

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

27 août 2019

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux
assurances en ce qui concerne le libre choix
des conseils dans le cadre de l'assurance
protection juridique**

(déposée par Mme Leen Dierick et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

27 augustus 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 4 april 2014
betreffende de verzekeringen, betreffende
de vrije keuze inzake raadslieden bij de
rechtsbijstandverzekering**

(ingediend door mevrouw Leen Dierick c.s.)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à mieux informer et protéger les assurés lorsqu'il faut désigner un avocat dans le cadre d'une assurance protection juridique.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de verzekerde beter te informeren en te beschermen bij het aanstellen van een raadsman in het kader van een rechtsbijstandverzekering.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 0328/001.

Conformément à l'article 154, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, l'assurance protection juridique se définit comme suit: "les contrats d'assurance par lesquels l'assureur 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."

L'assurance protection juridique remplit une fonction sociale et offre au citoyen la possibilité de s'assurer pour couvrir le coût d'une procédure en justice. S'il est confronté au coût d'une procédure judiciaire, l'assuré sera en effet moins enclin à faire valoir pleinement ses droits. Même si les frais d'une procédure judiciaire sont en grande partie récupérables auprès de la partie succombante, le demandeur doit quand même d'abord avancer les fonds. Mais l'assurance protection juridique s'avère aussi utile lorsque le citoyen est mis en cause en tant que défendeur. Exemple: vous circulez sur l'autoroute et un des véhicules qui vous précèdent ralentit brusquement. Vous ne pouvez plus freiner à temps et entrez en collision avec la voiture devant vous. Vous n'aviez bien sûr pas l'intention de blesser le conducteur qui vous précédait, mais ce dernier ressent des douleurs cervicales consécutives à l'accident. Même si l'assurance en responsabilité civile de votre voiture a indemnisé entièrement le préjudice subi par cette personne, le parquet peut décider de vous poursuivre pour coups et blessures involontaires¹. En pareil cas, votre assurance protection juridique interviendra pour couvrir les frais de procédure².

L'assurance protection juridique permet donc à une grande partie de la population de s'assurer contre le risque d'être impliqué comme demandeur ou comme défendeur dans une procédure judiciaire ou administrative. Le but est de garantir à tout citoyen d'un État de droit moderne un accès correct à la justice. C'est la raison pour laquelle chaque justiciable peut bénéficier gratuitement de l'aide juridique de première ligne. De

¹ Article 418 du Code pénal.

² Pour autant du moins que les conditions de la police n'excluent pas explicitement cette couverture. Les amendes sont toujours exclues de la couverture, conformément à l'article 155 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 0328/001.

Conform artikel 154, eerste lid, van de wet betreffende de verzekeringen van 4 april 2014 wordt de rechtsbijstandverzekering gedefinieerd als volgt: "de verzekeringsovereenkomsten waarbij de verzekeraar zich verbindt diensten te verrichten en kosten op zich te nemen, ten einde de verzekerde in staat te stellen zijn rechten te doen gelden, als eiser of als verweerder, hetzij in een gerechtelijke, administratieve of andere procedure, tenzij los van enige procedure."

De rechtsbijstandverzekering heeft een maatschappelijke functie en verschaft de burger de mogelijkheid zich te verzekeren voor de kosten van een juridische procedure. De verzekerde zal immers zelf niet altijd geneigd zijn om zijn rechten ten volle te verdedigen wanneer hij geconfronteerd wordt met de kostprijs van een gerechtelijke procedure. De kosten van een gerechtelijke procedure zijn wel grotendeels terugvorderbaar van de verliezende partij maar moeten toch eerst door eiser worden voorgefinancierd. De rechtsbijstandverzekering speelt echter ook een rol wanneer een burger als verweerder wordt aangesproken. Bijvoorbeeld, een voorliggende auto op de autosnelweg maakt een bruusk remmanoeuver waardoor u niet tijdig kan remmen en op de voorligger inrijdt. Alhoewel u niet de intentie had om de voorligger te kwetsen heeft deze laatste toch wat nekpijn ten gevolge van het ongeval. Niettegenstaande het feit dat uw burgerlijke aansprakelijkheidsverzekeraar voor de auto de benadeelde toch volledig schadeloos heeft gesteld voor de geleden schade kan het parket beslissen om u te vervolgen wegens onopzettelijke slagen en verwondingen¹. In een dergelijk geval komt uw rechtsbijstandverzekeraar tussen voor de procedurekosten².

Door de rechtsbijstandverzekering kan dus een groot deel van de bevolking zich verzekeren tegen het risico om als eiser of verweerder betrokken te geraken in een gerechtelijke of administratieve procedure. Het is de bedoeling om in een moderne rechtsstaat voor iedere burger een voldoende toegang tot het gerecht te verzekeren. Daarom moet iedereen aanspraak kunnen maken op de gratis juridische eerstelijnsbijstand. Voor

¹ Artikel 418 van het Strafwetboek.

² Tenzij deze dekking uitdrukkelijk wordt uitgesloten in de polisvoorwaarden. Boetes zijn altijd uitgesloten van dekking ingevolge art. 155, wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen.

plus, il est également prévu d'offrir aux plus démunis de notre société une aide juridique de deuxième ligne totalement ou partiellement gratuite. Les franges de la population qui n'entrent pas dans les critères pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne peuvent se tourner vers la solution de l'assurance protection juridique³. Cette dernière doit donc répondre de manière suffisante à la nécessité d'offrir à l'assuré une défense appropriée. C'est aussi cette optique qui prend le mieux en compte le droit à un procès équitable, inscrit à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (en ce qui concerne les affaires pénales).

L'assuré a la possibilité de s'assurer auprès d'un assureur spécialisé en protection juridique, qui s'occupe exclusivement de ce type de risques. Dans de nombreuses polices, l'assurance protection juridique fait toutefois partie d'une autre police d'assurance, comme l'assurance auto ou l'assurance familiale.

L'article 156 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances prévoit que l'assureur doit stipuler explicitement dans les conditions générales du contrat d'assurance que l'assuré a le libre choix des conseils lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire ou administrative, ou lorsque surgit un conflit d'intérêts avec l'assureur. L'assuré est ainsi informé de son droit au libre choix au moment de la souscription du contrat d'assurance. Nombreux sont toutefois ceux à penser que cette information est insuffisante. En effet, au moment où un sinistre se produira, l'assuré ne se souviendra pas toujours qu'il a le libre choix d'un avocat. En outre, les assurés n'ont pas tous les mêmes capacités pour déchiffrer les conditions générales de leur assurance protection juridique. Il est vrai que certains de nos concitoyens n'ont soit pas les capacités soit pas la formation suffisantes pour saisir toutes les finesses contenues dans les conditions générales d'un contrat d'assurance. Il y a là une réalité sociale dont il faut tenir compte.

Certains assureurs de la protection juridique profitent habilement de la situation de l'assuré pour retarder la désignation d'un avocat afin de pouvoir régler l'affaire à l'amiable. En pareil cas, l'assuré est souvent confronté à des solutions qui, pour lui, ne sont pas toujours aussi avantageuses qu'il n'y paraît.

³ Afin d'encourager la souscription d'une assurance protection juridique, l'arrêté royal du 15 janvier 2007 déterminant les conditions auxquelles doit répondre un contrat d'assurance protection juridique pour être exempté de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance prévue par l'article 173 du Code des droits et taxes divers, prévoit que dans certaines conditions, l'assurance protection juridique n'est pas soumise au paiement de la taxe d'assurance de 9,25 %.

bepaalde minderbegoeden in onze samenleving wordt daarnaast ook voorzien in een volledige of gedeeltelijke kosteloze juridische tweedelijnsbijstand. Voor het deel van de bevolking dat niet in aanmerking komt voor de juridische tweedelijnsbijstand biedt de rechtsbijstandverzekering soelaas³. Om deze reden moet de rechtsbijstandverzekering voldoende tegemoetkomen aan de noodzaak om aan de verzekerde een adequate verdediging te verschaffen. Dergelijke optiek komt ook het best tegemoet aan het recht op een eerlijk proces vervat in artikel 6 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (voor wat strafzaken betreft).

De verzekerde kan verzekerd zijn bij een gespecialiseerde rechtsbijstandverzekeraar die zich uitsluitend bezig houdt met dergelijke risico's. In heel wat polissen maakt de rechtsbijstandsverzekering echter onderdeel uit van een andere verzekeringspolis, zoals de auto-verzekering of de familiale verzekering.

In het artikel 156 van de wet van 4 april betreffende de verzekeringen wordt voorzien dat de verzekeraar uitdrukkelijk in de algemene voorwaarden van de verzekeringsovereenkomst moet bepalen dat de verzekerde een vrije keuze inzake raadslieden heeft wanneer er moet worden overgegaan tot een gerechtelijke of administratieve procedure of wanneer er zich een belangenconflict voordoet met de verzekeraar. De verzekerde wordt zodoende ingelicht betreffende zijn recht op vrije keuze op het moment van het afsluiten van de verzekeringsovereenkomst. Een dergelijke informatieverstrekking blijkt voor heel wat mensen echter onvoldoende te zijn. Op het moment dat er zich een schadegeval voordoet zal de verzekerde er immers niet altijd meer aan denken dat hij over een vrije keuze inzake een advocaat beschikt. Bovendien zijn niet alle verzekerden even goed in staat om de algemene voorwaarden van zijn rechtsbijstandsverzekering te ontlezen. Niet iedereen in onze maatschappij is immers voldoende begaafd of geschoold om ten volle te begrijpen wat er in de algemene voorwaarden van een verzekeringsovereenkomst is bepaald. Dat is een maatschappelijke realiteit waar rekening mee gehouden moet worden.

Sommige rechtsbijstandverzekeraars maken van de situatie van de verzekerde handig gebruik om te wachten met de aanstelling van een advocaat teneinde de zaak in der minne te kunnen regelen. De verzekerde wordt hierbij vaak geconfronteerd met een regeling die niet altijd even voordelig voor hem blijkt te zijn.

³ Teneinde het sluiten van een rechtsbijstandverzekering te stimuleren voorziet het koninklijk besluit van 15 januari 2007 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een verzekeringsovereenkomst rechtsbijstand moet voldoen om te worden vrijgesteld van de jaarlijkse taks op de verzekeringsverrichtingen bedoeld in artikel 173 van het Wetboek diverse rechten en taken, dat er op de rechtsbijstandsverzekering onder bepaalde voorwaarden geen verzekeringstaks van 9,25 % moet worden betaald.

Le secteur de l'assurance a lui-même déjà compris qu'une meilleure information est effectivement nécessaire. L'assureur de la protection juridique est soumis aux règles de conduite suivantes:

“L'assureur s'engage à énoncer explicitement dans le contrat d'assurance protection juridique le principe du libre choix de l'avocat. L'assureur s'engage en outre à le rappeler lorsqu'il est fait appel à un avocat en cas de procédure judiciaire ou administrative ou en cas de conflit d'intérêt entre l'assuré et l'assureur. L'assureur s'engage à respecter ce libre choix de l'assuré. L'assureur s'engage, dans le cas où l'assuré ne connaîtrait pas d'avocat susceptible de le défendre, et à sa demande, à mettre à sa disposition les coordonnées d'avocats.”⁴

Mais un tel code de conduite n'a aucune force obligatoire si l'assureur n'y adhère pas. En outre, aucune sanction n'est prévue si le code de conduite n'est pas respecté. Pour garantir qu'au moment où l'assuré doit faire appel à un avocat, il soit pleinement conscient qu'il dispose de la liberté de choix et qu'il peut ainsi faire valoir ses droits de manière optimale, la proposition prévoit d'instaurer une obligation légale d'information à propos de ce droit au libre choix lorsqu'il faut recourir à un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative ou dans le cadre d'un conflit d'intérêts.

Certains assureurs tentent d'imposer à l'assuré un conseil repris sur la liste des avocats avec lesquels ils collaborent. Ceux-ci travaillent la plupart du temps sur la base d'un abonnement annuel ou à un tarif forfaitaire fixe par affaire et sont donc généralement moins chers que le conseil de l'assuré lui-même. Mais la qualité du service est parfois aussi à l'avenant. C'est la raison pour laquelle l'auteur de la proposition suggère que l'assureur ne puisse proposer un avocat à l'assuré qu'après que celui-ci le lui a demandé au préalable et par écrit. En France, cette disposition a déjà été inscrite dans le Code des assurances. L'article L 127-3, alinéa 4, de la loi du 19 février 2007 réformant l'assurance de protection juridique prévoit désormais ce qui suit: l'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part.

Conformément à l'article 280, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances et à l'article 45, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, la FSMA peut contrôler

⁴ Assuralia, Union professionnelle des entreprises d'assurances, “Règles de conduite de l'assureur de protection juridique”, SVC06118, 14 décembre 2006, p. 3.

De verzekeringssector zelf heeft reeds ingezien dat een betere informatieverstrekking wel degelijk nodig is. In de gedragsregels voor de rechtsbijstandverzekeraar wordt het volgende bepaald:

“De verzekeraar zal het principe van de vrije keuze van advocaat uitdrukkelijk opnemen in de rechtsbijstandspolis. De verzekeraar zal dat principe bovendien in herinnering brengen wanneer er bij een gerechtelijke of administratieve procedure of bij een belangenconflict tussen verzekerde en verzekeraar een beroep wordt gedaan op een advocaat. De verzekeraar zal de vrije keuze van de verzekerde eerbiedigen. Wanneer de verzekerde geen advocaat kent die hem kan verdedigen, zal de verzekeraar de verzekerde op diens verzoek de contactgegevens van advocaten meedelen.”⁴

Een dergelijke gedragscode is echter niet bindend indien de verzekeraar er niet mee instemt. Bovendien is er niet voorzien in een sanctie wanneer de gedragscode niet wordt nageleefd. Teneinde te garanderen dat de verzekerde zich op het moment dat er een beroep moet gedaan worden op een advocaat ten volle bewust is dat hij over een vrij keuzerecht beschikt en zodoende op een optimale wijze zijn rechten kan laten gelden wordt in het voorstel voorzien in een wettelijke informatieverplichting betreffende het vrije keuzerecht op het moment dat er bij een gerechtelijke- of administratieve procedure of bij een belangenconflict een beroep wordt gedaan op een advocaat.

Bepaalde verzekeraars proberen de verzekerde een raadsman op te leggen die voorkomt op de lijst van advocaten waarmee zij samenwerken. Deze werken meestal met een jaarlijks abonnement of een vast forfaitair tarief per zaak en zijn dus meestal goedkoper dan de raadsman van de verzekerde zelf. De kwaliteit van de dienstverlening is soms navenant. Om deze reden wordt bepaald dat de verzekeraar slechts een advocaat aan de verzekerde kan voorstellen nadat de verzekerde hier voorafgaandelijk en op een schriftelijke wijze heeft toe verzocht. In Frankrijk werd deze bepaling reeds ingevoerd in de Code des assurances. In la loi du 19 février 2007 réformant l'assurance de protection juridique bepaalt artikel L 127-3, vierde lid, voortaan het volgende: L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part.

Overeenkomstig artikel 280, § 1, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en artikel 45, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten kan

⁴ Assuralia, Beroepsvereniging van de Verzekeringsondernemingen, “Gedragsregels van de rechtsbijstandverzekeraar”, SVC06118, 14 december 2006, blz. 3.

le respect de ces nouvelles dispositions et prévoir des sanctions éventuelles en cas de non-respect de la loi.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'article prévoit que l'assureur doit explicitement informer l'assuré de sa liberté de choix lorsqu'il faut recourir aux services d'un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative ou dans le cadre d'un conflit d'intérêts.

En outre, l'assureur doit informer l'assuré "par écrit" de son droit au libre choix, de manière que l'assureur et l'assuré soient tous deux certains que la notification a bien été effectuée.

L'article prévoit également que l'assureur ne peut imposer son propre avocat à l'assuré. Désormais, l'assureur ne peut encore proposer un avocat à l'assuré qu'après que ce dernier en a fait la demande préalable et par écrit.

de FSMA toezicht uitoefenen op de naleving van deze nieuwe bepalingen en voorzien in eventuele sancties wanneer zou blijken dat de wet niet wordt nageleefd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Het artikel bepaalt dat de verzekeraar de verzekerde uitdrukkelijk moet in kennis stellen van zijn vrije keuze inzake een advocaat wanneer er bij een gerechtelijke- of administratieve procedure of bij een belangenconflict een beroep wordt gedaan op een advocaat.

Bovendien moet de verzekeraar de verzekerde op een "schriftelijke" wijze op de hoogte stellen van zijn recht op vrije keuze zodat zowel de verzekeraar als de verzekerde zeker zijn dat de kennisgeving wel degelijk wordt verricht.

Het artikel voorziet eveneens dat de verzekeraar zijn advocaat niet kan opdringen aan de verzekerde. Voortaan is het de verzekeraar enkel nog toegelaten om de verzekerde een advocaat voor te stellen nadat deze laatste hem hier voorafgaandelijk schriftelijk heeft omgevraagd.

Leen DIERICK (CD&V)
Nathalie MUYLLE (CD&V)
Jef VAN DEN BERGH (CD&V)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 156 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, modifié par la loi du 9 avril 2017 est complété par deux alinéas, rédigés comme suit:

“L'assureur informe l'assuré par écrit de son droit visé à l'alinéa précédent lorsqu'il faut recourir à un avocat dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative ou dans le cadre d'un conflit d'intérêts entre l'assuré et l'assureur.

L'assureur n'est autorisé à proposer un avocat que lorsque l'assuré en a fait la demande préalablement et par écrit.”

28 juin 2019

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 156 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen gewijzigd bij de wet van 9 april 2017 wordt aangevuld met twee leden, luidende:

“De verzekeraar brengt de verzekerde schriftelijk op de hoogte van zijn recht bepaald in het vorige lid wanneer er bij een gerechtelijke of administratieve procedure of bij een belangenconflict tussen verzekerde en verzekeraar een beroep wordt gedaan op een advocaat.

Het is de verzekeraar slechts toegestaan een advocaat voor te stellen, mits een voorafgaandelijk schriftelijk verzoek van de verzekerde hiertoe.”

28 juni 2019

Leen DIERICK (CD&V)
Nathalie MUYLLE (CD&V)
Jef VAN DEN BERGH (CD&V)