

## Chambre des Représentants

SESSION 1979-1980

9 OCTOBRE 1979

### PROPOSITION DE LOI

créant une incompatibilité entre l'assurance responsabilité civile et l'assurance protection juridique

(Déposée par MM. Mundeleer et De Croo)

### DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de ces dernières années, l'assurance automobile a subi une évolution considérable, spécialement par la mise en œuvre des conventions « R. D. R. » conclues entre la quasi totalité des compagnies d'assurances installées en Belgique.

Des conventions du même ordre seraient d'ailleurs d'application entre compagnies pour des sinistres survenus hors du territoire national.

La convention « R. D. R. » (règlement direct — directe regeling) fut présentée, lorsqu'elle a été mise en application en mars 1972, comme une mesure décidée essentiellement dans l'intérêt des assurés, c'est-à-dire des consommateurs. Elle procédait du souci louable d'accélérer le cours des règlements des sinistres : l'assureur en responsabilité civile de la victime de l'accident (qualifié d'assureur direct) se chargeait lui-même d'indemniser cette victime et de récupérer ensuite l'indemnité qu'il avait payée auprès de l'assureur de l'auteur responsable de l'accident.

Limitée à ce mécanisme d'indemnisation, la convention « R. D. R. » aurait certes été très favorable. En fait, elle se serait intégrée dans le cadre d'un régime de paiement pour compte de tiers.

Ce mécanisme a cependant été rapidement et sensiblement modifié par l'incorporation de conventions et de règlements annexes, moins connus, qui ont affecté l'économie et l'esprit de la convention « R. D. R. ».

C'est ainsi que les compagnies d'assurances ont décidé que l'assureur direct qui indemnise son assuré pour compte de tiers, ne récupérera pas auprès de l'assureur du responsable de l'accident, la totalité de l'indemnité qu'il aura dé-

## Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1979-1980

9 OKTOBER 1979

### WETSVOORSTEL

tot invoering van een onverenigbaarheid tussen de burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering en de rechtsbijstandverzekering

(Ingediend door de heren Mundeleer en De Croo)

### TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De jongste jaren heeft de automobiilverzekering een aanzienlijke ontwikkeling gekend, vooral ingevolge de toepassing van de « R. D. R. »-overeenkomsten die tussen vrijwel alle in België gevestigde verzekeringsmaatschappijen werden gesloten.

Gelijkaardige overeenkomsten zouden tussen de maatschappijen trouwens van toepassing zijn voor schadegevallen die zich buiten 's lands grondgebied hebben voorgedaan.

Toen de « R. D. R. » (règlement direct — directe regeling)-overeenkomst in maart 1972 werd ingevoerd, werd ze voorgesteld als een maatregel die in wezen was ingegeven door het belang van de verzekerden, d.w.z. van de gebruikers. Het was een lofwaardige poging om de regeling van de schadegevallen te bespoedigen : de verzekeraar die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van het slachtoffer van het ongeval verzekert (rechtstreekse verzekeraar genaamd), belast zichzelf met de schadeloosstelling van het slachtoffer en vervolgens met de terugvordering van hetgeen hij betaald heeft van de verzekeraar van degene die aansprakelijk is voor het ongeval.

Als de « R. D. R. »-overeenkomst niets anders was geweest dan een schadeloosstellingsmethode, zou dat uitstekend geweest zijn. Het zou een overeenkomst geweest zijn die kon ingeschakeld worden in een regeling tot betaling voor rekening van derden.

Doch die methode onttaardde al spoedig in grote mate omdat er andere en minder bekende overeenkomsten en regelingen werden in opgenomen die de opzet en de geest van de « R. D. R. »-overeenkomst hebben gewijzigd.

Zo hebben de verzekeringsmaatschappijen besloten dat de rechtstreekse verzekeraar die zijn verzekerde schadeloos stelt voor rekening van de betrokken derde, van de verzekeraar van degene die voor het ongeval aansprakelijk is,

boursée. Il récupérera un forfait, basé sur un « cours moyen global mensuel » des sinistres. Ce cours, qui est établi par l'Union professionnelle des Compagnies d'assurances, est aujourd'hui de l'ordre de 18 000 F.

Cette pratique engendre des conflits d'intérêts entre les assureurs directs et leurs assurés.

En effet, dès lors qu'un accident est important, l'intérêt personnel de l'assureur du conducteur innocent est de faire en sorte que les dégâts soient estimés au plus bas afin de réduire sa part contributive dans l'indemnité : il conserve à sa charge ce qui excède le coût moyen de 18 000 F.

