KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 2e mei 1963 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor het bekomen van een jachtverlof of van een jachtvergunning", heeft de 6e juni 1963 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 2 mai 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant assurance obligatoire de la responsabilité civile en vue de l'obtention d'un permis de port d'armes de chasse ou d'une licence de chasse", a donné le 6 juin 1963 l'avis suivant :

Zoals uit het opschrift blijkt, stelt het ontwerp verplichte aansprakelijkheidsverzekering in voor het verkrijgen van een jachtverlof of van een jachtvergunning. Het wil aan de afgifte van zulk een verlof of vergunning als voorwaarde verbinden, dat de belanghebbende een verzekeringsovereenkomst sluit die aan een aantal , in het ontwerp-besluit bepaalde minimumvereisten voldoet. Luidens artikel 1 van het ontwerp moet die verzekering "zijn burgerlijke aansprakelijkheid dekken inzake ongevallen die lichamelijke en materiële schade aan derden veroorzaken en het gevolg zijn van het dragen en gebruiken van wapens tijdens de jacht of tijdens een klopjacht, evenals van het vervoer van deze wapens van en naar de plaatsen waar de jacht of de klopjacht plaats grijpt", met dien verstande dat "de geldigheidsduur van deze verzekering ten minste moet overeenkomen met deze van het verlof of van de vergunning".

Ruim geïnterpreteerd, en ondanks enkele, verwarring stichtende redactionele onvolkomenheden waarover verder méér, stellen de artikelen 2 en volgende van het ontwerp de minimumeisen waaraan het contract moet voldoen, en schrijven ze in 't algemeen voor, welke clausules het mag of moet bevatten.

In dat opzicht is vooral artikel 5 te citeren :

"Geen uit de verzekeringsovereenkomst voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval kan door de verzekeraar tegen de benadeelde persoon ingeroepen worden.

.../...

Nochtans kan de verzekeraar zich een recht van verhaal voorbehouden tegen de verzekeringnemer, en, indien daartoe grond bestaat, tegen de verzekerde die niet de verzekeringnemer is, voor zover de verzekeraar volgens de wet of de verzekeringsovereenkomst gerechtigd mocht zijn de uitkering te weigeren of te verminderen".

Dat is woordelijk wat in artikel 11 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen staat, een paar termen uit het eerste lid van dat artikel niet tena gesproken ; dat lid bepaalt : "Geen uit de wet of de overeenkomst voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval kan door een verzekeraar aan een benadeelde worden tegengeworpen".

Of het verschil tussen beide teksten gewild is, en in al zijn gevolgen doorzien, is moeilijk uit te maken.

Voor het jachtverlof voeren de stellers van het ontwerp artikel 14 van de wet van 28 februari 1882, voor de jachtvergunning artikel 2 van de wet van 30 juli 1922 als rechtsgrond aan. Beide bepalingen zeggen dat de wijze, de vorm en de voorwaarden van afgifte bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

Zijn die bepalingen voor het ontwerp wel een voldoende rechtsgrond ?

.../...

Het recht om de voorwaarden van afgifte van die stukken te bepalen, sluit stellig, althans in beginsel, de bevoegdheid in zich, aan die afgifte als voorwaarde te verbinden het sluiten van een verzekeringsovereenkomst die de burgerlijke aansprakelijkheid van hen op wier naam genoemde stukken luiden terzake van jachtongevallen dekt ten aanzien van derden, en die bepaalde clausules bevat.

Maar dan mogen de aldus verplicht gestelde clausules niet afwijken van de wet en moeten ze tot datgene behoren waarover vrij kan worden bedongen.

De wet van 1 juli 1956 verleent de benadeelde een eigen aanspraak tegen de verzekeraar en garandeert die aanspraak een maximale doelmatigheid, waar ze de verzekeraar in artikel 11 verbiedt, zich tegenover de getroffene op enige exceptie te beroepen, ook al is deze op het toedoen of op de grove schuld van de verzekerde gegrond. Voornoemd artikel 11 wijkt daardoor af van artikel 16 van de wet van 11 juni 1874, dat geacht wordt van openbare orde te zijn en uitdrukkelijk bepaalt: "Generlei verlies of schade veroorzaakt door de daad of door de grove schuld van de verzekerde, komt ten laste van de verzekeraar".

Zonder opdracht van de wetgever, die hier inderdaad ontbreekt, kan de Koning de door een jachtongeval getroffene vanzelfsprekend niet dezelfde bescherming verlenen door de ondertekenaars van de verzekeringsovereenkomst een beding te doen aanvaarden dat tegenwerping van excepties volstrekt uitsluit. Zodanig beding zou immers afwijken van artikel 16 van de wet van 11 juni 1874.

.../...

Nu verleent artikel 5 de getroffene niet zo een ruime bescherming, want het doet de verzekeraar er alleen maar van afzien zich tegenover de benadeelde op zulke "uit de verzekeringsovereenkomst voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval" te beroepen. Excepties gegrond op de wet, zoals de exceptie die op het toedoen of op de grove schuld van de verzekerde berust, kan hij dus wél tegenwerpen, wat in artikel 11 van de wet van 1956 niet mogelijk is.

Men begrijpe dit inmiddels goed. De "uit de verzekeringsovereenkomst voortvloeiende" excepties, welke de verzekeraar zich kan verbinden niet aan de benadeelde tegen te werpen, zijn excepties die waarvan de verzekeraar vrij kan afzien zonder dat daarom wordt afgeweken van artikel 16 van de wet van 11 juni 1874. Vanzelfsprekend kan de overeenkomst niet het wettelijk beginsel huldigen, dat de verzekeraar bij grove schuld van de verzekerde vrijgesteld is van uitkering en tevens bedingen dat hij ervan afziet zich tegenover de getroffene op zodanige exceptie te beroepen.

Voorts komt artikel 5 van het ontwerp er impliciet op neer, dat de benadeelde een rechtsvordering tegen de verzekeraar krijgt. Maar dit is een deductie. Er moet met zoveel woorden worden gezegd, dat de verzekeringsovereenkomst zelf uitdrukkelijk moet erkennen dat het slachtoffer van het jachtongeval over een dergelijke, op de techniek van het beding voor derden steunende vordering beschikt.

.../...

Artikel 5, in die zin gewijzigd, zou wettig zijn in zover het, als voorwaarde voor het verkrijgen van een jachtverlof of een jachtvergunning, eist dat een verzekering overeenkomst wordt gesloten, met een beding waarbij de verzekeraar zich verbindt de vordering van het slachtoffer niet te verijdelen door excepties die hij in rechte had kunnen opwerpen, maar waarvan hij ook mag afzien, mits deze excepties de openbare orde niet raken.

Wel houdt het beding voor derden niet in, dat de uit het hoofdcontract ontstane excepties niet aan de derden-begunstigden tegengeworpen kunnen worden, maar niets belet dat van dit beginsel contractueel wordt afgeweken binnen bepaalde grenzen (DE PAGE, Compl. au T.II, nr 721, B, 2°, c., p. 168).

Tot datgene wat partijen vrij kunnen bedingen behoort ook dat de verzekeraar zich verbindt aan het slachtoffer de vergoeding te betalen, die op grond van een beding van vrijdom in de overeenkomst ten laste van de verzekerde zou moeten blijven (artikel 6 van het ontwerp).

Hetzelfde geldt ten slotte voor de bepalingen van artikel 8 van het ontwerp, die eveneens het onderwerp van een geldig contractueel beding kunnen zijn. Niets belet de verzekeraar zich te verbinden de vernietiging, de opzegging of de schorsing van de overeenkomst eerst aan de benadeelde tegen te werpen vijftien dagen nadat daarvan, bij een ter post aangetekende brief, kennis is gegeven aan de overheid die het verlof of de vergunning afgegeven heeft.

\+

\+ \+

.../.

Het ontwerp werkt wat de vorm betreft verwarrend, in zover het in een aantal bepalingen, vooral in de artikelen 5, 6 en 8, regelen stelt die volstrekte gelding lijken te hebben, terwijl de Regering in feite alleen bedoelt aan te geven, welke clausules de te sluiten overeenkomst moet bevatten opdat de verzekerde het gevraagde jachtverlof kan verkrijgen.

Om die verwarring te ondervangen, zou het ontwerp beter moeten doen uitkomen, dat het er zich toe beperkt aan te geven welke bedingen moeten voorkomen in de verzekeringsovereenkomst die gesloten moet zijn opdat afgifte van het jachtverlof of van de jachtvergunning kan plaatshebben.

\+

\+ \+

Luidens artikel 9 van het ontwerp "mogen de partijen niet afwijken van de bepalingen van dit besluit door bijzondere overeenkomsten die een schending zouden betekenen van de rechten der slachtoffers".

Deze bepaling is klaarblijkelijk gesteld naar het voorbeeld van artikel 21 van de wet van 1 juli 1956 , luidens hetwelk "van een bepaling van deze wet slechts bij afzonderlijke overeenkomsten kan worden afgeweken, indien de bevoegdheid daartoe uit de bepaling zelve blijkt".

.../...

Dat artikel 21 maakt, dat de wet van openbare orde is.

Wat kan nu de strekking van artikel 9 van het ontwerp zijn ?

Het is niet duidelijk hoe partijen door bijzondere overeenkomsten,"die een schending zouden betekenen van de rechten der slachtoffers",zouden kunnen afwijken van hetgeen de verzekeringsovereenkomst moet bedingen. Zijn dèze overeenkomsten immers tegenbrieven, dit wil zeggen verborgen handelingen die de kenbare handelingen, namelijk de opgelegde verzekeringsovereenkomsten,tegenspreken, dan kunnen zij enkel tussen de contracterende partijen gevolg hebben en werken zij niet tegen derden (artikel 1321 van het Burgerlijk Wetboek). Betreft het daarentegen een latere wijziging van de verzekeringsovereenkomst, met als gevolg een schending van de rechten der slachtoffers, dan zal het vast de bedoeling van de Regering zijn zoiets te verbieden, met andere woorden, het jachtverlof zal alleen worden afgegeven aan degene die een verzekeringsovereenkomst aangaat, waarin de bepalingen van het ontwerp zijn nageleefd en bovendien de verbintenis vanwege de contracterende partijen voorkomt, de bedingen niet zo te wijzigen dat de rechten van de slachtoffers zouden worden geschonden.

.../...

Het gaat hier dus andermaal om een verbintenis die in de overeenkomst moet worden opgenomen. De redactie van artikel 9 zou dat moeten doen uitkomen.

\+

\+ \+

Ten slotte zou het praktisch nut opleveren te bepalen, dat de bevoegdheid ratione loci van de Belgische rechtbanken in het contract moet worden geregeld.

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal porte assurance obligatoire de la responsabilité civile en vue de l'obtention d'un permis de port d'armes de chasse ou d'une licence de chasse. Son objet est de subordonner la délivrance de ce permis ou de cette licence à la conclusion par l'intéressé d'un contrat d'assurance répondant à certaines conditions minimales prévues dans l'arrêté. Aux termes de l'article 1er du projet, "cette assurance doit couvrir sa responsabilité civile en raison d'accidents entraînant des dommages corporels et matériels pour des tiers et résultant du port et de l'usage d'armes pendant la chasse ou une battue d'office, ainsi que du transport de ces armes de et vers les lieux de chasse ou de battue", étant entendu que "la durée de validité de cette assurance doit correspondre au moins à celle du permis ou de la licence".

Largement interprétés et malgré certaines défectuosités de rédaction, génératrices de confusion, dont il sera question plus loin, les articles 2 et suivants du projet déterminent les conditions minimales que le contrat d'assurance à intervenir aura a respecter et, d'une manière générale, les clauses que ce contrat peut ou doit contenir.

A cet égard, l'article 5 doit être spécialement cité :

"Aucune nullité, exception ou déchéance dérivant du contrat d'assurance, ne peut être opposée par l'assureur à la personne lésée.

.../...

Toutefois, l'assureur peut se réserver un droit de recours contre le preneur d'assurance et s'il y a lieu contre l'assuré autre que le preneur, dans la mesure où il aurait été autorisé à refuser ou à réduire ses prestations d'après la loi ou le contrat d'assurance".

On observera que cette disposition reproduit textuellement l'article 11 de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, à l'exception toutefois de certains termes de l'alinéa 1er de cet article, qui porte : "Aucune nullité, aucune exception ou déchéance dérivant de la loi ou du contrat d'assurance ne peut être opposée par l'assureur à la personne lésée".

On a de la peine à déterminer si cette différence entre les deux textes est le résultat d'une volonté délibérée; on se rend mal compte si les conséquences de cette différence ont été clairement aperçues.

Les auteurs du projet invoquent comme fondements légaux, respectivement, pour le permis de chasse, l'article 14 de la loi du 28 février 1882, et, pour la licence de chasse, l'article 2 de la loi du 30 juillet 1922, dispositions aux termes desquelles un arrêté royal règle le mode, la forme et les conditions de leur délivrance.

Le projet trouve-t-il dans ces dispositions un fondement légal suffisant ?

.../...

Assurément le droit de fixer les conditions de la délivrance de ces documents implique, en principe, le pouvoir de subordonner cette délivrance à la conclusion d'un contrat d'assurance couvrant la responsabilité civile du titulaire desdits documents, à l'égard des tiers, en matière d'accidents de chasse, et contenant certaines clauses déterminées.

Encore faut-il que les clauses contractuelles ainsi imposées ne dérogent pas à la loi et rentrent dans le champ des dispositions que la liberté des conventions autorise.

La loi du 1er juillet 1956 donne à la personne lésée un droit propre contre l'assureur et l'article 11 de cette loi garantit au maximum l'efficacité de ce droit en interdisant à l'assureur d'opposer à la victime quelque exception que ce soit, même si celle-ci est fondée sur le fait ou la faute grave de l'assuré. L'article 11 précité apporte ainsi une dérogation à l'article 16 de la loi du 11 juin 1874 - considéré comme d'ordre public -, qui porte expressément : "Aucune perte ou dommage, causé par le fait ou par la faute grave de l'assuré, n'est à la charge de l'assureur".

En dehors d'une habilitation législative, qui fait défaut en l'espèce, il n'appartiendrait évidemment pas au Roi de donner une protection équivalente à la victime d'un accident de chasse, en imposant aux signataires du contrat d'assurance l'acceptation d'une clause d'inopposabilité absolue des exceptions, qui dérogerait à l'article 16 de la loi du 11 juin 1874.

.../...

Sans doute, l'article 5 du projet accorde-t-il à la victime une protection plus restreinte, puisqu'aux termes de cette disposition, l'assureur doit exclusivement renoncer à opposer à la personne lésée les nullités, exceptions ou déchéances "dérivant du contrat d'assurance" et qu'il reste donc libre d'opposer les exceptions dérivant de la loi, telle l'exception fondée sur le fait ou la faute grave de l'assuré, alors que l'article 11 de la loi de 1956 interdit de soulever une pareille exception.

Mais il ne faut pas se méprendre. Les exceptions "dérivant du contrat d'assurance", que l'assureur peut s'engager à ne pas opposer à la personne lésée, sont des exceptions auxquelles il peut librement renoncer, sans déroger pour autant à l'article 16 de la loi du 11 juin 1874. Il va de soi que le contrat ne pourrait reproduire, d'une part, le principe légal de l'exonération de l'assureur en cas de faute grave de l'assuré et stipuler, d'autre part, que l'assureur s'interdit d'opposer cette exception à la victime.

L'article 5 du projet aboutit par ailleurs, de manière implicite, à accorder à la personne lésée une action contre l'assureur. Mais c'est là le résultat d'une déduction. Il faudrait préciser que c'est le contrat d'assurance lui-même qui, de manière expresse, doit reconnaître à la victime de l'accident de chasse le bénéfice de pareille action, fondée sur la technique de la stipulation pour autrui.

.../...

Cela fait, l'article 5 serait légal dans la mesure où il impose, comme condition d'obtention d'un permis ou d'une licence de chasse, la conclusion d'un contrat d'assurance contenant une clause par laquelle l'assureur s'engage à ne pas paralyser l'action de la victime par des exceptions qu'il eût été en droit de soulever mais auxquelles il a aussi la faculté de renoncer, pour autant que ces exceptions ne touchent pas à l'ordre public.

Sans doute, la stipulation pour autrui n'emporte-t-elle pas au profit du tiers bénéficiaire l'inopposabilité des exceptions nées du contrat principal, mais rien n'empêche qu'il soit contractuellement dérogé à ce principe dans certaines limites (DE PAGE, Complém. au T. II, n° 721, B, 2°, c, p.168).

Rentre également dans les clauses qui peuvent être librement souscrites par les parties, celle par laquelle l'assureur s'engage à payer à la victime l'indemnité qui, en vertu d'une stipulation de franchise figurant dans le contrat, devrait rester à charge de l'assuré (article 6 du projet).

Il en est de même, enfin, des dispositions contenues dans l'article 8 du projet, qui peuvent aussi faire l'objet d'une stipulation contractuelle valable. Rien n'empêche, en effet, l'assureur de s'engager à n'opposer au lésé l'annulation, la résiliation ou la suspension du contrat que quinze jours après leur notification, par lettre recommandée, à l'autorité qui a délivré le permis ou la licence.

+

+ + .../...

Quant à la forme, le projet engendre la confusion en ce que, dans certaines de ses dispositions, spécialement dans les articles 5, 6 et 8, il énonce des règles qui paraissent s'imposer de manière absolue, alors qu'en réalité l'intention du Gouvernement est uniquement de déterminer les clauses que le contrat à intervenir devra contenir pour que l'assuré puisse obtenir le permis de chasse qu'il demande.

Pour éviter cette confusion, le projet devrait faire mieux apparaître qu'il se borne à indiquer les stipulations qui doivent figurer dans le contrat d'assurance, à la conclusion duquel la délivrance du permis ou de la licence de chasse est subordonnée.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 9 du projet, "les contractants ne peuvent déroger aux dispositions du présent arrêté par des conventions particulières qui porteraient atteinte aux droits des victimes".

Cette disposition est visiblement inspirée de l'article 21 de la loi du 1er juillet 1956, suivant lequel "on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux dispositions de la présente loi, sauf si cette faculté résulte de la disposition même".

Cet article 21 confère à la loi son caractère d'ordre public.

.../...

Quelle peut être la portée de l'article 9 du projet ?

On n'aperçoit pas comment les parties pourraient déroger aux dispositions qui doivent figurer dans le contrat d'assurance, par des conventions particulières "qui porteraient atteinte aux droits des victimes". En effet, si ces conventions sont des contre-lettres, c'est-à-dire des actes secrets s'opposant aux actes ostensibles que constituent les contrats d'assurance imposés, elles ne peuvent avoir leur effet qu'entre les parties contractantes et elles n'ont point d'effet contre les tiers (article 1321 du Code civil). Si, par contre, il s'agit d'une modification ultérieure du contrat d'assurance, portant atteinte aux droits des victimes, il est certain que le Gouvernement entend interdire pareilles modifications, ce qui revient à dire que le permis ne sera accordé qu'à celui qui conclut un contrat d'assurance conforme aux dispositions du projet et contenant, de surcroît, l'engagement des contractants de ne pas modifier les clauses de ce contrat, d'une manière qui porterait atteinte aux droits des victimes.

Il s'agit donc encore d'un engagement qui doit figurer dans le contrat. C'est ce que la rédaction de l'article 9 devrait faire apparaître.

\+

\+ \+

Il serait pratique enfin de prévoir le règlement contractuel de la compétence ratione loci des tribunaux belges.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.