

KONINKRIJK BELGIË

-----

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

ADVIES 33.594/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

AVIS 33.594/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION  
DU CONSEIL D'ETAT

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 juni 2002 door de Minister van Werkgelegenheid, bevoegd voor wat betreft het beleid van gelijke kansen tussen mannen en vrouwen, verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "op de verzekeringsovereenkomst voor juridische bescherming ten einde de rechtstoegang te verbeteren", en op 19 september 2002 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 19 september 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, compétente en matière de la politique d'égalité des chances entre hommes et femmes, le 7 juin 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "sur le contrat d'assurance de protection juridique en vue de favoriser l'accès à la justice", et invité, le 19 septembre 2002, à lui communiquer cet avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 19 septembre 2002 l'avis suivant :

### VOORAFGAANDE OPMERKING

De Ministerraad heeft op 23 mei 2002 besloten het voorontwerp van wet aan de afdeling wetgeving voor te leggen met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De behandeling van die adviesaanvraag was vastgesteld op de zitting van 19 september 2002.

Met een brief van 16 september 2002 werd de afdeling wetgeving door de Vice-Eerste Minister, Minister van Werkgelegenheid, bevoegd voor wat betreft het beleid van gelijke kansen tussen mannen en vrouwen, in kennis gesteld van de beslissing van de Ministerraad, genomen tijdens diens vergadering van 19 juli 2002, om de afdeling wetgeving over het voorontwerp van wet om een advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen te verzoeken met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De brief van 16 september 2002 vermeldt evenwel geen bijzondere redenen voor het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag, zoals voorgeschreven in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en verantwoordt derhalve niet de spoedbehandeling van het ontwerp. Aangezien de zaak reeds, los van die nieuwe adviesaanvraag, voor behandeling was vastgesteld, is de afdeling wetgeving toch overgegaan tot een onderzoek van de adviesaanvraag met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Zoals hierna zal blijken, beperkt de afdeling wetgeving haar advies tot het formuleren van een aantal algemene opmerkingen die evenwel van dergelijk fundamentele aard mogen worden geacht dat ze, indien erop door de stellers van het voorontwerp wordt ingegaan, nopen tot een grondige en globale herziening van de ontworpen tekst. Dat het advies beperkt blijft tot het formuleren van dergelijke algemene opmerkingen heeft derhalve uitsluitend te maken met de zwaarwichtige gevolgen die eruit volgens de afdeling wetgeving voor de ontworpen tekst voortvloeien.

### DRAAGWIJDTE VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de verplichting in te voeren om, ingeval een verzekeringsovereenkomst tot dekking van de extra-

.../...

contractuele burgerlijke aansprakelijkheid betreffende de privé-levenssfeer wordt gesloten, deze aan te vullen met een afzonderlijk hoofdstuk dat voor de verzekerde de kosten dient te dekken die voor hem zijn verbonden aan de "toegang tot het gerecht" (artikelen 2 en 3).

De Koning wordt belast met het bepalen van de minimumvoorwaarden waaraan de gewaarborgde toegang tot het gerecht moet beantwoorden en van de maximumpremie die daarop betrekking heeft (artikel 4).

Bepaalde risico's en categorieën van personen worden uitgesloten van de verplichte verzekering betreffende de toegang tot het gerecht (artikelen 5 en 8), terwijl voor de verzekerde in waarborgen wordt voorzien opdat de verplichte dekking van de kosten die zijn verbonden aan de toegang tot het gerecht niet zou worden ontweken door middel van procédés zoals de dading en een verplichte scheidsrechterlijke of bemiddelingsprocedure (artikel 6).

De verzekeraar wordt verbod opgelegd om de verzekeringsovereenkomst te verbreken "om een reden die enkel betrekking heeft op de waarborg inzake toegang tot het gerecht" (artikel 7). Ook wordt bepaald dat, indien de verzekeraar een verzekeringsovereenkomst tot dekking van de extra-contractuele burgerlijke aansprakelijkheid betreffende de privé-levenssfeer sluit zonder te voorzien in een dekking van de kosten die voor de verzekerde zijn verbonden aan de toegang tot het gerecht, hij "er toch toe gehouden (is) voor die dekking in te staan" (artikel 9).

Er wordt voor ieder die een verzekeringsovereenkomst voor "juridische bescherming in de zin van artikel 90 van de wet van 25 juni 1992 betreffende (lees : op) de landverzekeringsovereenkomst" sluit, voorzien in een recht op een belastingkrediet "binnen de door de Koning bij een Ministerraad overlegd besluit vastgestelde grenzen" en waarvan het bedrag niet het door de wetgever bepaalde plafond mag overschrijden (artikelen 10 tot 12).

Het ontwerp voorziet tot slot in een verplichte tweejaarlijkse evaluatie van de ontworpen wettelijke regeling en de uitvoeringsbesluiten ervan (artikel 14).

### ALGEMENE OPMERKINGEN

#### 1. Voordracht van het indieningsbesluit en medeondertekening van het ontwerp

Het ontwerp van koninklijk besluit tot indiening van het om advies voorgelegde wetsontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt voorgedragen en de ontworpen wet wordt medeondertekend door, eensdeels, de Vice-Eerste Minister, Minister van Werkgelegenheid, bevoegd voor wat betreft het beleid van gelijke kansen tussen mannen en vrouwen, en anderdeels, de Minister van Justitie. Uitsluitend dezelfde ministers worden gelast met het indienen van het wetsontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het ontwerp regelt evenwel onmiskenbaar ook aangelegenheden waarvoor in de eerste plaats andere ministers bevoegd zijn dan de zo-even genoemde. Zo heeft de ontworpen regeling een duidelijk verzekeringsrechtelijke draagwijdte die het evident maakt dat ook de Minister van Economie bij de voordracht en de medeondertekening wordt betrokken. Ook de Minister van Financiën zou bij de voordracht en de medeondertekening moeten worden betrokken, rekening houdend met de regeling inzake het belastingkrediet die in het ontwerp voorkomt.

Voor zoveel als nodig mag er daarbij op worden gewezen dat het niet kan volstaan de lijst van de voordragende en medeondertekenende ministers formeel aan te vullen met de vermelding van de Ministers van Economie en Financiën, doch dat die aanvulling integendeel dient te worden vooraf gegaan door een uitgebreid onderzoek van de ontworpen regeling door de in dat verband gespecialiseerde diensten die van de betrokken ministers afhangen. Na van het haar om advies voorgelegde wetsontwerp te hebben kennis genomen, leeft bij de afdeling wetgeving immers sterk de indruk dat dergelijk gespecialiseerd onderzoek alsnog niet is gebeurd, met alle nefaste gevolgen van dien voor de kwaliteit van de ontworpen wetgeving.

Zulks kan met een aantal voorbeelden worden aangetoond.

Het ontwerp bevat bepalingen die op verzekeringsrechtelijk vlak vragen kunnen doen rijzen wat de draagwijdte en de praktische toepasbaarheid ervan betreft. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de "automatische" verplichting tot dekking, bedoeld in artikel 9 van het ontwerp, in welk verband men zich trouwens de vraag kan stellen of

.../...

dergelijke verplichting niet tot een bijkomende verzekeringstechnische regeling noopt, die in het ontwerp volledig ontbreekt.

Nog op het verzekeringsrechtelijke vlak doet de ontworpen regeling ernstige vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid ervan met de EG-regelgeving en de inpasbaarheid ervan in de bestaande internrechtelijke reglementering. Vragen van die aard komen verder in dit advies aan bod, doch vereisen hoe dan ook dat specialisten in het verzekeringsrecht de gelegenheid krijgen zich daarover voorafgaandelijk een oordeel te vormen.

Ook wat de in het ontwerp opgenomen regeling betreffende het belastingkrediet betreft, is het zonder meer noodzakelijk dat deze wordt herzien door meer fiscaalrechtelijk georiënteerde diensten.

Zo komt, gelet op de structuur van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 als weinig logisch over dat een regeling inzake belastingkrediet in een nieuw artikel 117bis van dat wetboek wordt opgenomen. Ook kunnen vragen rijzen omtrent de goede inpasbaarheid in de bestaande reglementering van de ontworpen regeling inzake het belastingkrediet (zie bijvoorbeeld in artikel 10 van het ontwerp de verwijzing naar de "gedurende het aanslagjaar gestorte premies" in het ontworpen "artikel 117bis, § 2" van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992) en omtrent de verenigbaarheid met het in artikel 172 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel van de toch wel ruime bevoegdheid die aan de Koning wordt gelaten om de "grenzen" van het belastingkrediet - dat een fiscaal voordeel is - vast te stellen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de fiscale bepalingen van het ontwerp worden gekenmerkt door een innovatieve terminologie waaromtrent bij de afdeling wetgeving het vermoeden leeft dat zij veeleer te verklaren valt door een gebrek aan fiscaalrechtelijke ervaring bij de stellers ervan, dan door een doelbewuste vindingrijkheid van hunnentwege <sup>1</sup>. In elk geval bevordert dergelijk afwijkend taalgebruik geenszins de duidelijkheid van de ontworpen bepalingen en derhalve evenmin de rechtszekerheid.

---

(1) Het verdient bijvoorbeeld aanbeveling om, in overeenstemming met de in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 gebruikte terminologie, melding te maken van de "personenbelasting" en niet van de "belasting van de natuurlijke personen", zoals in de ontworpen bepaling onder artikel 11 van het ontwerp gebeurt, tenzij uitsluitend zou worden bedoeld op de in artikel 3, § 1, 1°, van hetzelfde Wetboek vermelde categorie van natuurlijke personen, wat dan evenwel zou moeten worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp.

## 2. Verenigbaarheid met sommige EG-richtlijnen

De ontworpen regeling doet de vraag rijzen of zij in al haar aspecten in overeenstemming is met de terzake toepasselijke EG-richtlijnen.

Zo draagt artikel 4 van het ontwerp de Koning op om de minimumvoorwaarden "waaraan de gewaarborgde toegang tot het gerecht moet beantwoorden" te bepalen, alsmede de daarop betrekking hebbende maximumpremie.

Uit de artikelen 29 en 39 van de richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering), valt evenwel af te leiden dat de lidstaten in beginsel geen bepalingen mogen vaststellen waarin de voorafgaande goedkeuring of de systematische mededeling wordt geëist van de algemene en bijzondere voorwaarden van de verzekeringspolissen, de tarieven en de formulieren en andere documenten waarvan een verzekeringsonderneming gebruik wil maken in haar betrekkingen met de verzekeringsnemers. Het vaststellen van dergelijke bepalingen werd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen niet in overeenstemming geacht met de aan de verzekeringsondernemingen toekomende vrijheid om de tarieven vast te stellen en werd, meer algemeen, in strijd bevonden met het vereiste van het vrij op de markt brengen van verzekeringsproducten in de Europese Gemeenschap <sup>2</sup>.

Rijst in het voorgaande geval de vraag omtrent de verenigbaarheid van een bepaling van het ontwerp - zijnde artikel 4 - met de richtlijn 92/49/EEG, dan kan men zich met betrekking tot andere onderdelen van de ontwerpen regeling afvragen of voldoende rekening is gehouden met de consequenties die uit bepaalde EG-richtlijnen voortvloeien.

---

(2) H.v.J., Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Franse Republiek, 11 mei 2000, zaak C-296/98, inzonderheid onder punt 29; zie ook de lezing van het betrokken punt 29 van het arrest van 11 mei 2000 door advocaat-generaal ALBER in zijn conclusies van 4 juli 2002 voor H.v.J., Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Italiaanse Republiek, zaak C-59/01, onder punt 38.

Zo valt uit artikel 9 van de richtlijn 87/344/EEG van de Raad van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandsverzekering af te leiden dat de risico's die tot tak 17 (Rechtsbijstand) behoren, niet als bijkomend risico van een andere verzekeringstak mogen worden beschouwd indien geen toelating voor tak 17 is verleend <sup>3</sup>. Het is de vraag of hiermee voldoende rekening is gehouden bij het ontwerpen van de regeling inzake de automatische koppeling van de verzekering van de toegang tot het gerecht aan de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de extra-contractuele burgerlijke aansprakelijkheid betreffende de privé-levenssfeer, zoals omschreven in het wetsontwerp.

Deze paar voorbeelden met betrekking tot de toepassing van EG-richtlijnen inzake de in het wetsontwerp geregelde aangelegenheid tonen aan dat de ontworpen regeling ook vanuit dat opzicht aan een grondig bijkomend verzekeringsrechtelijk onderzoek dient te worden onderworpen.

### 3. Inpasbaarheid in de interne regelgeving

De omschrijving van het begrip "toegang tot het gerecht", in artikel 2, B, van het ontwerp, stemt niet overeen met de omschrijving die in artikel 90 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst van de rechtsbijstandsverzekering wordt gegeven. Het begrip "toegang tot het gerecht" in de zin van artikel 2, B, van het ontwerp heeft immers een enger toepassingsgebied dan de in artikel 90 van de wet van 25 juni 1992 bedoelde rechtsbijstand.

---

<sup>(3)</sup> Artikel 9 van richtlijn 87/344/EEG is in het Belgische recht omgezet door artikel 6 van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen.