Si, par contre, un accident est de faible importance, il a intérêt à agir de la même manière car il conserve la différence entre l'indemnité payée et le forfait remboursé.

Ce mécanisme, pratiquement ignoré des consommateurs, a encore été accentué par différents éléments. Les compagnies d'assurances ont adopté un règlement d'expertise qui assujettit les experts à une déontologie déterminée par elles et qui a abouti à un système de cotation en « intervalles de confiance » accordés par les assureurs aux experts. Ces intervalles de confiance sont fixés en fonction de l'importance de l'abaissement du coût moyen des expertises pratiquées par l'expert mandaté. Certains croient pouvoir y déceler une course au rabais avec pour prime une cotation favorable délivrée par certaines compagnies d'assurances. Ces cotations favorables pourraient alors être exploitées par d'aucuns pour inciter les compagnies d'assurances à s'adresser de préférence à des experts intéressés à manifester un esprit si restrictif que celui-ci pourrait s'exercer injustement au détriment de l'assuré. N'est-ce pas là la réunion de conditions susceptibles de favoriser l'organisation d'un boycottage de fait des experts plus objectifs ?

Ces contrariétés d'intérêts entre l'assureur en responsabilité civile et l'assuré compromettent le bon fonctionnement de l'assurance de la protection juridique lorsque celle-ci est, en principe, prise en charge par ce même assureur. Celui-ci peut être amené à dissuader son client d'user de la possibilité d'introduire le recours auquel lui donne pourtant droit son contrat d'assurances « protection juridique ».

De telles conventions de type « R. D. R. », assorties des mécanismes qui viennent d'être dénoncés, pourraient bien avoir pour résultat de rendre inopérante l'assurance protection juridique, qui n'aurait alors d'autre utilité que de permettre la perception d'une prime en sus de celle visée au titre de la responsabilité civile (cfr. exposé de M. Gérard Imbert, chef de la division assurance auprès de la C. E. E., Congrès international des assureurs-défense, tenu à Knokke, le 7 juin 1977).

En outre, en raison même de l'intérêt qu'ils ont à traiter leur dossier selon le système « R. D. R. », les assureurs ont dressé des barèmes de responsabilités tels qu'ils décident eux-mêmes, et parfois en opposition avec la jurisprudence, de l'attribution exclusive de responsabilités à certains conducteurs. Ils pourraient marquer ensuite certaines réticences pour accueillir les demandes de procédure judiciaire que réclameraient leurs assurés et qui seraient en contradiction avec la décision convenue entre assureurs au sein du « R. D. R. » sur la répartition des responsabilités.

niet de gehele schadevergoeding terugvordert die hij heeft betaald. Hij vordert een vast bedrag terug op grond van een « globale maandelijks gemiddelde koers » van de schadegevallen. Die koers wordt door de beroepsvereniging van de verzekeringsmaatschappijen vastgesteld en is thans op 18 000 F bepaald.

Een en ander heeft tot belangenconflicten geleid tussen de rechtstreekse verzekeraars en hun verzekerden.

Wanneer het om een zwaar ongeval gaat, heeft de verzekeraar van de bestuurder die geen schuld treft, er immers zelf belang bij dat de schade zo laag mogelijk wordt geraamd om zijn aandeel in de schadeloosstelling te beperken : al wat meer is dan het gemiddelde bedrag van 18 000 F, blijft te zijnen laste.

Gaat het daarentegen om een klein ongeval, dan heeft hij er ook belang bij op dezelfde wijze te handelen, want hij mag het verschil tussen de uitgekeerde schadeloosstelling en het teruggevorderde vaste bedrag voor zich behouden.

Die handelwijze, waarvan de verbruikers vrijwel niets afweten, wordt nog erger ingevolge bepaalde elementen. De verzekeringsmaatschappijen hebben een schattingsreglement uitgewerkt waarbij zij een door hen vastgestelde plichtenleer voor de deskundigen hebben ingevoerd, dat geleid heeft tot een noteringssysteem en de toekenning van schattingsopdrachten bij tussenpozen naar gelang van het door de verzekeraars in de deskundigen gestelde vertrouwen. Die tussenpozen op grond van het betoonde vertrouwen worden bepaald naar gelang van de vermindering van de gemiddelde omvang van de schade, die door de aangewezen deskundigen in hun verslag wordt vastgesteld. Sommigen menen dat die vermindering van de vastgestelde schade de prijs is die door bepaalde verzekeringsmaatschappijen wordt geëist voor het verlenen van een gunstige notering. Deze laatste zou dan door sommigen kunnen worden aangewend om de verzekeringsmaatschappijen aan te zetten zich bij voorkeur tot die deskundigen te wenden die dermate restrictieve maatstaven hanteren dat zulks ten nadele van de verzekerde uitvalt. Zijn dan de voorwaarden niet aanwezig voor een feitelijke boycot van de meer objectieve deskundigen ?

Die tegengestelde belangen van de verzekerde en de verzekeraar die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid verzekert, staan een degelijke werking van de rechtsbijstandverzekering in de weg wanneer deze laatste in principe op zich genomen is door diezelfde verzekeraar. Deze kan geneigd zijn zijn cliënt over te halen geen gebruik te maken van de mogelijkheid om beroep in te stellen, al verleent de overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering hem daartoe nochtans het recht.

Dergelijke « R. D. R. »-overeenkomsten met de daaraan toegevoegde en hiervoren aangeklaagde regelingen zouden wel eens tot gevolg kunnen hebben dat de rechtsbijstandverzekering wordt uitgehold en niets anders meer beoogt dan het innen van een premie mogelijk te maken naast de premie die voor de burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering wordt betaald (zie de uiteenzetting van de heer Gérard Imbert, hoofd van de afdeling verzekeringen bij de E. E. G. op het internationaal congres van verzekeringsadviseurs, te Knokke gehouden op 7 juni 1977).

Doordat de verzekeraars er belang bij hebben hun dossiers volgens de « R. D. R. »-regeling te behandelen, hebben zij bovendien een schaal inzake aansprakelijkheid opgesteld die zodanig is opgemaakt dat zij zelf, en soms in tegenspraak met de rechtspraak, beslissen dat de aansprakelijkheid uitsluitend ten laste van een bepaalde bestuurder wordt gelegd. Zij zouden verder kunnen gaan op die weg door zich terughoudend te tonen wanneer de betrokken verzekerde mocht vragen een gerechtelijke procedure aan te spannen die ingaat tegen de beslissing welke de verzekeraars in het raam van de « R. D. R. »-regeling over de verdeling van aansprakelijkheid hebben getroffen.

Le résultat auquel on aboutit est non seulement d'engendrer une nouvelle contradiction d'intérêt entre l'assureur et l'assuré mais, ce qui est grave, de faire en sorte que les compagnies s'octroient progressivement un droit « sui generis » parallèle et voué à l'immobilisme, alors que le fondement du droit est d'évoluer et de s'adapter aux conditions sociologiques qui l'influencent.

L'intérêt des consommateurs est désormais d'être protégé contre cette pratique. Plus spécialement, celui qui a souscrit une « assurance protection juridique » doit pouvoir bénéficier pleinement de sa garantie sans que son assureur, pour des motifs qui lui sont propres et qui résultent d'accords conclus avec d'autres assureurs, ne soit tenté de l'en priver, fut-ce partiellement.

Différentes formules sont possibles.

Pour pallier la contrariété d'intérêts entre assureurs et assurés qui résulte du mécanisme de l'assurance responsabilité civile, il suffirait que désormais les compagnies qui couvrent le risque « responsabilité civile », ne puissent plus conclure l'assurance « protection juridique ».

C'est le système qui a prévalu en Allemagne.

Par crainte de bouleversements trop importants dans la structure de leurs sociétés, les assureurs belges s'opposent à l'adoption dans notre pays d'une mesure aussi radicale.

Les assureurs, pour répondre néanmoins aux critiques dont ils ont été l'objet, ont proposé de séparer dans leur organisation interne la gestion des branches responsabilité civile et protection juridique.

Cette amélioration serait illusoire et ne résorberait pas en tout cas le conflit d'intérêts qui subsisterait entre l'assureur et l'assuré. En effet, ce conflit n'oppose pas l'assuré à telle personne ou à tel service d'une compagnie d'assurances mais à la société d'assurances considérée dans son ensemble.

Ce système serait d'autant plus théorique que le contrôle d'une application concrète s'avérerait impossible.

Il apparaît en conséquence que cette formule doit être rejetée et que la seule solution intermédiaire qui soit acceptable entre la situation existante et le système optimal en vigueur en Allemagne consisterait :

1° à interdire à un assureur d'assurer conjointement la responsabilité civile et la protection juridique d'un même assuré;

2° à ne permettre à des compagnies d'assurances multi-branches de pratiquer conjointement l'assurance protection juridique et l'assurance responsabilité civile vis-à-vis d'assurés distincts que pour autant qu'elles n'adhèrent pas à des conventions de type « R. D. R. ». En effet, les modalités pratiques d'application de ces conventions risquent d'opposer l'intérêt de l'assureur à celui de l'assuré, de telle sorte que l'on imagine mal qu'une compagnie, rôtée à cette pratique et intéressée à ce qu'elle lui rapporte, garantisse avec suffisamment d'impartialité les droits d'un assuré en protection juridique : cette compagnie n'a jamais intérêt à entamer un procès et à participer à l'instauration d'une jurisprudence qui peut ultérieurement se retourner contre elle;

3° à imposer à ces compagnies une ventilation exacte de leurs frais de telle manière que ceux-ci soient incorporés dans la branche réellement concernée;

Niet alleen komen daardoor de belangen van verzekeraar en verzekerde andermaal tegenover elkaar te staan, maar — wat erger is — de verzekeringsmaatschappijen gaan geleidelijk een eigen « sui generis »-recht scheppen dat door starheid zal worden gekenmerkt, terwijl de grondslag van het recht hierin bestaat dat het zich ontwikkelt en zich aanpast aan de sociologische omstandigheden die het beïnvloeden.

De verbruikers hebben er alle belang bij tegen dergelijke praktijken beschermd te worden. Degene die een rechtsbijstandverzekering gesloten heeft, moet er vooral kunnen op rekenen dat hij die waarborg ten volle kan genieten, zonder dat zijn verzekeraar tracht hem, zij het gedeeltelijk, daarvan te beroven om redenen die hem eigen zijn en die voortvloeien uit overeenkomsten welke hij met andere verzekeraars heeft gesloten.

Er kan aan verschillende formules worden gedacht.

Om de tussen verzekeraars en verzekerden bestaande tegenstelling van belangen te verhelpen die voortvloeit uit het mechanisme van de burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering, zou het volstaan dat de maatschappijen die het risico inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid dekken, voortaan geen rechtsbijstandverzekering meer mogen sluiten.

Die oplossing werd in Duitsland aangenomen.

De Belgische verzekeraars verzetten zich echter tegen een zo radicale maatregel uit vrees dat de structuur van hun maatschappijen al te zeer zou worden verstoord.

Om de kritiek te ontzenuwen die op hen werd uitgebracht, stellen zij niettemin voor het beheer van de takken burgerrechtelijke aansprakelijkheid en rechtsbijstandverzekering in hun interne organisatie te scheiden.

Dat zou een denkbeeldige verbetering zijn die in elk geval de tegenstelling van belangen tussen verzekeraar en verzekerde niet zou opheffen. Bij dat conflict staat de verzekerde immers niet tegenover een bepaalde persoon of een bepaalde dienst van een verzekeringsmaatschappij, maar tegenover de betrokken verzekeringsmaatschappij in haar geheel.

Die regeling zou des te theoretischer zijn daar controle op de concrete toepassing onmogelijk zou blijken.

Die formule moet bijgevolg worden verworpen. De enige aanvaardbare tussenoplossing tussen de bestaande toestand en het ideale systeem dat in Duitsland wordt toegepast, zou hierin bestaan :

1° dat aan de verzekeraars wordt verboden ten aanzien van een zelfde persoon de burgerrechtelijke aansprakelijkheid te verzekeren en tegelijk voor diens rechtsbijstandverzekering te zorgen;

2° dat aan verzekeringsmaatschappijen die in verschillende takken werkzaam zijn, slechts machtiging wordt verleend om ten aanzien van onderscheiden verzekerden zowel de burgerrechtelijke aansprakelijkheid te verzekeren als de rechtsbijstandverzekering van deze laatsten te verzorgen, indien die maatschappijen onder elkaar geen « R. D. R. »-overeenkomst hebben gesloten. Bij de praktische toepassing van die overeenkomst rijst immers het gevaar dat de belangen van verzekeraar en verzekerde tegenover elkaar komen te staan, zodat het ondenkbaar is dat een maatschappij, die vertrouwd is met een dergelijke praktijk en belang heeft bij wat ze haar opbrengt, de rechten van de verzekerde inzake rechtsbijstand met voldoende onpartijdigheid zou waarborgen : die maatschappij heeft er nooit belang bij een proces aan te spannen en aldus bij te dragen tot de totstandkoming van rechtspraak die later tegen haar kan worden ingeroepen;

3° dat die maatschappijen worden verplicht een precieze verdeling van hun kosten op te geven, zodat die kosten worden opgenomen in de tak waarop ze werkelijk betrekking hebben;

4° à imposer aux assureurs en protection juridique de laisser à l'assuré le libre choix non seulement de l'avocat mais du contre-expert, étant entendu que celui-ci devra être exempt de toute espèce d'assujettissement vis-à-vis des assureurs en responsabilité civile.

L'objet de la présente proposition de loi est de créer une incompatibilité entre l'assurance responsabilité civile et l'assurance protection juridique en vue d'aboutir au respect des règles fondamentales précitées.

Des dispositions transitoires sont prévues à l'article 5 relatives aux contrats en cours.

G. MUNDELEER  
H. DE CROO

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1

Un assureur ne peut accepter de garantir conjointement la responsabilité civile et la protection juridique d'une même personne.

### Art. 2

Un assureur ne peut cumuler la pratique de l'assurance responsabilité civile avec celle de l'assurance protection juridique que s'il ne participe à aucune convention conclue entre assureurs et qui aurait pour effet direct ou indirect d'opposer les intérêts des assureurs à ceux des assurés.

L'assureur qui cumule la pratique de l'assurance responsabilité civile et de l'assurance protection juridique doit tenir une comptabilité séparée complète et détaillée pour chacune de ces deux branches d'activités et mentionner la ventilation des frais qui s'imputent dans chacune d'elles.

### Art. 3

L'assureur qui pratique l'assurance protection juridique est tenu de laisser à l'assuré le libre choix :

- a) de son avocat;
- b) du contre-expert qui ne pourra directement ou indirectement dépendre, par le biais d'une forme quelconque d'agrégation, d'assureurs pratiquant l'assurance responsabilité civile et ayant souscrit entre eux des conventions pouvant avoir pour conséquence d'opposer leurs intérêts à ceux de leurs assurés.

### Art. 4

Toute infraction aux dispositions qui précèdent autorise l'assuré à obtenir des dommages-intérêts forfaitairement évalués à dix annuités de celle des deux primes qui est la plus élevée.

4° dat aan verzekeraars die zich met rechtsbijstandverzekering bezighouden, de verplichting wordt opgelegd aan hun verzekerden de vrije keuze te laten niet alleen van een advocaat, maar ook van een contra-expert, met dien verstande dat deze laatste in genen dele afhankelijk mag zijn van de verzekeraar die de burgerrechtelijke aansprakelijkheid verzekert.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel tussen de burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering en de rechtsbijstandverzekering een onverenigbaarheid in te voeren ten einde de hierboven uiteengezette grondbeginselen te doen eerbiedigen.

Er wordt in overgangsbepalingen voorzien in artikel 5 betreffende de lopende overeenkomsten.

## WETSVOORSTEL

### Artikel 1

Een verzekeraar mag ten aanzien van een zelfde persoon niet de burgerrechtelijke aansprakelijkheid verzekeren en tegelijk voor diens rechtsbijstandverzekering zorgen.

### Art. 2

Een verzekeraar mag alleen dan aan burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering en tevens aan rechtsbijstandverzekering doen wanneer hij geen deel heeft aan enige tussen verzekeraars gesloten overeenkomst die rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg heeft dat de belangen van verzekeraars en verzekerden tegenover elkaar komen te staan.

Een verzekeraar die aan burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering en tevens aan rechtsbijstandverzekering doet, moet een gescheiden en voor elk van die twee takken volledige en gedetailleerde boekhouding bijhouden en de kosten die op elk van die twee takken worden aangerekend, afzonderlijk vermelden.

### Art. 3

De verzekeraar die aan rechtsbijstandverzekering doet, moet aan de verzekerde de vrije keuze laten :

- a) van zijn advocaat;
- b) van de contra-expert die rechtstreeks noch onrechtstreeks, door enigerlei wijze van erkenning, afhankelijk mag zijn van verzekeraars die aan burgerrechtelijke aansprakelijkheidsverzekering doen en die onder elkaar overeenkomsten hebben gesloten welke tot gevolg kunnen hebben dat hun belangen tegenover die van hun verzekerden komen te staan.

### Art. 4

Bij overtreding van vorenstaande bepalingen heeft de verzekerde recht op schadeloosstelling die forfaitair geraamd wordt op tienmaal het jaarlijks bedrag van de hoogste van beide premies.

## Art. 5

La présente loi ne sera d'application aux polices d'assurance en cours au jour de sa mise en vigueur qu'à l'échéance de celles-ci sans possibilité de toute reconduction quant à la « garantie protection juridique » incluse dans ce contrat.

27 août 1979.

G. MUNDELEER  
H. DE CROO

## Art. 5

Op de verzekeringspolissen die lopen op de dag van de inwerkingtreding van deze wet zal dezelfde wet niet eerder van toepassing zijn dan op de vervaldag daarvan, zonder mogelijkheid van stilzwijgende verlenging inzake de in die overeenkomst bedongen « waarborg rechtsbijstand ».

27 augustus 1979.

---