

Rolnummer 7241
Arrest nr. 182/2019 van 14 november 2019

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van artikel 8, § 2, van de wet van 22 april 2019 « tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering », ingesteld door Frank Van Vlaenderen en de bvba « Advocaten Van Vlaenderen ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul en J. Moerman, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 juli 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 augustus 2019, hebben Frank Van Vlaenderen en de bvba « Advocaten Van Vlaenderen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Van Malleghem, advocaat bij de balie te Gent, een vordering tot schorsing ingesteld van artikel 8, § 2, van de wet van 22 april 2019 «tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 mei 2019).

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen Frank Van Vlaenderen, de bvba « Evocaten » en de bvba « Advocaten Van Vlaenderen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Van Malleghem, de vernietiging van de artikelen 5 tot 8, 11 en 23 van dezelfde wet.

Bij beschikking van 18 september 2019 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 9 oktober 2019, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 3 oktober 2019 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen mee te delen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen en Mr. S. Wils, advocaten bij de balie te Brussel, heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 9 oktober 2019 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Van Malleghem, voor de verzoekende partijen;
 - . Mr. S. Wils, tevens *loco* Mr. A. Wirtgen, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. Frank Van Vlaenderen en de bvba « Advocaten Van Vlaenderen » vorderen de schorsing van artikel 8, § 2, van de wet van 22 april 2019 « tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering » (hierna : de wet van 22 april 2019). Zij zetten uiteen dat die bepaling erin voorziet dat de rechtsbijstandsverzekeraar de waarborg voor de kosten en erelonen van de advocaten in beginsel ten laste neemt ten belope van de door de Koning vastgestelde bedragen en dat elke overschrijding van die bedragen, behoudens wanneer de verzekeraar beslist om die overschrijding ten laste te nemen, in beginsel ten laste valt van de cliënt.

A.1.2. De eerste verzoekende partij wijst erop dat zij het beroep van advocaat uitoefent. De tweede verzoekende partij wijst erop dat zij een vennootschap is die het ondernemen als advocaat, hetzij alleen, hetzij met anderen, tot doel heeft. Zij zijn van oordeel dat zij belang hebben bij hun vordering tot schorsing van de voormelde bepaling, vermits die bepaling voorziet in een beperking van de kosten en erelonen van de advocaten die door de rechtsbijstandsverzekeraar ten laste worden genomen.

A.1.3. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen. Hij is van oordeel dat zij niet aantonen dat de bestreden bepaling hen rechtstreeks en ongunstig zou kunnen raken.

Ten aanzien van het middel

A.2. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling voorziet in een machtiging aan de Koning om de kosten en erelonen van de advocaten die door de rechtsbijstandsverzekeraar ten laste worden genomen, te beperken, terwijl voor andere personen die bijstand verlenen aan de rechtzoekende, zoals de gerechtsdeurwaarders, de technische raadsmanen, de notarissen, de boekhouders, de accountants, de revisoren en de zaakwaarnemers, niet is voorzien in zulk een beperking (eerste onderdeel) en terwijl voor personen die geen bijstand verlenen aan de rechtzoekende, zoals de arbiters, de bemiddelaars en de deskundigen, evenmin is voorzien in zulk een beperking (tweede onderdeel).

A.3. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat het in het eerste onderdeel van het middel bedoelde verschil in behandeling niet redelijk is verantwoord. Zij wijzen erop dat de rechtzoekende in het kader van een geschil kan worden bijgestaan door diverse actoren, zoals advocaten, gerechtsdeurwaarders, technische raadsmanen, notarissen, boekhouders, accountants, revisoren en zaakwaarnemers. Zij menen dat de advocaten in het kader van de rechtsbijstand een essentiële taak vervullen en dat zij dienen te worden beschouwd als de voornaamste actoren in het kader van die bijstand.

Zij zijn van oordeel dat het niet redelijk is verantwoord dat de kosten en honoraria van de andere bijstandsverleners dan de advocaten binnen de in artikel 8, § 3, van de wet van 22 april 2019 bedoelde dekking die de rechtsbijstandsverzekeraar verleent, integraal ten laste worden genomen door die verzekeraar, terwijl dat niet het geval is voor de kosten en honoraria van de advocaten, ook niet wanneer het bedrag van de dekking die de verzekeraar dient te verlenen niet wordt bereikt. Dat de verzekeraar van de voormelde beperkingen kan afwijken, doet volgens hen niets af aan het discriminerend karakter van de bestreden bepaling, vermits het niet gaat om een verplichting. Zij bekritisieren in dit kader eveneens het feit dat de wetgever niet heeft voorzien in criteria die de Koning zou dienen na te leven bij het uitvoeren van de Hem verleende machtiging.