Indien het niet de bedoeling zou zijn om een nieuwe, van de rechtsbijstandsverzekering te onderscheiden verzekering in het leven te roepen, verdient het aanbeveling in het ontwerp dezelfde terminologie te hanteren als in de overeenkomstige artikelen van de wet van 25 juni 1992 <sup>4</sup>.

Daarenboven zou, minstens in de memorie van toelichting, moeten worden verduidelijkt hoe de ontworpen regeling zich precies verhoudt tot de bestaande regelgeving inzake de rechtsbijstandsverzekering, zoals die in hoofdzaak is opgenomen in de meermaals genoemde wet van 25 juni 1992 en in het koninklijk besluit van 12 oktober 1990 betreffende de rechtsbijstandsverzekering.

Ook indien de bedoeling erin bestaat dat de reeds toepasselijke bepalingen inzake de rechtsbijstandsverzekering worden gelezen in samenhang met de ontworpen bepalingen betreffende de verzekering tot waarborg van de "toegang tot het gerecht", zou zulks best worden geëxpliciteerd, met dien verstande dat er daarbij op dient te worden toegezien dat de beoogde samenhang niet tot rechtsonzekerheid leidt.

Zo kan bij wijze van voorbeeld de vraag worden opgeworpen wat het bepaalde in artikel 6, § 1, van het ontwerp, met toepassing waarvan het voorstel tot dading door de verzekerde aan de advocaat van zijn keuze moet worden voorgelegd, toevoegt aan hetgeen reeds - op een meer algemene wijze - uit de artikelen 7 en 8 van het genoemde koninklijk besluit van 12 oktober 1990 voortvloeit en of met een specifieke bepaling als die van artikel 6, § 1, van het ontwerp, misschien wordt beoogd af te wijken van de meer algemene regeling die is opgenomen in de artikelen 7 en 8 van het genoemde koninklijk besluit.

---

<sup>(4)</sup> Een gelijkaardige suggestie kan worden gedaan, wat de Nederlandse tekst betreft, met betrekking tot het begrip "verzekeringsovereenkomsten ter dekking van de extra-contractuele burgerlijke aansprakelijkheid betreffende de privé levenssfeer", dat wordt gedefinieerd in artikel 2, A, van het ontwerp. Indien hiermee de verzekeringsovereenkomsten worden bedoeld die worden geregeld in het koninklijk besluit van 12 januari 1984 tot vaststelling van de minimumgarantievoorwaarden van de verzekeringsovereenkomsten tot dekking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid buiten overeenkomst met betrekking tot het privé-leven, wordt uiteraard best in het ontwerp deze meer ingeburgerde terminologie gehanteerd.

Ook kan bijvoorbeeld de vraag worden opgeworpen of het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om de risico's die van de waarborg inzake toegang tot het gerecht worden uitgesloten, beperkt te houden tot die welke worden opgesomd in artikel 5 van het ontwerp, dan wel of het de bedoeling is dat de uitsluitingen bovenop de uitsluitingen komen waarin artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 oktober 1990 voorziet.

Vragen als de voorgaande kunnen worden vermeden indien op een expliciete en derhalve meer duidelijke wijze zou worden aangegeven hoe de ontworpen regeling zich precies verhoudt tot de bestaande reglementering.

#### 4. Taal en redactie van het ontwerp

Afgezien van de reeds aangehaalde vaststelling dat de in het ontwerp voorkomende terminologie op veel punten afwijkt van de gebruikelijke verzekeringsrechtelijke en fiscaalrechtelijke terminologie, moet worden opgemerkt dat de terminologie in het ontwerp evenmin steeds voldoende duidelijk en afgebakend is. Zo komen in de Nederlandse tekst begrippen voor als "rechtstoegang", "toegang tot het gerecht", "gerechtelijke bijstand" en "juridische bescherming", die mogelijkwijze niet alle dezelfde betekenis hebben, en die - bij gebrek aan een omschrijving of adequate verwijzing naar een definitie ervan in een eventueel al bestaande normatieve tekst - als zeer verwarrend overkomen en een goed begrip van de ontworpen regeling in de weg staan.

Een goed begrip van de ontworpen regeling wordt eveneens bemoeilijkt door de vrij gebrekkige kwaliteit van vooral de Nederlandse tekst van het wetsontwerp. De afdeling wetgeving heeft de indruk dat deze laatste slechts een gebrekkige vertaling, van een veeleer geringe juridische en taalkundige kwaliteit, uitmaakt van een aanvankelijk in het Frans geredigeerde ontwerptekst. Kan men immers tot een ander besluit komen bij het lezen van bijvoorbeeld termen als "verdediger" of "interveniënt" in plaats van "verweerder" of "tussenkomende partij".

Hoeft het daarenboven herhaald dat de Nederlandse en de Franse tekst van wet gelijkelijk authentiek zijn en dat - kan het evidentier - beide teksten dezelfde inhoud dienen te hebben. Leest men nochtans de bepaling van inwerkingtreding die is opgenomen in artikel 15 van het ontwerp, dan zou men haast moeten besluiten dat de aan de Koning op dat vlak gegeven opdracht veel ruimer is in de Franse dan in de Nederlandse tekst, wat vanzelfsprekend niet kan.

Tot slot is het nuttig erop te wijzen dat bij de redactie van een juridische tekst voldoende afstand moet worden genomen van de courante spreektaal. In deze laatste zou ermee kunnen worden volstaan te stellen dat de bevoegde ministers overleg dienen te plegen "met (onder meer) de verzekeraars (en) de advocaten", doch in een juridische tekst moet worden aangegeven via welke instellingen of representatieve organen en op welke wijze dat overleg dient te gebeuren. De redactie van artikel 14 van het ontwerp zou, hiermee rekening houdend, derhalve moeten worden aangepast.

##### 5. Slotopmerking

De onvolkomenheden die onder 1 tot 4 werden gesignaleerd, zijn illustratief voor de bezwaren die volgens de afdeling wetgeving aan de ontworpen wettekst kleven. De aangehaalde onvolkomenheden zijn echter geenszins exhaustief. Zij tonen echter wel aan dat het ontwerp aan een globale en grondige herziening toe is.

Die herziening dient alleszins vanuit een meer uitgesproken verzekerings- en fiscaalrechtelijke gezichtshoek te gebeuren. De afdeling wetgeving heeft immers naar aanleiding van het onderzoek van de haar om advies voorgelegde ontwerptekst de indruk gekregen dat het precies aan het ontbreken van een voldoende verzekerings- en fiscaalrechtelijke inbreng is te wijten dat momenteel een ontwerp van wet voorligt waaraan dermate fundamentele bezwaren kleven dat zij van een artikelsgewijze onderzoek ervan meent te moeten afzien.

-----

### OBSERVATION PREALABLE

Le 23 mai 2002, le Conseil des ministres a décidé de soumettre l'avant-projet de loi à la section de législation en application de l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. L'examen de cette demande d'avis a été fixé à la séance du 19 septembre 2002.

Par lettre du 16 septembre 2002, la Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi, compétente en matière de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes, a informé la section de législation de la décision du Conseil des ministres, prise en sa réunion du 19 juillet 2002, de demander l'avis de la section de législation sur l'avant-projet de loi dans un délai ne dépassant pas trois jours, en application de l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La lettre du 16 septembre 2002 ne contient cependant pas de motifs particuliers justifiant l'urgence de la demande d'avis, comme le prescrit l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et, dès lors, ne justifie pas le caractère urgent de l'examen du projet. L'examen de l'affaire ayant déjà été fixé indépendamment de cette nouvelle demande d'avis, la section de législation a procédé à un examen de la demande d'avis en application de l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Ainsi qu'il apparaîtra ci-après, la section de législation se limite à formuler dans son avis un certain nombre d'observations générales qui peuvent néanmoins être considérées comme fondamentales à un point tel que, si les auteurs de l'avant-projet y donnent suite, elles appellent un réexamen complet et approfondi du texte en projet. Le fait que l'avis se limite à formuler des observations générales s'explique donc exclusivement par les conséquences graves qui, selon la section de législation, en découlent pour le texte en projet.

### PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise, en cas de conclusion d'un contrat d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée, à instaurer l'obligation de compléter ce contrat par un chapitre distinct qui doit couvrir, pour l'assuré, les frais liés à son "accès à la justice" (articles 2 et 3).

.../...

Le Roi est chargé de fixer les conditions minimales auxquelles l'accès garanti à la justice doit répondre et la prime maximale y relative (article 4).

Certains risques et catégories de personnes sont exclus de l'assurance obligatoire relative à l'accès à la justice (articles 5 et 8), tandis que des garanties sont prévues en faveur de l'assuré afin que la couverture obligatoire des frais liés à l'accès à la justice ne soit pas éludée par des procédés tels que la transaction et la procédure d'arbitrage ou de médiation obligatoire (article 6).

Il est interdit à l'assureur de résilier le contrat d'assurance "pour un motif relatif à la seule garantie accès à la justice" (article 7). Il est également prévu que, si l'assureur conclut un contrat d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée sans y inclure une couverture des frais liés à l'accès à la justice à la charge de l'assuré, il "est néanmoins tenu de fournir cette couverture" (article 9).

Un droit à un crédit d'impôt "dans les limites que le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres" et dont le montant ne peut excéder le plafond fixé par le législateur, est prévu pour toute personne qui conclut un contrat d'assurance en matière de "protection juridique au sens de l'article 90 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre" (articles 10 à 12).

Le projet prévoit enfin une évaluation bisannuelle obligatoire du texte législatif en projet et de ses arrêtés d'exécution (article 14).

### OBSERVATIONS GENERALES

#### 1. Proposition de l'arrêté de présentation et contreseing du projet

La Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi, compétente en matière de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes, d'une part, et le Ministre de la Justice, d'autre part, proposent le projet d'arrêté royal de présentation, à la Chambre des représentants, du projet de loi soumis pour avis et contresignent la loi en projet. Seuls, les mêmes ministres sont chargés de déposer le projet de loi à la Chambre des représentants.

.../...

Toutefois, le projet règle sans aucun doute aussi des matières qui sont en premier lieu du ressort d'autres ministres que ceux précités. Ainsi, la réglementation en projet porte clairement sur le droit des assurances et il est dès lors logique d'associer également le Ministre de l'Economie à la proposition et au contreseing. Il y aurait lieu d'associer aussi le Ministre des Finances à la proposition et au contreseing, dès lors que le projet contient des règles relatives au crédit d'impôt.

A toutes fins utiles, il peut être souligné à ce propos qu'il ne peut suffire de compléter formellement la liste des ministres proposant et contresignataires par la mention des Ministres de l'Economie et des Finances, mais que cette formalité doit être précédée d'un examen approfondi de la réglementation en projet par les services spécialisés en la matière et relevant des ministres concernés. La lecture du projet de loi soumis pour avis donne en effet fortement à penser à la section de législation qu'un tel examen spécialisé n'a pas encore eu lieu, avec les conséquences néfastes qui en résultent pour la qualité de la législation en projet.

Ce point peut être illustré par quelques exemples.

Le projet comporte des dispositions qui, sur le plan du droit des assurances, peuvent susciter des questions en ce qui concerne leur portée et leur applicabilité. C'est le cas, par exemple, de l'obligation "automatique" de couverture, visée à l'article 9 du projet, à propos de laquelle la question peut d'ailleurs se poser de savoir si une telle obligation n'appelle pas des règles complémentaires en matière de technique d'assurance, qui font totalement défaut dans le projet.

Toujours dans le domaine du droit des assurances, la réglementation en projet soulève de sérieuses questions quant à sa compatibilité avec la législation européenne et à sa possibilité d'insertion dans la réglementation de droit interne existante. Ce type de questions est abordé plus loin dans le présent avis, mais il faut de toute manière donner l'occasion à des spécialistes du droit des assurances de s'en faire préalablement une opinion.

De même, en ce qui concerne les règles du projet relatives au crédit d'impôt, il est tout à fait nécessaire qu'elles soient revues par des services davantage spécialisés en droit fiscal.

.../...

Ainsi, vu la structure du Code des impôts sur les revenus 1992, il paraît peu logique de faire figurer des règles relatives au crédit d'impôt dans un nouvel article 117bis de ce code. En outre, des questions peuvent se poser quant à la possibilité d'intégrer les règles relatives au crédit d'impôt, en projet, dans la réglementation existante (voir, par exemple, à l'article 10 du projet, la mention des "primes versées, au cours de l'exercice d'imposition" dans l'article 117bis, § 2", en projet, du Code des impôts sur les revenus 1992) et quant à la compatibilité du pouvoir, à vrai dire étendu, conféré au Roi, de fixer les "limites" du crédit d'impôt - qui constitue un avantage fiscal - avec le principe de légalité consacré par l'article 172 de la Constitution.

Enfin, il y a lieu d'observer que les dispositions fiscales du projet se caractérisent par une terminologie innovatrice que la section de législation présume s'expliquer par le manque d'expérience en droit fiscal des auteurs du projet plutôt que par une ingéniosité délibérée de leur part <sup>1</sup>. En tout cas, un tel usage inhabituel de la langue ne favorise nullement la clarté des dispositions en projet, ni partant la sécurité juridique.

## 2. Compatibilité avec certaines directives européennes

La législation en projet soulève la question de savoir si elle est conforme dans tous ses aspects avec les directives européennes applicables en la matière.

Ainsi, l'article 4 du projet charge le Roi de fixer les conditions minimales "auxquelles la garantie accès à la justice doit répondre", ainsi que la prime maximale y relative.

---

(1) Ainsi, par exemple, dans le texte néerlandais, il est recommandé de faire état, conformément à la terminologie utilisée dans le Code des impôts sur les revenus 1992, de "personenbelasting" et non de "belasting van de natuurlijke personen", comme c'est le cas dans la règle en projet énoncée à l'article 11 du projet, à moins que soit exclusivement visée la catégorie de personnes physiques, mentionnée à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du même code, ce qu'il faudrait alors préciser dans le texte du projet.

Il découle cependant des articles 29 et 39 de la directive 92/49/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive "assurance non vie") qu'en principe, les Etats membres ne peuvent prévoir de dispositions exigeant l'approbation préalable ou la communication systématique des conditions générales et spéciales des polices d'assurance, des tarifs et des formulaires et autres imprimés qu'une entreprise d'assurance se propose d'utiliser dans ses relations avec les preneurs d'assurance. La Cour de justice des Communautés européennes a estimé que l'établissement de telles dispositions n'est pas conforme à la liberté de fixation des tarifs qui appartient aux entreprises d'assurance et, plus généralement, qu'elle est contraire à l'exigence de la libre commercialisation des produits d'assurance dans la Communauté européenne <sup>2</sup>.

Si le cas visé ci-dessus soulève la question de la compatibilité d'une disposition du projet - à savoir l'article 4 - avec la directive 92/49/CEE, d'autres parties de la réglementation en projet incitent à se demander s'il est tenu suffisamment compte des effets qui découlent de certaines directives européennes.

Ainsi, il peut se déduire de l'article 9 de la directive 87/344/CEE du Conseil du 22 juin 1987 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique que les risques compris dans la branche 17 (protection juridique) ne peuvent être considérés comme risques accessoires d'une autre branche d'assurance, s'il n'est pas accordé d'agrément pour la branche 17 <sup>3</sup>. Il conviendrait de se demander s'il en a été suffisamment tenu compte lors de l'élaboration de la réglementation relative au rattachement automatique de l'assurance garantissant l'accès à la justice aux contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée, tel que décrit dans le projet de loi.

---

(2) C.J.C.E., Commission des Communautés européennes c/ la République française, 11 mai 2000, affaire C-296/98, notamment le point 29; voir également la lecture dudit point 29 de l'arrêt du 11 mai 2000 par l'avocat général ALBER dans ses conclusions du 4 juillet 2002 devant la C.J.C.E., Commission des Communautés européennes c/ la République italienne, affaire C-59/01, point 38.

(3) L'article 9 de la directive 87/344/CEE a été transposé en droit belge par l'article 6 de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances.

Ces quelques exemples d'application de directives européennes relatives à la matière réglée par le projet de loi démontrent que, de ce point de vue également, la réglementation en projet doit être soumise à un examen complémentaire approfondi au titre du droit des assurances.

### 3. Possibilité d'intégration dans la législation interne

La définition de la notion d'"accès à la justice", figurant à l'article 2, B, du projet, ne correspond pas à la définition de l'assurance de la protection juridique, donnée par l'article 90 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre. En effet, la notion d'"accès à la justice", au sens de l'article 2, B, du projet, a un champ d'application plus restreint que la protection juridique visée à l'article 90 de la loi du 25 juin 1992.

Si l'intention n'est pas de créer une nouvelle assurance distincte de l'assurance de la protection juridique, il est recommandé d'utiliser la même terminologie dans le projet que dans les articles correspondants de la loi du 25 juin 1992 <sup>4</sup>.

En outre, il faudrait préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, quel est précisément le lien entre le texte en projet et la législation existante en matière d'assurance de la protection juridique, telle qu'elle figure principalement dans la loi du 25 juin 1992 précitée et dans l'arrêté royal du 12 octobre 1990 relatif à l'assurance protection juridique.

Même si l'intention est de procéder à une lecture conjointe des dispositions déjà applicables en matière d'assurance de la protection juridique et des dispositions en projet relatives à l'assurance garantissant l'"accès à la justice", il vaudrait mieux le préciser, étant entendu qu'il faut veiller de surcroît à ce que la corrélation visée ne donne pas lieu à une insécurité juridique.

---

(4) Une suggestion similaire peut être faite, en ce qui concerne le texte néerlandais, pour la notion de "verzekeringsovereenkomsten ter dekking van de extra-contractuele burgerlijke aansprakelijkheid betreffende de privé levenssfeer", définie à l'article 2, A, du projet. Si ces termes visent les contrats d'assurance régis par l'arrêté royal du 12 janvier 1984 déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extra-contractuelle relative à la vie privée, il serait bien entendu préférable de faire usage de cette terminologie plus usuelle dans le projet.

Ainsi, par exemple, la question peut être posée de savoir ce que la règle énoncée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du projet, en application de laquelle la proposition de transaction doit pouvoir être soumise par l'assuré à l'avocat de son choix, ajoute à ce qui découle déjà - d'une manière plus générale - des articles 7 et 8 de l'arrêté royal précité du 12 octobre 1990 et si l'objet d'une disposition spécifique comme celle de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du projet est éventuellement de déroger à une règle plus générale énoncée aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal précité.

En outre, on peut par exemple se demander si l'intention des auteurs du projet est de limiter les risques exclus de la garantie d'accès à la justice à ceux énumérés à l'article 5 du projet, ou si leur intention est d'ajouter ces exclusions à celles prévues par l'article 2 de l'arrêté royal du 12 octobre 1990.

Il est possible d'éviter ce type de questions en indiquant explicitement et, partant, plus clairement quel est le lien entre les dispositions en projet et la réglementation existante.

#### 4. Langue et rédaction du projet

Abstraction faite de la constatation déjà formulée que la terminologie figurant dans le projet s'écarte en de nombreux points de la terminologie usuelle en droit des assurances et en droit fiscal, il faut observer que la terminologie utilisée dans le projet n'est pas non plus toujours suffisamment claire et précise. Ainsi, le texte comporte des notions telles que "l'accès à la justice" ("rechtstoegang", "toegang tot het gerecht"), "l'assistance judiciaire" ("gerechtelijke bijstand") et "la protection juridique" ("juridische bescherming"), qui peuvent ne pas avoir toutes la même signification et qui - à défaut d'une définition ou d'une référence adéquate à une définition donnée de ces notions dans un texte normatif, le cas échéant, déjà existant - apparaissent comme très confuses et constituent une entrave à la bonne compréhension de la réglementation en projet.

La qualité médiocre du texte du projet de loi, dans sa version néerlandaise surtout, rend également malaisée la bonne compréhension de la réglementation en projet. La section de législation est portée à croire que le texte néerlandais n'est qu'une mauvaise traduction, d'une qualité linguistique et juridique plutôt faible, d'un projet de texte rédigé initialement en français. En effet, peut-on en arriver à une autre conclusion à la lecture de termes tels que "verdediger" ou "interveniënt" au lieu de "verweerder" ou "tussenkommende partij" ?

Faut-il rappeler de surcroît que les textes français et néerlandais d'une loi font également foi et que - bien évidemment - les deux textes doivent avoir le même contenu. Pourtant, à la lecture de la disposition d'entrée en vigueur figurant à l'article 15 du projet, il faudrait conclure que la mission confiée au Roi à ce propos est beaucoup plus étendue dans le texte français que dans le texte néerlandais, ce qui est évidemment inadmissible.

Enfin, il est utile de souligner que pour rédiger un texte juridique, il faut se distancier suffisamment du langage parlé. Dans ce langage, il pourrait suffire d'affirmer que les ministres compétents doivent se concerter "avec (notamment) les assureurs (et) les avocats", mais dans un texte juridique, il y a lieu d'indiquer de quelles institutions ou organes représentatifs il s'agit et de quelle manière cette concertation doit être menée. La formulation de l'article 14 du projet devrait donc être adaptée en conséquence.

## 5. Observation finale

Les imperfections signalées aux points 1 à 4 illustrent les réserves qu'appelle le texte de loi en projet, selon la section de législation. Les imperfections citées ne sont toutefois pas exhaustives. Elles démontrent cependant que le projet doit faire l'objet d'une révision complète et approfondie.

En tout cas, il y a lieu de procéder à cette révision en s'inscrivant davantage dans le contexte du droit des assurances et du droit fiscal. En effet, l'examen du texte en projet qui est soumis pour avis à la section de législation, a donné à penser à cette dernière que c'est précisément en raison de l'apport insuffisant au niveau du droit des assurances et de droit fiscal qu'est actuellement à l'examen un projet de loi qui appelle des réserves fondamentales telles que la section de législation estime devoir renoncer à un examen de ses articles.

-----

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren  
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,  
président de chambre,

J. BAERT,  
J. SMETS,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,  
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,  
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw  
Madame

A. BECKERS,

griffier,  
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME