juridiction est impliquée ou susceptible de l’être,

rechterlijke instantie betrokken is of kan zijn, hetzij bij het inleiden van deze procedure hetzij na afloop ervan”.

- het recht van de rechtsbijstandsverzekeraar tot minnelijke regeling van het dossier door eigen personeel moet gegarandeerd zijn, buiten de fase van een gerechtelijke procedure in de zin van voormelde arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof.

- de vaststelling door de Ombudsman dat er geen klachten zijn over de toepassing van het beginsel van vrije advocaatkeuze en dit wordt nageleefd door de rechtsbijstandsverzekeraars, mits uiteraard het concrete geschil onder de dekking van de rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst valt.

- uit de parlementaire voorbereiding van voormelde wijzigende wet van 9 april 2017 blijkt dat de wetgever niet beoogde om in artikel 156, 1° WVLA aan de verzekerde de vrije keuze toe te kennen van een advocaat (of ander raadslid) in geval van gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddelingsprocedures. Echter, dergelijke interpretatie is achterhaald en strijdig met de beslissing in voormelde arresten van 2020 over de interpretatie van het begrip “gerechtelijke procedure” in artikel 201, 1 EU Richtlijn Solvency II 2009/138 waarvan artikel 156, 1° WVLA de omzetting vormt.

- de rechtszekerheid vereist dat wetteksten leesbaar en begrijpbaar zijn voor iedere gebruiker.

De vertegenwoordigers van de verbruikers wijzen erop dat het voormeld arrest van het Hof van Justitie, artikel 156 W.Verz. en artikel 200 Solvency II Richtlijn de term “geding”, “litige/différend” vermelden maar dat er in meerdere situaties geen “geschil/betwisting” (“litige/différend”) bestaat in de zin van vorderingen waarbij een of meer partijen tegenover elkaar staan. Zo bv. bij de “jurisdiction gracieuse ou d’administration active” waarbij aan de rechter een verzoek wordt voorgelegd dat volgens de wet, vanwege de aard van de zaak of de status van de verzoeker, aan zijn controle moet worden onderworpen, bv. in geval van echtscheiding door onderlinge toestemming.

que ce soit lors de l’engagement de cette procédure ou après la clôture de celle-ci”.

- le droit de l’assureur protection juridique d’arriver à un règlement à l’amiable du dossier par l’entremise de son propre personnel doit être garanti, en dehors de la phase d’une procédure judiciaire au sens des arrêts précités de la Cour de justice et de la Cour constitutionnelle.

- l’Ombudsman a constaté qu’il n’y avait pas de plaintes sur l’application du principe du libre choix de l’avocat et que ce principe était respecté par les assureurs protection juridique, pour autant, bien entendu, que le conflit concret relève de la couverture offerte par le contrat d’assurance protection juridique.

- il ressort des travaux préparatoires de la loi modificative du 9 avril 2017 précitée que le législateur n’entendait pas, à l’article 156, 1°, de la WVLA, accorder à l’assuré le libre choix d’un avocat (ou d’un autre conseil) en cas de procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire. Toutefois, une telle interprétation est dépassée et contraire à la décision rendue dans les arrêts de 2020 précités quant à l’interprétation de la notion de “procédure judiciaire” à l’article 201, paragraphe 1, de la directive 2009/138/CE dite “Solvency II”, dont l’article 156, 1°, de la WVLA constitue la transposition.

- la sécurité juridique exige que les textes législatifs soient lisibles et compréhensibles pour chaque utilisateur.

Les représentants des consommateurs font observer que l’arrêt précité de la Cour de justice, l’article 156 de la WVLA et l’article 200 de la directive Solvency II utilisent le terme “litige/conflit/différend”, mais qu’il existe des situations dans lesquelles il n’y a pas de “litige/conflit/différend” au sens des actions impliquant une ou plusieurs parties opposées l’une à l’autre. Il en est par exemple ainsi dans le cas d’une “jurisdiction gracieuse ou d’administration active” où le juge est saisi d’une demande qui, en vertu de la loi, en raison de la nature de l’affaire ou du statut du demandeur, doit être soumise à son contrôle, comme lors d’un divorce par consentement

Ook in dergelijke gevallen is naar hun mening de bijstand van een advocaat vanaf de aanvang van de onderhandelingen meer dan nuttig en belangrijk.

Deskundigen menen dat wanneer een rechter betrokken is, dit onder het begrip "gerechtelijke (of administratieve) procedure" valt zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie.

De vertegenwoordigers van de verbruikers vragen dat de informatie over de procedure voorzien in artikel 157 W.Verz. (objectiviteitsclausule) moet meegedeeld worden vanaf de eerste communicatie tussen de rechtsbijstandsverzekeraar en de betrokken persoon. De informatieverplichting ter zake bepaald in artikel 8 KB van 12 oktober 1990 vindt veel later in de tijd plaats.

De vertegenwoordigers van de verzekeraars benadrukken dat het onderwerp van de objectiviteitsclausule geen onderdeel uitmaakt van de betrokken adviesaanvraag van de minister.

2. In de Commissie werden door diverse delegaties meerdere voorstellen voorgelegd om het begrip "gerechtelijke procedure" in artikel 156, 1° WVLA meer te specificeren.

Na zeer uitvoerige bespreking van deze voorstellen, stelt de Commissie vast dat geen enkele ervan de tekst duidelijker en meer begripbaar maakt, en eenduidig te interpreteren.

Bovendien kan worden opgemerkt dat:

- een wijziging overeenkomstig de beslissing van het Grondwettelijk Hof, waarbij enkel zou worden verduidelijkt dat het begrip "gerechtelijke procedure" ook betrekking heeft "op de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek", het risico inhoudt dat dit een nieuwe toets door het Hof van Justitie niet zou doorstaan.

- een opsomming van specifieke artikelen het risico inhoudt van onvolledigheid. Bovendien moet worden vermeden dat bij eventuele toekomstige aanpassingen van de nummering van het

mutuel. Dans ces situations aussi, l'assistance d'un avocat est, selon eux, plus qu'utile et importante dès le début des négociations.

Les experts estiment que lorsqu'un juge intervient, la situation relève de la notion de "procédure judiciaire (ou administrative)" telle qu'interprétée par la Cour de justice.

Les représentants des consommateurs demandent que l'information sur la procédure prévue à l'article 157 de la WVLA (clause d'objectivité) soit fournie dès la première communication entre l'assureur protection juridique et la personne concernée. La fourniture de cette information, obligatoire en vertu de l'article 8 de l'arrêté royal du 12 octobre 1990, intervient beaucoup plus tard dans le temps.

Les représentants des assureurs soulignent que l'objet de la clause d'objectivité ne fait pas partie de la demande d'avis du Ministre.

2. Plusieurs délégations ont présenté au sein de la Commission des propositions visant à spécifier la notion de "procédure judiciaire" à l'article 156, 1°, de la WVLA.

Après d'amples discussions sur ces propositions, la Commission constate qu'aucune de celles-ci ne rend le texte plus clair, plus compréhensible et interprétable sans ambiguïté.

Il convient par ailleurs de relever que :

- une modification conforme à la décision de la Cour constitutionnelle, qui se limiterait à préciser que la notion de "procédure judiciaire" porte aussi "sur les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, telles qu'elles sont réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire", comporte le risque de ne pas passer une nouvelle fois le test de la Cour de justice.

- une énumération d'articles spécifiques risque d'être incomplète. Il convient en outre d'éviter de devoir adapter le texte de l'article 156, 1°, de la WVLA (ou d'oublier de l'adapter) s'il est question

Gerechtelijk Wetboek, of de invoeging van nieuwe types van buitengerechtelijke bemiddeling in het Gerechtelijk Wetboek of in andere wetten, de tekst van artikel 156, 1° WVLA moet worden aangepast (of aanpassing vergeten wordt).

- een verwijzing naar artikelen van het Belgisch recht sluit de vrije keuze uit in geval van gerechtelijke en buitengerechtelijke bemiddeling op basis van een toepasselijk buitenlands recht.

3. Dienvolgens stelt de Commissie voor om in artikel 156 WVLA het begrip "gerechtelijke procedure" niet te specificeren, doch bij de hoger voorgestelde aanpassing van de structuur van artikel 156, 3° WVLA, in de memorie van toelichting het begrip "gerechtelijke procedure" te verduidelijken (zie *infra*, II.C).

C. Voorstel van tekst tot wijziging artikel 156 WVLA

Gelet op voormelde toelichting, stelt de Commissie voor om:

1. Voorstel tot wijziging van de structuur van artikel 156 WVLA

Voorstel tot wijziging van artikel 156 WVLA als volgt:

"Artikel 156. In elke verzekeringsovereenkomst inzake rechtsbijstand moet uitdrukkelijk ten minste worden bepaald dat :

1° wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure, de verzekerde vrij een advocaat of iedere andere persoon kan kiezen die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, en dat in het geval van arbitrage, bemiddeling of een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting, de verzekerde vrij een persoon kan kiezen die de vereiste kwalificaties heeft en die daartoe is aangewezen;

2° telkens er zich een belangenconflict met zijn verzekeraar voordoet, de verzekerde vrij is in de

dans le futur de modifier la numérotation des articles du Code judiciaire ou d'insérer de nouveaux types de médiation extrajudiciaire dans le Code judiciaire ou dans d'autres lois.

- un renvoi à des articles du droit belge exclut le libre choix de l'assuré en cas de médiation judiciaire et extrajudiciaire sur la base d'un droit étranger applicable.

3. Par conséquent, la Commission propose de ne pas spécifier la notion de "procédure judiciaire" à l'article 156 de la WVLA, mais de clarifier cette notion de "procédure judiciaire" dans l'exposé des motifs portant sur l'adaptation, telle que proposée plus haut, de la structure de l'article 156 de la WVLA par l'ajout d'un 3° (cf. *infra*, point II.C).

C. Proposition de texte modifiant l'article 156 de la WVLA

Vu le commentaire général exposé ci-dessus, la Commission propose ce qui suit :

1. Proposition de modification de la structure de l'article 156 de la WVLA

Il est proposé de modifier l'article 156 de la WVLA comme suit :

"Article 156. Tout contrat d'assurance de la protection juridique stipule explicitement au moins que :

1° l'assuré a la liberté de choisir, lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts et, dans le cas d'un arbitrage, d'une médiation ou d'un autre mode non judiciaire reconnu de règlement des conflits, une personne ayant les qualifications requises et désignée à cette fin ;

2° chaque fois que surgit un conflit d'intérêts avec son assureur, l'assuré a la liberté de choisir, pour la

keuze van een advocaat of zo hij er de voorkeur aan geeft, iedere andere persoon die de vereiste kwalificaties heeft krachtens de op de procedure toepasselijke wet om zijn belangen te verdedigen;

3° in het geval van arbitrage, bemiddeling of een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting, de verzekerde vrij een persoon kan kiezen die de vereiste kwalificaties heeft en die daartoe is aangewezen."

2. Verduidelijking in de memorie van toelichting

Voorstel om in de memorie van toelichting bij voormelde wijziging van artikel 156 WVLA tevens te vermelden dat overeenkomstig de interpretatie van het Hof van Justitie (14 mei 2020, C-667/18) en het Grondwettelijk Hof (22 oktober 2020, nr. 138/2020) het begrip "gerechtelijke procedure" in de zin van artikel 156, 1° WVLA ook betrekking heeft op een procedure voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling waarbij een rechterlijke instantie betrokken is of kan zijn, hetzij bij het inleiden van deze procedure hetzij na afloop ervan, waaronder bijvoorbeeld de procedures voor gerechtelijke of buitengerechtelijke bemiddeling onder begeleiding van een erkende bemiddelaar, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 Gerechtelijk Wetboek, de collaboratieve onderhandelingen, zoals geregeld in artikel 1738 tot 1747 Gerechtelijk Wetboek, en de procedure van verzoening geregeld in artikel 731-734 Gerechtelijk Wetboek.

De Voorzitster

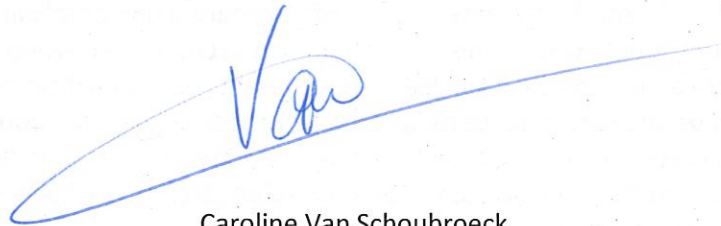
défense de ses intérêts, un avocat ou, s'il le préfère, toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure ;

3° dans le cas d'un arbitrage, d'une médiation ou d'un autre mode non judiciaire reconnu de règlement des conflits, l'assuré a la liberté de choisir une personne ayant les qualifications requises et désignée à cette fin."

2. Clarification dans l'exposé des motifs

Il est proposé de mentionner dans l'exposé des motifs concernant la modification précitée de l'article 156 de la WVLA que, conformément à l'interprétation de la Cour de justice (14 mai 2020, C-667/18) et de la Cour constitutionnelle (22 octobre 2020, arrêt n° 138/2020), la notion de "procédure judiciaire" au sens de l'article 156, 1°, de la WVLA inclut une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire dans laquelle une juridiction est impliquée ou susceptible de l'être, que ce soit lors de l'engagement de cette procédure ou après la clôture de celle-ci, et de citer, à titre d'exemples, les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé telles que réglées par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire, les négociations collaboratives telles que réglées par les articles 1738 à 1747 du Code judiciaire et la procédure de conciliation telle que réglée par les articles 731-734 du Code judiciaire.

La Présidente



Caroline Van Schoubroeck