A.4. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, wijzen de verzoekende partijen erop dat de tegemoetkoming van de verzekeraar in de kosten en honoraria van de actoren die geen bijstand verlenen aan de rechtzoekenden, zoals de arbiters, de bemiddelaars en de deskundigen, groter is dan de tegemoetkoming in de kosten en honoraria van de advocaten, vermits de bestreden bepaling voor de kosten en honoraria van de actoren die geen bijstand verlenen aan de rechtzoekenden, niet voorziet in beperkingen. Zij zijn van oordeel dat het niet redelijk is verantwoord dat de kosten en honoraria van de advocaten, van wie het optreden de essentie uitmaakt van het risico dat wordt gedekt door de rechtsbijstandsverzekering, worden beperkt, terwijl dat niet het geval is voor de kosten en honoraria van de personen die op zich geen bijstand verlenen aan de rechtzoekende.

A.5.1. De Ministerraad is van oordeel dat de door de verzoekende partijen omschreven categorieën van personen niet pertinent met elkaar kunnen worden vergeleken, omdat de advocatenkosten een meer onvoorspelbaar en onvoorzienbaar karakter hebben dan de kosten van de andere actoren. Het onvoorzienbare karakter van de advocatenkosten vloeit volgens hem onder meer voort uit het feit dat er zich procedurele incidenten kunnen voordoen. Hij wijst erop dat voor de gerechtsdeurwaarders en de notarissen reglementair vastgestelde barema's gelden, waardoor die actoren een concrete inschatting kunnen maken van de kostprijs van hun prestaties. Daardoor is het voor de rechtsbijstandsverzekeraar eenvoudiger om de hoogte van de waarborg te bepalen die hij ten laste dient te nemen.

A.5.2. Indien aangenomen zou moeten worden dat de desbetreffende categorieën van personen wel degelijk vergelijkbaar zijn, is het verschil in behandeling volgens de Ministerraad niet onredelijk, vanwege het onvoorspelbare en onvoorzienbare karakter van de advocatenkosten. Hij wijst erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen enkele opmerking heeft gemaakt in verband met de eventuele onbestaanbaarheid van de bestreden bepaling met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Hij meent dat de verzoekende partijen ten onrechte ervan uitgaan dat de verzekeraar in geen enkel geval de erelonen en kosten van de advocaten ten laste kan nemen en verwijst naar het derde lid van de bestreden bepaling. Hij doet eveneens gelden dat een advocaat niet verplicht is om zich aan te sluiten bij de maximumbedragen bepaald bij koninklijk besluit.

Ten aanzien van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.6. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de wet van 22 april 2019 met zich meebrengt dat bij het opmaken van nieuwe verzekeringscontracten inzake rechtsbijstand rekening dient te worden gehouden met de bepalingen van die wet, om de verzekerde de mogelijkheid te kunnen bieden de verzekeringspremie fiscaalrechtelijk af te trekken. Zij wijzen erop dat ook bestaande verzekeringscontracten zullen worden aangepast met het oog op de fiscale aftrek van de premie. Zij doen gelden dat de opname van de bestreden bepaling in nieuwe dan wel in bestaande verzekeringscontracten de contractspartijen in dwaling kan brengen, vermits bij het ontstaan van betwistingen over de draagwijde van het verzekeringscontract doorgaans alleen rekening wordt gehouden met de bepalingen van het contract, en niet met de overeenstemming van de contractsbepalingen met de wet of met de Grondwet.

A.7.1. De verzoekende partijen menen daarnaast dat de verzekeringscontracten die de bestreden bepaling zouden overnemen, indien die bepaling niet zou worden geschorst, aanleiding zouden kunnen geven tot uiteenlopende interpretaties door de bodemrechters. Zij menen dat de rechtseenheid erbij gebaat dat een wettelijke bepaling die strijdig is met de Grondwet wordt geschorst, en dit om te voorkomen dat de contractuele bedingen die teruggaan op die bepaling, door de bodemrechters op uiteenlopende wijze zouden worden geïnterpreteerd.

A.7.2. De verzoekende partijen doen in dit kader nog gelden dat de bestreden bepaling pas toepassing zal kunnen vinden wanneer de verzekerden naar aanleiding van een concreet geschil de rechten die zij hebben in het kader van een voor een fiscale aftrek in aanmerking komend verzekeringscontract inzake rechtsbijstand, effectief doen gelden, in voorkomend geval na het verstrijken van de in artikel 6 van de wet van 22 april 2019 bedoelde wachttijd. Zij zijn van oordeel dat een schorsing van artikel 8, § 2, van de wet van 22 april 2019 een nuttig effect zou hebben, vermits zij het voor de bij zulk een verzekeringscontract betrokken partijen onmiddellijk duidelijk zou maken dat die bepaling geen toepassing kan vinden. Zij menen bovendien dat een schorsing van artikel 8, § 2, van de wet van 22 april 2019 geen afbreuk zou doen aan de « economie » van de wet, en evenmin aan het fiscale voordeel dat die wet verleent aan de verzekeringsnemer.

A.8. De Ministerraad is van oordeel dat de algemene stellingen die de verzoekende partijen verkondigen geen betrekking hebben op henzelf en niet volstaan om een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan te tonen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing van artikel 8, § 2, van de wet van 22 april 2019 « tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandsverzekering » (hierna : de wet van 22 april 2019), dat bepaalt :

« De waarborg voor de kosten en erelonen van de advocaten wordt door de verzekeraar ten laste genomen ten belope van de door de Koning vastgestelde bedragen.

Elke overschrijding van de door de Koning vastgelegde bedragen, valt ten laste van de cliënt, zelfs als de maximumwaarborg zoals bepaald in paragraaf 3 niet wordt bereikt.

De verzekeraar heeft de mogelijkheid om de overschrijdingen van de door de Koning vastgelegde bedragen ten laste te nemen, rekening houdend met zijn maximumwaarborgen zoals bepaald in paragraaf 3 ».

B.2.1. De wet van 22 april 2019 beoogt de rechtsbijstandsverzekering toegankelijker te maken door middel van « een belastingvermindering voor de premies voor rechtsbijstandsverzekeringen die aan een aantal strikte voorwaarden inzake gedekte risico's, minimale dekking en waarborg en wachttermijnen voldoen » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3560/001, p. 4). De parlementaire voorbereiding doet ervan blijken dat de wetgever met de minimale voorwaarden waaraan de overeenkomst dient te voldoen om in aanmerking te komen voor een belastingvermindering, de totstandkoming van overeenkomsten heeft willen stimuleren die een ruimere dekking en een hogere maximumwaarborg bieden dan doorgaans het geval is (*ibid.*).

Volgens artikel 26 van de wet van 22 april 2019 treden de bepalingen betreffende de voormelde minimale voorwaarden in werking op de eerste dag van de vierde maand die volgt op de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad*, zijnde op 1 september 2019.

B.2.2. Volgens artikel 8, § 1, van de wet van 22 april 2019, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 2 (« Minimale voorwaarden waaraan de overeenkomsten voor een rechtsbijstandsverzekering moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een belastingvermindering ») van de wet, dient de waarborg ten minste de volgende kosten en erelonen te dekken : de kosten en erelonen van advocaten; de kosten en erelonen van gerechtsdeurwaarders; de ten laste van de verzekerde gelegde kosten van de gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures; de kosten en erelonen van deskundigen, technisch adviseurs, bemiddelaars, arbiters en van iedere andere persoon die de vereiste kwalificaties heeft overeenkomstig de op de procedure toepasselijke wet; de kosten van de tenuitvoerlegging.

Artikel 8, § 2, van die wet - de bestreden bepaling - bepaalt dat de waarborg voor de kosten en erelonen van de advocaten door de verzekeraar ten laste wordt genomen ten belope van de door de Koning vastgestelde bedragen en dat elke overschrijding van die bedragen ten laste valt van de cliënt, zelfs als de maximumwaarborg zoals bepaald in paragraaf 3 niet wordt bereikt. De verzekeraar heeft evenwel de mogelijkheid om de overschrijdingen van de door de Koning vastgelegde bedragen ten laste te nemen, rekening houdend met zijn maximumwaarborgen zoals bepaald in paragraaf 3.

B.2.3. Volgens artikel 11 van de wet van 22 april 2019 kan de advocaat zich ertoe engageren zijn erelonen en kosten te bepalen op de bedragen per prestatie zoals bepaald door de Koning. De advocaat informeert zijn cliënt of hij al dan niet het engagement aangaat om de door de Koning vastgelegde bedragen per prestatie te eerbiedigen en over de gevolgen die daaraan verbonden zijn. Hij informeert ook gelijktijdig de rechtsbijstandsverzekeraar van de cliënt.

B.2.4. De maximumbedragen vastgesteld per prestatie bedoeld in de artikelen 8, § 2 en 11 van de wet van 22 april 2019, worden bepaald in het koninklijk besluit van 28 juni 2019 « tot uitvoering van de artikelen 8, § 2 en 11 van de wet van 22 april 2019 tot het toegankelijker maken van de rechtsbijstandverzekering ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de vordering

B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen.

B.3.2. Aangezien de vordering tot schorsing ondergeschikt is aan het beroep tot vernietiging, dient de ontvankelijkheid van het beroep, inzonderheid het voorhanden zijn van het vereiste belang bij het instellen ervan, reeds bij het onderzoek van de vordering tot schorsing te worden betrokken.

B.3.3. De eerste verzoekende partij oefent het beroep van advocaat uit. De tweede verzoekende partij is een vennootschap die « het ondernemen als advocaat » tot doel heeft.

Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging waartoe het Hof in het kader van de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, blijkt niet dat het beroep tot vernietiging - en dus de vordering tot schorsing - onontvankelijk moet worden geacht. In de voormelde hoedanigheden lijken de verzoekende partijen immers belang te hebben bij een beroep tot vernietiging van een bepaling die de Koning ertoe machtigt de door de verzekeraar te laste te nemen kosten en erelonen van de advocaten te bepalen.

Ten aanzien van de voorwaarden van de schorsing

B.4. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.5. De schorsing van een wetsbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat, voor de verzoekende partijen, een ernstig nadeel voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van die bepaling, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die norm.

Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1^o, van die wet, de personen die een vordering tot schorsing instellen, in hun verzoekschrift concrete en precieze feiten moeten uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan zij de vernietiging vorderen, hen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die personen moeten met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.6. De verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van advocaat en van een vennootschap die « het ondernemen als advocaat » tot doel heeft.

B.7.1. Zoals is vermeld in B.2.2, voorziet de bestreden bepaling erin dat de waarborg voor de kosten en erelonen van de advocaten door de verzekeraar ten laste worden genomen ten belope van de door de Koning vastgestelde bedragen en dat elke overschrijding van die bedragen ten laste valt van de cliënt, zelfs als de maximumwaarborg zoals bepaald in paragraaf 3 van die bepaling niet wordt bereikt. Artikel 11 van de wet van 22 april 2019 bepaalt dat de advocaat zich ertoe kan engageren zijn erelonen en kosten te bepalen op de bedragen per prestatie zoals bepaald door de Koning en dat hij zijn cliënt dient te informeren of hij al dan niet het engagement aangaat om die bedragen te eerbiedigen en over de gevolgen die daaraan verbonden zijn.

B.7.2. Daaruit volgt dat een advocaat zich ertoe kan engageren zijn erelonen en kosten te bepalen op de bedragen per prestatie zoals bepaald door de Koning, maar daartoe niet is verplicht.

Wanneer de cliënt ermee instemt dat de erelonen en kosten niet worden bepaald op de bedragen per prestatie zoals bepaald door de Koning, en aldus ermee instemt de overschrijding van die bedragen zelf ten laste te nemen, ondergaat de advocaat geen enkel nadeel van de bestreden bepaling, vermits zijn erelonen en kosten volledig worden betaald, deels door de verzekeraar, deels door de cliënt.

Wanneer de cliënt niet ermee instemt de overschrijding van de door de Koning vastgelegde bedragen ten laste te nemen, rust op de advocaat geen verplichting om de betrokken persoon bij te staan. De weigering van een advocaat om personen bij te staan die niet ermee instemmen de overschrijding van de door de Koning vastgelegde bedragen ten laste te nemen, kan weliswaar zijn economische situatie ongunstig beïnvloeden. Dat nadeel vloeit evenwel op zich niet voort uit de bestreden bepaling, maar uit de beslissing van de advocaat om uitsluitend cliënten bij te staan die bereid zijn de overschrijding van de door de Koning vastgestelde bedragen ten laste te nemen.

In zoverre een advocaat, ter voorkoming van het voormelde economische nadeel, genoodzaakt zou zijn om cliënten aan te nemen die niet bereid zijn de overschrijding van de door de Koning vastgestelde bedragen ten laste te nemen, kan het voormelde nadeel dat voor die advocaat voortvloeit uit de bestreden bepaling niet worden gekwalificeerd als een ernstig nadeel in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. De bestreden bepaling machtigt de Koning weliswaar om de door de verzekeraar ten laste te nemen kosten en erelonen van de advocaten aan beperkingen te onderwerpen, maar die machtiging kan, gelet op de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, niet in die zin worden geïnterpreteerd dat de Koning de bevoegdheid heeft om de door de verzekeraars ten laste te nemen kosten en erelonen van de advocaten op een buitensporige wijze te beperken. Het geleden nadeel is bovendien financieel van aard en is aldus in beginsel niet moeilijk te herstellen.

B.7.3. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat een latere vernietiging van de bestreden bepaling door het Hof de partijen bij de verzekeringsovereenkomsten waarin de inhoud van die bepaling zou zijn overgenomen, in dwaling zou kunnen brengen en dat die vernietiging aanleiding zou kunnen geven tot uiteenlopende interpretaties van die overeenkomsten door de bevoegde hoven en rechtbanken, beroepen zij zich op nadelen die niet persoonlijk en bovendien hypothetisch zijn en die om die redenen niet kunnen worden gekwalificeerd als een ernstig nadeel in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

B.8. Aangezien niet voldaan is aan één van de voorwaarden om tot schorsing te kunnen besluiten, dient de vordering te worden afgewezen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 november 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen