

Rolnummer 6752
Arrest nr. 136/2018 van 11 oktober 2018

## ARREST

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de wet van 9 april 2017 tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en ertoe strekkende de vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die krachtens de op de procedure toepasselijke wet de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen in elke fase van de rechtspleging te waarborgen in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst, ingesteld door de Orde van Vlaamse balies en de « Ordre des barreaux francophones et germanophone ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 oktober 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 9 april 2017 tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en ertoe strekkende de vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die krachtens de op de procedure toepasselijke wet de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen in elke fase van de rechtspleging te waarborgen in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 april 2017) door de Orde van Vlaamse balies en de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Judo en Mr. D. Lindemans, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- Peter Vanderstuyf en Joannes Wienen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen;

- Benoît Vanderstichelen, Bart Van Coile, Jos De Blay, Guy Hendrickx en het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten (IAB), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. T. Quintens, advocaten bij de balie te Kortrijk.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 6 juni 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 27 juni 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 27 juni 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 juli 2018.

Op de openbare terechtzitting van 18 juli 2018 :

- zijn verschenen :

. Mr. N. Goethals, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. F. Judo en Mr. D. Lindemans, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Vande Castele, voor Peter Vanderstuyf en Joannes Wienen en voor Benoît Vanderstichelen en anderen (tussenkomen partijen);

. Mr. T. Quintens, tevens *loco* Mr. S. Ronse, 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 de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden wet een verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de rechtzoekende die voor de beslechting van een geschil gebruik maakt van een arbitrageprocedure en hierbij in het kader van de rechtsbijstandverzekering vrij een raadsman kan kiezen en, anderzijds, de rechtzoekende die in dat kader gebruik maakt van een bemiddelingsprocedure en daarbij niet over die keuzevrijheid beschikt.

A.2.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat arbitrage en bemiddeling in het licht van de vrije keuze van een raadsman in het kader van een rechtsbijstandverzekering vergelijkbare procedures zijn, vermits zij beide ertoe strekken geschillen omtrent subjectieve rechten te beslechten zonder een beroep te doen op het gerechtelijk apparaat en vermits zowel een arbitrale uitspraak als een bemiddelingsakkoord de partijen bindt. Dat de scheidsrechter en de bemiddelaar een verschillende functie hebben en dat de autonomie van de partijen bij bemiddeling groter zou zijn dan bij arbitrage, is volgens hen te dezen niet relevant, vermits beide procedures een soortgelijk doel hebben. Uit de opname van de regelingen inzake arbitrage en bemiddeling in het Gerechtelijk Wetboek in afzonderlijke, maar nevensgeschikte delen (delen VI en VII), leiden zij af dat beide procedures als gelijkwaardige, alternatieve methoden moeten worden beschouwd om een geschil te beslechten.

Het gegeven dat een bemiddelingsakkoord niet noodzakelijk op een juridisch sluitende argumentatie moet steunen, doet daar volgens de verzoekende partijen geen afbreuk aan, vermits de partijen in een bemiddeling wel degelijk op de hoogte moeten zijn van hun rechten, aangezien zij met kennis van zaken moeten kunnen beslissen om eventueel door middel van toegevingen er afstand van te doen. Bovendien zou een arbitrale uitspraak evenmin per definitie op objectieve regels steunen, aangezien het scheidsgerecht, krachtens artikel 1710, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek, beslist naar billijkheid wanneer de partijen daartoe hun toestemming hebben verleend.

Volgens de verzoekende partijen dient ook het verschil tussen een scheidsrechtelijke uitspraak en een bemiddelingsakkoord te worden genuanceerd, vermits de rechter het bemiddelingsakkoord kan homologeren op eenvoudig verzoek van één van de partijen, waardoor het akkoord de waarde krijgt van een vonnis. Het gegeven dat de vrije keuze van een raadsman is gewaarborgd in de homologatieprocedure, volstaat volgens de verzoekende partijen niet om de belangen van de rechtzoekende te vrijwaren, vermits de rechter de homologatie, krachtens de artikelen 1733 en 1736 van het Gerechtelijk Wetboek, slechts kan weigeren indien het akkoord strijdig is met de openbare orde of met het belang van minderjarige kinderen.

A.2.2. Volgens de verzoekende partijen heeft de wetgever met de wijziging van artikel 156, 1<sup>o</sup>, van de wet van 4 april 2014 « betreffende de verzekeringen » beoogd het gebruik van de meest courante vormen van alternatieve geschillenbeslechting in het kader van de rechtsbijstandverzekering te stimuleren, door de vrije keuze van een raadsman in dit kader uit te breiden. Met de niet-opname van de bemiddelingsprocedure in de bestreden bepaling heeft de wetgever volgens hen beoogd de financiële lasten voor de rechtsbijstandverzekeraars niet te doen oplopen. Zij zijn echter van oordeel dat louter financiële overwegingen het verschil in behandeling niet kunnen verantwoorden. Zij verwijzen daarbij naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit zij afleiden dat de eventuele financiële gevolgen van een bepaalde regeling niet tot een beperking van de vrije keuze van een advocaat in het kader van de rechtsbijstandverzekering kunnen leiden.

A.2.3. Indien zou moeten worden aanvaard dat financiële overwegingen in aanmerking komen om het betwiste verschil in behandeling te verantwoorden, dienen de financiële motieven volgens de verzoekende partijen te steunen op correct cijfermateriaal. Zij menen echter dat in geen enkel opzicht is aangetoond dat het waarborgen van de vrije keuze van een raadsman bij bemiddelingsprocedures daadwerkelijk zou leiden tot een substantiële toename van de financiële lasten voor de rechtsbijstandverzekeraar en tot een verhoging van de verzekeringspremies. Zij zijn van oordeel dat de uitbreiding van de bestreden bepaling tot de bemiddeling integendeel zou kunnen leiden tot een daling van de kosten, vermits een verzekerde sneller een beroep zal doen op bemiddeling indien de kosten van de vrij gekozen advocaat worden vergoed, wat resulteert in het vermijden van gerechtelijke procedures. Bovendien zou zulk een uitbreiding volgens de verzoekende partijen leiden tot een werklastermindering voor het gerechtelijk apparaat.

A.2.4. Zelfs al zou worden aanvaard dat er daadwerkelijk sprake is van een toename in de kosten, dan nog weegt die toename volgens de verzoekende partijen niet op tegen de meerwaarde verbonden aan de bijstand door een vrij gekozen advocaat in een bemiddelingsprocedure.

A.3.1. De Ministerraad is in hooforde van oordeel dat personen die partij zijn in een arbitrageprocedure en personen die partij zijn in een bemiddelingsprocedure geen vergelijkbare categorieën van personen zijn, omdat er wezenlijke verschillen bestaan tussen beide procedures. Hij zet uiteen dat een arbiter een rechterlijke bevoegdheid heeft en dat zijn uitspraak het geschil definitief beslecht, terwijl de bemiddelaar geen bindende uitspraak kan vellen en enkel tot taak heeft de partijen naar elkaar toe te brengen. Vermits de partijen zich bij een arbitrage moeten gedragen naar de beslissing van de arbiter, leunt de arbitrageprocedure volgens hem nauw aan bij de gerechtelijke procedures. Hij is van oordeel dat dit laatste niet geldt voor de bemiddelingsprocedure, omdat die procedure niet noodzakelijk leidt tot een akkoord, en zulk een akkoord, indien het toch wordt bereikt, geen uitvoerbare kracht heeft. Hij meent dan ook dat beide procedures volstrekt verschillende doelstellingen nastreven.

Daarnaast wijst de Ministerraad erop dat de partijen die een arbitrageovereenkomst hebben gesloten zich niet meer eenzijdig aan de arbitrageprocedure kunnen onttrekken, terwijl elke partij in een bemiddeling, krachtens artikel 1729 van het Gerechtelijk Wetboek, te allen tijde een einde kan maken aan de procedure, zonder dat dit haar tot nadeel kan strekken. De Ministerraad is bovendien van oordeel dat het juridische aspect bij bemiddeling een minder belangrijke rol speelt dan bij arbitrage en dat dit blijkt uit artikel 1710 van het Gerechtelijk Wetboek, naar luid waarvan de scheidsgerichten enkel als « goede personen » beslissen indien de partijen daartoe uitdrukkelijk hun machtiging hebben gegeven.

In zoverre de verzoekende partijen argumenten afleiden uit de procedure van homologatie van een bemiddelingsakkoord, wijst de Ministerraad erop dat die procedure een gerechtelijk karakter heeft, waarbij de rechtzoekenden, overeenkomstig de bestreden bepaling, vrij een raadsman kunnen kiezen, wiens kosten worden gedekt door de rechtsbijstandverzekering.

A.3.2. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat het betwiste verschil in behandeling redelijk is verantwoord ten aanzien van het nagestreefde doel. Hij betwist in dit kader de stelling van de verzoekende partijen dat het verschil in behandeling louter zou berusten op financiële motieven en wijst erop dat die stelling geen steun vindt in de parlementaire voorbereiding. Hij meent ook dat het de wetgever volkomen vrijstaat om binnen de door de hogere normen gestelde grenzen beleidskeuzes te maken en dat de kritiek van de verzoekende partijen in werkelijkheid de opportuniteit van de gemaakte beleidskeuze betreft.

A.3.3. Volgens de Ministerraad is de wetgever van oordeel geweest dat het, gelet op de verregaande gevolgen van een arbitrageprocedure en het formele, juridische karakter ervan, aangewezen is dat een advocaat optreedt in zulk een procedure en dat aldus de vrije keuze van een advocaat dient te worden gewaarborgd in het kader van een rechtsbijstandverzekering. Hij meent dat de wetgever, op basis van de minder verstrekkende kenmerken en gevolgen van de bemiddeling, vermocht van oordeel te zijn dat het optreden van een advocaat bij bemiddeling minder aangewezen is dan bij arbitrage, zodat het ook niet ongerechtvaardigd is dat verzekerden niet vrij een door hun rechtsbijstandverzekering bekostigde advocaat kunnen kiezen.

A.3.4. Met betrekking tot de homologatie van een bemiddelingsakkoord merkt de Ministerraad nog op dat een rechter enkel kan overgaan tot homologatie wanneer het akkoord werd opgesteld met behulp van een bemiddelaar die erkend is door de federale bemiddelingscommissie, wat een waarborg vormt voor het in acht nemen van alle belangen van de betrokken partijen in de procedure.

*Ten aanzien van het tweede middel*

A.4. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 201 van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf.

A.5.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat krachtens artikel 201 van de richtlijn 2009/138/EG in elke overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering uitdrukkelijk dient te worden bepaald dat, indien een raadsman wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om die raadsman te kiezen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie leiden zij af dat het voormelde artikel 201 een algemene strekking heeft, dat bij de interpretatie ervan rekening dient te worden gehouden met de doelstelling van de regeling, namelijk de ruime bescherming van de belangen van de verzekerden, en dat het artikel niet restrictief kan worden geïnterpreteerd.

A.5.2. Met betrekking tot de draagwijdte van de in artikel 201 van de richtlijn 2009/138/EG gebruikte begrippen « gerechtelijke of administratieve procedure », verwijzen de verzoekende partijen naar twee arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 april 2016 (C-5/15 en C-460/14). Uit die arresten leiden zij af dat onder « gerechtelijke procedure » dient te worden begrepen een procedure voor een gerecht in eigenlijke zin, die de rechtspositie van de belanghebbende definitief bepaalt of, in een bestuursrechtelijke context, ertoe strekt de rechtmatigheid van een besluit te beoordelen. Zij leiden eveneens eruit af dat het begrip « administratieve procedure » zowel de voorbereidende fase als de besluitfase van zulk een procedure omvat. Zij zijn van oordeel dat niet valt in te zien waarom deze zienswijze ook niet voor het begrip « gerechtelijke procedure » zou gelden.

Zij verwijzen eveneens naar artikel 198 van de richtlijn 2009/138/EG, dat het toepassingsgebied van afdeling 4 (« Rechtsbijstandverzekering ») van de richtlijn betreft. Uit de in die bepaling gebruikte woorden « de verdediging of vertegenwoordiging van de verzekerde in een civielrechtelijke, strafrechtelijke, administratieve of andere procedure of in geval van een tegen deze persoon gerichte vordering » leiden zij af dat het begrip « gerechtelijke procedure » ruim dient te worden geïnterpreteerd. Een ruime uitleg van dat begrip zou ten slotte ook steun vinden in de Engelse versie van artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG, waarin de woorden « in any inquiry or proceedings » worden gebruikt.

A.5.3. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat zowel de vrijwillige als de gerechtelijke bemiddeling, zoals geregeld in het Gerechtelijk Wetboek, raakvlakken vertonen met de klassieke gerechtelijke procedure en dat dit noodzakelijkerwijze ertoe leidt dat de bemiddelingsprocedures onder het toepassingsgebied van artikel 201 van de richtlijn 2009/138/EG vallen. Zij wijzen erop dat, in geval van een vrijwillige bemiddeling, de partijen of één van hen steeds het initiatief kunnen nemen om het bemiddelingsakkoord te laten homologeren door de rechter, waarbij de homologatiebeschikking de gevolgen heeft van een vonnis en definitief de rechtspositie van de betrokken personen bepaalt. Bovendien strekt de homologatie volgens hen minstens gedeeltelijk ertoe de rechtmatigheid van het bemiddelingsakkoord te doen toetsen, vermits de rechter overeenkomstig artikel 1733, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek de homologatie kan weigeren wegens strijdigheid met de openbare orde of met de belangen van minderjarige kinderen. Zij menen dat daaruit blijkt dat de vrijwillige bemiddeling als een onderdeel van de gerechtelijke procedure dient te worden beschouwd, en minstens als een voorafgaande fase ervan. Uit de richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, leiden zij bovendien af dat de Europese wetgever de bemiddelingsprocedures, wat de homologatie betreft, op volstrekt gelijke voet wenste te plaatsen met klassieke gerechtelijke procedures.

Ook de gerechtelijke bemiddeling dient volgens de verzoekende partijen te worden beschouwd als een onderdeel van een gerechtelijke procedure in de zin van artikel 201 van de richtlijn 2009/138/EG. Zij zijn van oordeel dat een gerechtelijke bemiddeling zo goed als volledig verloopt in het kader van een procedure bij een gerecht in de eigenlijke zin van het woord. Zij zetten uiteen dat de beslissing van de rechter tot bemiddeling melding dient te maken van een aantal essentiële modaliteiten van de bemiddelingsprocedure, dat de rechter gedurende de bemiddeling elke door hem noodzakelijk geachte maatregel kan nemen, dat, wanneer de bemiddeling niet tot een volledig akkoord leidt, de gerechtelijke procedure op de vastgestelde dag wordt voortgezet en dat het bemiddelingsakkoord, net zoals bij de vrijwillige bemiddeling, door de rechter kan worden gehomologeerd.

A.5.4. In ondergeschikte orde verzoeken zij het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« 1. Dient het begrip ‘ gerechtelijke procedure ’ in artikel 201, lid 1, a), van Richtlijn 2009/138/EU van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf zo te worden uitgelegd dat daaronder is begrepen een bemiddelingsprocedure, zoals omschreven in deel VII van het Belgische Gerechtelijk Wetboek (de artikelen 1724 t.e.m. 1737), die ertoe strekt een geschil omtrent subjectieve rechten definitief te beslechten en waarbij elke partij het bemiddelingsakkoord op eenvoudig verzoek kan laten homologeren door een gerechtelijk instantie in de eigenlijke zin, zodat dit akkoord dezelfde gevolgen krijgt als een rechterlijk vonnis ?

2. Indien de eerste vraag niet bevestigend wordt beantwoordt, dient het begrip ‘ gerechtelijke procedure ’ in artikel 201, lid 1, onder a), van Richtlijn 2009/138/EU van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf dan zo te worden uitgelegd dat daaronder is begrepen een gerechtelijke bemiddelingsprocedure, zoals omschreven in de artikelen 1734 t.e.m. 1737 van het Belgische Gerechtelijk Wetboek, die ertoe strekt een geschil omtrent subjectieve rechten definitief te beslechten en volledig verloopt in het kader van een procedure hangende voor een gerechtelijke instantie ‘ in eigenlijke zin ’, die ook gedurende de bemiddelingsprocedure geadieerd blijft en de modaliteiten van de bemiddeling vastlegt, en waarbij het bemiddelingsakkoord dezelfde gevolgen krijgt als een rechterlijk vonnis na een homologatie door de voormelde gerechtelijke instantie, op eenvoudig verzoek van één enkele partij ? ».

A.6.1. De Ministerraad is van oordeel dat noch de vrijwillige, noch de gerechtelijke bemiddeling vallen onder de term « gerechtelijke of administratieve procedure » bedoeld in artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG. Hij wijst erop dat er geen rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie voorhanden is waaruit zou blijken dat alternatieve geschillenbeslechting, zoals bemiddeling, onder het toepassingsgebied van het voormelde artikel 201, lid 1, a), zou vallen.

A.6.2. De Ministerraad verwijst naar de kenmerken van de bemiddeling die volgens hem fundamenteel verschillen van de gerechtelijke en administratieve procedures. Hij wijst ook erop dat noch de essentiële basisbeginselen die een gerechtelijke procedure kenmerken (zoals het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, het recht op een eerlijk en openbaar proces, het recht op tegenspraak en de procesgelijkheid), noch de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel) van toepassing zijn op bemiddelingsprocedures.

Wat de homologatie van een bemiddelingsakkoord betreft, wijst de Ministerraad erop dat de verzekerden overeenkomstig de bestreden bepaling vrij een advocaat kunnen kiezen, vermits het gaat om een gerechtelijke procedure. Hij voegt eraan toe dat de homologatieprocedure een vorm van vrijwillige rechtspraak vormt, waarbij de rechter optreedt buiten enig geschil om, vermits het geschil tussen de partijen een oplossing heeft gekregen in het bemiddelingsakkoord. Hoewel de homologatierechter een beperkte toetsingsbevoegdheid heeft, zou hij, in tegenstelling tot hetgeen het geval is in andere gerechtelijke procedures, niet eenzijdig beslissen over het geschil dat bestaat tussen de partijen. Hij meent bovendien dat de gerechtelijke bemiddeling in grote lijnen dezelfde kenmerken heeft als de vrijwillige bemiddeling, vermits de gerechtelijke bemiddeling slechts kan plaatsvinden wanneer alle partijen ermee instemmen, vermits die bemiddeling niet moet leiden tot de beslechting van een geschil omtrent subjectieve rechten en vermits een bemiddelaar nooit een oplossing kan opdringen aan de partijen. Hij meent dat de omstandigheid dat de rechter bij een gerechtelijke bemiddeling kan beslissen over enkele formele modaliteiten, zoals de maximale duurtijd van de bemiddeling, niet van dien aard is dat het vrijwillige karakter van de bemiddeling wordt aangetast.

A.6.3. De Ministerraad meent dat er geen aanleiding is om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

#### *Ten aanzien van de memories van tussenkomst*

A.7. Peter Vanderstuyf en Joannes Wienen, tussenkomende partijen, zijn in hoofdorde van oordeel dat de verzoekende partijen met hun beroep een monopolie voor de advocaten nastreven, door middel van een vernietiging van de in de bestreden bepaling vermelde woorden « iedere andere persoon [...] die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen » en « een persoon [...] die de vereiste kwalificaties heeft ». Zij menen dat

zij als verzekerden belang hebben om hun opmerkingen over te zenden aan het Hof, vermits de door de bestreden bepaling gewaarborgde vrije keuze van een persoon die beschikt over de vereiste kwalificaties om de belangen van een rechtzoekende in een procedure te verdedigen, door de verzoekende partijen in het geding wordt gebracht. Peter Vanderstuyf meent dat hij bovendien doet blijken van een bijzonder belang vermits hij, als licentiaat in de rechten, master in het milieurecht, licentiaat in de sociale en militaire wetenschappen en voormalig majoor van het actief kader van de krijgsmacht, kan worden beschouwd als een persoon die beschikt over de vereiste kwalificaties om de belangen van een rechtzoekende in een procedure te verdedigen. Joannes Wienen wijst op een gelijksoortig bijzonder belang, vermits hij beschikt over beroepservaring als auditor.

A.8. Benoît Vanderstichelen, Bart Van Coile, Jos De Blay, Guy Hendrickx en het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten, eveneens tussenkomende partijen, zijn ook van oordeel dat de verzoekende partijen met hun beroep een monopolie voor de advocaten nastreven, door middel van een vernietiging van de in de bestreden bepaling vermelde woorden « iedere andere persoon [...] die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen » en « een persoon [...] die de vereiste kwalificaties heeft ». Zij menen dat zij als verzekerden belang hebben om hun opmerkingen over te zenden aan het Hof, vermits de door de bestreden bepaling gewaarborgde vrije keuze van een persoon die beschikt over de vereiste kwalificaties om de belangen van een rechtzoekende in een procedure te verdedigen, door de verzoekende partijen in het geding wordt gebracht. Zij wijzen erop dat de eerste vier tussenkomende partijen accountant-belastingconsulenten zijn, alsook lid zijn van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten, en dat zij aldus kunnen worden beschouwd als personen die beschikken over de vereiste kwalificaties om de belangen van een rechtzoekende in een procedure te verdedigen. Zij wijzen eveneens erop dat het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten, krachtens artikel 3 van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen, onder meer, als opdracht heeft erop toe te zien dat de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van de leden worden beschermd, en dat de belastingconsulenten kunnen optreden als bemiddelaar.

A.9. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de tussenkomende partijen niet doen blijken van een belang bij hun tussenkomst, omdat het beroep tot vernietiging niet ertoe strekt een monopolie voor de advocaten in het leven te roepen, maar wel een verschil in behandeling op het vlak van de vrije keuze van een advocaat of van een gekwalificeerde persoon te betwisten. Het beroep strekt volgens hen zowel de verzekerden als de gekwalificeerde personen tot voordeel, zodat een behoud van de bestreden bepaling niet in het belang van de tussenkomende partijen kan zijn. Zij zijn bovendien van oordeel dat het betoog van de tussenkomende partijen is gebaseerd op een manifest onjuiste lezing van de bestreden bepaling en aldus niet dienstig is voor de beoordeling van het voorliggende beroep tot vernietiging.

A.10. De Ministerraad is eveneens van oordeel dat de tussenkomende partijen zich duidelijk vergissen aangaande de strekking van het beroep tot vernietiging en dat hun argumentatie geen relevantie vertoont in het kader van het voorliggende beroep tot vernietiging.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepaling en de situering ervan*

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de wet van 9 april 2017 « tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en ertoe strekkende de vrije keuze van een advocaat of iedere andere persoon die krachtens de op de procedure toepasselijke wet de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen in elke fase

van de rechtspleging te waarborgen in het kader van een rechtsbijstandsverzekeringsovereenkomst », die bepaalt :

« Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. In artikel 156 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen wordt de bepaling onder 1° vervangen als volgt :

‘ 1° wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure, de verzekerde vrij een advocaat of iedere andere persoon kan kiezen die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, en dat, in het geval van arbitrage, bemiddeling of een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting, de verzekerde vrij een persoon kan kiezen die de vereiste kwalificaties heeft en die daartoe is aangewezen; ’ ».

B.1.2. Vóór de vervanging ervan bij artikel 2 van de bestreden wet, bepaalde artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen (hierna : wet van 4 april 2014) :

« In elke verzekeringsovereenkomst inzake rechtsbijstand moet uitdrukkelijk ten minste worden bepaald dat :

1° wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke of administratieve procedure, de verzekerde vrij is in de keuze van een advocaat of van iedere andere persoon die de vereiste kwalificaties heeft krachtens de op de procedure toepasselijke wet om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen ».

B.2. De bij de wet van 9 april 2017 doorgevoerde wijziging van artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014 vertoont twee aspecten :

- de in het kader van de rechtsbijstandsverzekering voor de verzekerde gewaarborgde vrije keuze van een raadsman - een advocaat of een persoon die de vereiste kwalificaties heeft om de belangen van een rechtzoekende te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen (hierna : gekwalificeerde persoon) - geldt niet alleen wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke of een administratieve procedure, maar ook wanneer moet worden overgegaan tot een arbitrageprocedure; en

- in het geval van arbitrage, bemiddeling of een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting, wordt, in het kader van de voormelde verzekering, de vrije keuze



van de « persoon [...] die de vereiste kwalificaties heeft en die daartoe is aangewezen » gewaarborgd voor de verzekerde. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de « persoon [...] die de vereiste kwalificaties heeft en die daartoe is aangewezen », bedoeld in artikel 156, 1°, laatste zinsdeel, van de wet van 4 april 2014, betrekking heeft op de persoon die de desbetreffende procedure leidt, zoals de bemiddelaar en de scheidsrechter, en aldus niet op de raadsman van een rechtzoekende in zulk een procedure (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-0192/005, p. 2).

#### *Ten aanzien van de omvang van het beroep*

B.3.1. Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen die niet worden bestreden maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd.

B.3.2. Hoewel de verzoekende partijen met hun beroep de vernietiging vorderen van de volledige wet van 9 april 2017, voeren zij uitsluitend middelen aan tegen artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, in zoverre de in dat artikel gewaarborgde vrijheid op het vlak van de keuze van een raadsman wordt uitgebreid tot de arbitrageprocedure, maar niet tot de bemiddelingsprocedure. Bijgevolg is het beroep tot vernietiging slechts in die mate ontvankelijk.

#### *Ten aanzien van de memories van tussenkomst*

B.4.1. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof uitspraak doet op beroepen tot vernietiging als bedoeld in artikel 1, kan ieder die van een belang doet blijken, zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

Van een belang in de zin van die bepaling doet blijken de persoon die aantoont dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met het beroep tot vernietiging dient te wijzen.

B.4.2. De tussenkomenende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van verzekerden en van personen die beschikken over de vereiste kwalificaties om de belangen van een rechtzoekende te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen in bepaalde procedures. Het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten, eveneens tussenkomenende partij, beroept zich op zijn hoedanigheid van rechtspersoon die, onder meer, als opdracht heeft erop toe te zien dat de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van zijn leden worden beschermd.

De voormelde partijen komen tussen ter verdediging van de bestreden wet en zijn van oordeel dat de verzoekende partijen met hun beroep een monopolie voor de advocaten nastreven, door middel van een vernietiging van de in artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014 vermelde woorden « iedere andere persoon [...] die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen » en « een persoon [...] die de vereiste kwalificaties heeft ».

B.4.3. Zoals is vermeld in B.3.2, blijkt uit de uiteenzetting van het beroep tot vernietiging dat het Hof wordt gevraagd uitspraak te doen over de grondwettigheid van artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, in zoverre de vrije keuze van een raadsman wordt uitgebreid tot de arbitrageprocedure, maar niet tot de bemiddelingsprocedure. Het beroep beoogt aldus niet de vernietiging van de in dat artikel vervatte woorden « iedere andere persoon [...] die, krachtens de op de procedure toepasselijke wet, de vereiste kwalificaties heeft om zijn belangen te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen » en « een persoon [...] die de vereiste kwalificaties heeft ».

B.4.4. Daaruit volgt dat de tussenkomenende partijen niet doen blijken van het belang dat is vereist bij artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.5. De memories van tussenkomst zijn niet ontvankelijk.

*Ten gronde*

B.6. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling een verschil in behandeling in het leven roept tussen, enerzijds, de rechtzoekende die voor de beslechting van een geschil gebruik maakt van een arbitrageprocedure en hierbij in het kader van de rechtsbijstandverzekering vrij een raadsman kan kiezen en, anderzijds, de rechtzoekende die in dat kader gebruik maakt van een bemiddelingsprocedure en daarbij niet over die keuzevrijheid beschikt.

Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 201 van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf, doordat de bestreden bepaling in het kader van de rechtsbijstandverzekering de vrije keuze van een raadsman niet waarborgt in een bemiddelingsprocedure.

B.7.1. Krachtens artikel 154, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 zijn de artikelen 155 tot 157 (de artikelen betreffende de rechtsbijstandverzekering) toepasselijk op de verzekeringsovereenkomsten waarbij de verzekeraar zich verbindt diensten te verrichten en kosten op zich te nemen, teneinde de verzekerde in staat te stellen zijn rechten te doen gelden, als eiser of als verweerder, hetzij in een gerechtelijke, administratieve of andere procedure, hetzij los van enige procedure.

Uit die bepaling volgt dat de rechtsbijstandverzekering een overeenkomst is waarbij de verzekeraar zich ertoe verbindt, enerzijds, diensten te verrichten en, anderzijds, kosten op zich te nemen, en dit met het oog op het waarborgen van de rechten van de verzekerde, al dan niet in het kader van een procedure.

B.7.2. Het verlenen van diensten heeft onder meer betrekking op het bieden van juridische bijstand aan de verzekerde, door de verzekeraar zelf of door een door hem aangewezen persoon, met het oog op het komen tot een minnelijke oplossing van het geschil, los van enige procedure.

B.7.3. Wanneer een minnelijke oplossing niet kan worden bereikt, kan, afhankelijk van de aard van het geschil, een gerechtelijke, een administratieve, een arbitrale of een bemiddelingsprocedure worden opgestart.

B.8.1. Vóór de vervanging van artikel 156, 1°, van de wet van 4 april 2014, bij artikel 2 van de wet van 9 april 2017, diende in elke verzekeringsovereenkomst inzake rechtsbijstand uitdrukkelijk te worden bepaald dat de verzekerde vrij een advocaat of een gekwalificeerde persoon kan kiezen « wanneer moet worden overgegaan tot een gerechtelijke of administratieve procedure ». De vrije keuze van een raadsman, van wie de kosten, overeenkomstig de bepalingen van de verzekeringsovereenkomst, door de rechtsbijstandverzekeraar worden gedragen, was aldus gewaarborgd in het geval waarin diende te worden overgegaan tot een gerechtelijke of een administratieve procedure.

Bij de bestreden wet wordt die vrije keuze van een raadsman uitgebreid tot de arbitrageprocedure, maar niet tot de bemiddelingsprocedure, en wordt eveneens een vrije keuze gewaarborgd op het vlak van de persoon die een arbitrage, bemiddeling of een andere erkende buitengerechtelijke vorm van geschillenbeslechting leidt.

B.8.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het oorspronkelijke wetsvoorstel dat heeft geleid tot de bestreden wet beoogde de vrije keuze van een raadsman eveneens uit te breiden tot de bemiddelingsprocedure (*Parl. St.*, Kamer, 2014, DOC 54-0192/001). Dat wetsvoorstel werd later evenwel geamendeerd in die zin dat de uitbreiding tot de bemiddelingsprocedure werd geschrapt (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-0192/005). De parlementaire voorbereiding vermeldt ter zake :

« *De heer [...]* benadrukt het belang van het wetsvoorstel, waarvoor de actoren in het veld gewonnen zijn. [...] Het vraagstuk inzake de vrijheid om bij bemiddeling een advocaat te kiezen, lokt debat uit. Zelf is de spreker daar geen voorstander van, want de aanwezigheid van een advocaat is niet bevorderlijk voor de bemiddeling » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-0192/006, p. 4).

« *De minister* volgt de argumentering van de heer [...]. Wat bemiddeling en andere vormen van geschillenbeslechting onderscheidt van de gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure, is dat bij bemiddeling en andere vormen van geschillenbeslechting het recht niet het belangrijkste is : de verkregen overeenkomst vloeit niet noodzakelijkerwijze uit een juridische redenering voort. Men hoeft dus niet op dezelfde wijze in rechte te worden

bijgestaan als bij de gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure. Bovendien gaan veel bemiddelingsprocedures aan de gerechtelijke fase vooraf.

Bij bemiddeling ná de gerechtelijke fase is het logisch dat de advocaat zijn cliënt blijft verdedigen. Bij pre-gerechtelijke bemiddeling is het meer bepaald voor de verzekeraars nochtans belangrijk te preciseren dat geen beroep moet worden gedaan op een advocaat. Momenteel zou het dus een vergissing zijn in het raam van de bemiddeling de vrije keuze en dus de bijstand door een advocaat te verplichten » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.8.3. Daaruit blijkt dat de wetgever ervoor heeft geopteerd de in het kader van een rechtsbijstandverzekering gewaarborgde vrije keuze van een raadsman niet uit te breiden tot de bemiddelingsprocedure, omdat, enerzijds, de aanwezigheid van een raadsman niet bevorderlijk zou zijn voor de bemiddeling en, anderzijds, de bemiddeling niet noodzakelijk zou steunen op een juridische redenering.

B.9.1. De bemiddeling wordt geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek en vormt een alternatieve wijze om conflicten tussen twee of meer personen op te lossen, die steunt op de instemming van de partijen om het tussen hen bestaande geschil te beëindigen door middel van een bemiddelingsakkoord, door hen opgesteld onder begeleiding van een bemiddelaar. Elke partij kan te allen tijde een einde maken aan de bemiddeling, zonder dat dit tot haar nadeel kan strekken (artikel 1729 van het Gerechtelijk Wetboek).

B.9.2. Het Gerechtelijk Wetboek voorziet in twee vormen van bemiddeling, namelijk de buitengerechtelijke bemiddeling (artikelen 1730 tot 1733) en de gerechtelijke bemiddeling (artikelen 1734 tot 1737).

B.9.3. De buitengerechtelijke bemiddeling houdt in dat elke partij vóór, tijdens of na een rechtspleging aan de andere partijen mag voorstellen een beroep te doen op de bemiddelingsprocedure (artikel 1730 van het Gerechtelijk Wetboek). De partijen bepalen onderling, in samenspraak met de bemiddelaar die door de partijen in onderlinge overeenstemming dan wel door een derde die zij daarmee belasten, wordt aangewezen, de nadere regels van het verloop van de bemiddeling, alsmede de duur ervan, in een bemiddelingsprotocol (artikel 1731, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek). Wanneer de partijen tot een bemiddelingsakkoord komen, wordt dat in een gedateerd en door hen en de bemiddelaar ondertekend geschrift vastgelegd (artikel 1732 van het Gerechtelijk Wetboek).

Indien de bemiddelaar die de bemiddeling leidde erkend is door de federale bemiddelingscommissie bedoeld in artikel 1727 van het Gerechtelijk Wetboek, kunnen de partijen of één van hen het bemiddelingsakkoord ter homologatie voorleggen aan de bevoegde rechter (artikel 1733, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek). De rechter kan de homologatie van het akkoord alleen weigeren indien het strijdig is met de openbare orde of indien het akkoord dat werd bereikt na een bemiddeling in familiezaken strijdig is met de belangen van de minderjarige kinderen (artikel 1733, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Krachtens artikel 1733, laatste lid, van het Gerechtelijk Wetboek heeft de homologatiebeschikking de gevolgen van een vonnis, in de zin van artikel 1043 van datzelfde Wetboek, waardoor het akkoord uitvoerbare kracht verkrijgt. Indien de bemiddelaar die de bemiddeling leidde niet erkend is door de federale bemiddelingscommissie, kan het bemiddelingsakkoord niet worden gehomologeerd en dient de uitvoerbare kracht ervan op een andere wijze te worden vastgesteld (bijvoorbeeld bij een notariële akte).

B.9.4. De gerechtelijke bemiddeling houdt in dat de rechter bij wie een zaak aanhangig is gemaakt, op gezamenlijk verzoek van de partijen, of op eigen initiatief maar met instemming van de partijen, een bemiddeling kan bevelen zolang de zaak niet in beraad is genomen (artikel 1734, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek). De beslissing die een bemiddeling beveelt, vermeldt de naam en de hoedanigheid van de erkende bemiddelaar of erkende bemiddelaars, legt de duur vast van hun opdracht, zonder dat die zes maanden kan overschrijden, en stelt de zaak vast op de eerste nuttige datum na het verstrijken van die termijn (artikel 1734, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek). Gedurende de bemiddeling blijft de zaak bij de rechter aanhangig, kan hij op elk ogenblik elke door hem noodzakelijk geachte maatregel nemen, en kan hij op verzoek van de bemiddelaar of van één van de partijen, ook vóór het verstrijken van de vastgestelde termijn, een einde maken aan de bemiddeling (artikel 1735, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek). Bij afloop van zijn opdracht meldt de bemiddelaar de rechter schriftelijk of de partijen al dan niet tot een akkoord zijn gekomen (artikel 1736, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Wanneer de bemiddeling tot een - zelfs gedeeltelijk - bemiddelingsakkoord leidt, kunnen de partijen of één van hen overeenkomstig artikel 1043 van het Gerechtelijk Wetboek de rechter verzoeken dat akkoord te homologeren, waarbij de homologatie alleen kan worden geweigerd indien het akkoord strijdig is met de openbare orde of indien het akkoord dat bereikt werd na een bemiddeling in familiezaken strijdig is met het belang van de minderjarige kinderen (artikel 1736, derde en vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Wanneer de bemiddeling niet tot een volledig

bemiddelingsakkoord heeft geleid, wordt de gerechtelijke procedure op de vastgestelde dag voortgezet, maar behoudt de rechter de mogelijkheid om, zo hij dat opportuun acht en alle partijen ermee instemmen, de opdracht van de bemiddelaar voor een door hem bepaalde termijn te verlengen (artikel 1736, laatste lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.10.1. Arbitrage is een manier van geschillenbeslechting die steunt op de autonome beslissing van de partijen om de bevoegdheid om recht te spreken toe te vertrouwen aan één of meer scheidsrechters teneinde definitief een einde te maken aan een geschil tussen hen. Arbitrage leidt tot een arbitrale uitspraak, genomen door het scheidsgerecht (artikel 1713 van het Gerechtelijk Wetboek). Krachtens artikel 1710, §§ 1 en 2, van het Gerechtelijk Wetboek beslist het scheidsgerecht over het geschil volgens de rechtsregels die de partijen op de grond van het geschil van toepassing maken of, wanneer zij een dergelijke keuze niet maken, volgens de rechtsregels die het het meest geschikt vindt. Krachtens artikel 1710, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek beslist het scheidsgerecht enkel « als goede personen » indien de partijen het daartoe uitdrukkelijk machtiging hebben gegeven.

B.10.2. In tegenstelling tot de bemiddelingsprocedure, waarmee wordt beoogd te komen tot een akkoord tussen de partijen, leidt de arbitrageprocedure, net zoals een gerechtelijke en een administratieve procedure, tot een beslissing van een derde instantie. Terwijl het Gerechtelijk Wetboek, wat de arbitrageprocedure betreft, erin voorziet dat het scheidsgerecht in beginsel dient te beslissen volgens de rechtsregels die de partijen op het geschil van toepassing maken, bevat het, wat de bemiddeling betreft, geen verwijzing naar rechtsregels die dienen te worden toegepast. Een bemiddelingsakkoord kan evenwel door de bevoegde rechter worden gehomologeerd, waarbij de homologatiebeschikking de gevolgen heeft van een vonnis, in de zin van artikel 1043 van het Gerechtelijk Wetboek.

B.11. Artikel 10 van de Grondwet bepaalt :

« Er is in de Staat geen onderscheid van standen.

De Belgen zijn gelijk voor de wet; zij alleen zijn tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.

De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd ».

Artikel 11 van de Grondwet bepaalt :

« Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet inzonderheid de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden ».

B.12. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, zijn de personen die partij zijn in een bemiddelingsprocedure, in het licht van de vrije keuze van een raadsman, voldoende vergelijkbaar met de personen die partij zijn in een arbitrageprocedure. Beide procedures beogen immers een einde te maken aan een geschil dat bestaat tussen twee of meer partijen. De omstandigheid dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de arbitrageprocedure en de bemiddelingsprocedure volstaat aldus niet om te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid van de voormelde categorieën van personen.

B.13. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.14.1. Te dezen dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met artikel 201, lid 1, van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf, dat bepaalt :

« 1. In elke overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering wordt uitdrukkelijk bepaald dat :

a) indien een advocaat of andere persoon die volgens het nationaal recht gekwalificeerd is, wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om deze advocaat of andere persoon te kiezen;

b) de verzekerden vrij zijn om een advocaat of, indien zij daar de voorkeur aan geven en voor zover het nationale recht zulks toestaat, een andere gekwalificeerde persoon te kiezen om hun belangen te behartigen wanneer zich een belangenconflict voordoet ».

B.14.2. Het voormelde artikel 201, lid 1, van de richtlijn 2009/138/EG gaat terug op het gelijkkluidende artikel 4, lid 1, van de richtlijn 87/344/EEG van de Raad van 22 juni 1987 tot



coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering.

B.15.1. Bij zijn arrest van 10 september 2009 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie over de voormelde richtlijn 87/344/EEG geoordeeld :

« 38. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof voor de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (zie arresten van 17 november 1983, *Merck*, 292/82, *Jurispr.* blz. 3781, punt 12; 21 februari 1984, *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik*, 337/82, *Jurispr.* blz. 1051, punt 10; 14 oktober 1999, *Adidas*, C-223/98, *Jurispr.* blz. I-7081, punt 23; 14 juni 2001, *Kvaerner*, C-191/99, *Jurispr.* blz. I-4447, punt 30, en 7 juni 2005, *VEMW e.a.*, C-17/03, *Jurispr.* blz. I-4983, punt 41).

39. Richtlijn 87/344 beoogt blijkens de considerans ervan enerzijds de vrije vestiging van verzekeringsmaatschappijen te vergemakkelijken door het opheffen van de barrières die voortvloeien uit de nationale regelingen die verbieden om de rechtsbijstandverzekering met andere verzekeringsbranches te cumuleren, en anderzijds de belangen van de verzekeringsnemers te beschermen door met name eventuele belangenconflicten zoveel mogelijk te voorkomen en de oplossing van geschillen tussen verzekeraars en verzekerden mogelijk te maken.

40. Daartoe voorziet de richtlijn in een aantal organisatorische en contractuele maatregelen en in een aantal specifieke garanties voor de verzekerden.

41. Wat de organisatorische en contractuele maatregelen betreft, biedt artikel 3, lid 2, van richtlijn 87/344 de verzekeraars de mogelijkheid om schadegevallen te laten regelen door afzonderlijk personeel binnen dezelfde onderneming of de regeling van de schadegevallen uit te besteden aan een juridisch onderscheiden onderneming. Voorts biedt artikel 3, lid 2, *sub c*, van de richtlijn de mogelijkheid om belangenconflicten te voorkomen door de verzekerde het recht te verlenen zijn rechtshulpverlener vrij te kiezen zodra een gedekt schadegeval wordt aangegeven.

42. Volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 87/344 wordt elk van deze oplossingen geacht de rechtsbijstandverzekerden gelijkwaardige dekking te bieden. Elke lidstaat moet ervoor zorgen dat de op zijn grondgebied gevestigde verzekeringsmaatschappijen ten minste een van deze alternatieve oplossingen toepassen. De lidstaat kan evenwel een van deze oplossingen opleggen of de ondernemingen de vrije keuze laten tussen verschillende alternatieve oplossingen.

43. Voorts moet volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 87/344 voor de rechtsbijstandverzekering een afzonderlijke overeenkomst worden opgemaakt die los staat van overeenkomsten die andere branches betreffen, of moet in de polis een afzonderlijk hoofdstuk worden opgenomen waarin de inhoud van de verzekering wordt vermeld. De lidstaten kunnen de verzekeraars verplichten om eveneens de met de rechtsbijstandverzekering overeenkomende premie te vermelden.

44. Wat de specifieke garanties betreft, verleent de richtlijn de verzekerden het recht om vrij een rechtshulpverlener te kiezen in de in artikel 4, *sub a*, bedoelde procedures of, krachtens artikel 4, *sub b*, wanneer zich een belangenconflict voordoet.

45. Zoals blijkt uit de artikelen 4, 6 en 7 van richtlijn 87/344, in hun geheel beschouwd, strekken de bij deze artikelen aan de verzekerden verleende rechten ertoe de belangen van de verzekerde ruim te beschermen, zonder dat zij zich beperken tot situaties waarin zich een belangenconflict voordoet.

46. Voorts blijkt uit de formulering van de artikelen 3 tot en met 5 van richtlijn 87/344 en de context van deze richtlijn dat aan iedere verzekeringnemer een algemeen en autonoom recht is verleend om, binnen de door elk van deze artikelen vastgestelde grenzen, zijn rechtshulpverlener vrij te kiezen.

47. Zo verleent in de eerste plaats artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/344 aan de verzekerde het recht om zijn rechtshulpverlener te kiezen, maar beperkt het dit recht tot gerechtelijke of administratieve procedures, behoudens in gevallen waarin zich een belangenconflict voordoet. Het gebruik van het adjectief ‘ elke ’ in combinatie met de tijd van het werkwoord ‘ bepalen ’ wijzen op de algemene strekking en het bindende karakter van deze regel.

48. In de tweede plaats stelt deze bepaling de minimale vrijheid vast die aan de verzekerde dient te worden verleend, ongeacht voor welke optie van artikel 3, lid 2, van de richtlijn de verzekeringsmaatschappij kiest.

49. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de werkingssfeer van de in artikel 3, lid 2, *sub a* en *b*, van richtlijn 87/344 bedoelde maatregelen ongewijzigd blijft, zelfs indien uit artikel 4, lid 1, *sub a*, van deze richtlijn een autonoom recht van de rechtsbijstandverzekerde op vrije keuze van zijn rechtshulpverlener wordt afgeleid.

50. De oplossing van artikel 3, lid 2, *sub c*, van richtlijn 87/344 verleent de verzekerden immers ruimere rechten dan artikel 4, lid 1, *sub a*, van deze richtlijn. Zo voorziet deze laatste bepaling slechts in een recht om vrij zijn rechtshulpverlener te kiezen voor het geval dat een gerechtelijke of administratieve procedure wordt ingesteld. Volgens de oplossing van artikel 3, lid 2, *sub c*, van de richtlijn daarentegen mag de verzekerde de behartiging van zijn belangen toevertrouwen aan een rechtshulpverlener zodra hij uit hoofde van de verzekeringsovereenkomst het recht heeft het optreden van de verzekeraar te eisen, dus ook voordat er sprake is van enige gerechtelijke of administratieve procedure.

51. Voorts heeft de door UNIQA en de Commissie voorgestelde uitlegging tot gevolg dat de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, *sub a*, van richtlijn 87/344 tot nul wordt herleid. Indien voor de in artikel 3, lid 2, *sub c*, van de richtlijn bedoelde optie zou worden gekozen, zou het recht om zijn rechtshulpverlener vrij te kiezen immers zelfs vóór elke administratieve of gerechtelijke procedure bestaan. Indien artikel 4, lid 1, *sub a*, van de richtlijn slechts van toepassing was in het geval dat daadwerkelijk werd gekozen voor deze oplossing, zou artikel 4, lid 1, *sub a*, van richtlijn 87/344 volkomen worden uitgehold.

52. Voorts bevestigt de elfde overweging van de considerans van richtlijn 87/344 dat het recht op vrije keuze van de rechtshulpverlener in het kader van een gerechtelijke of administratieve procedure niet afhangt van het bestaan van een belangenconflict.

[...]

58. Uit de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn kan integendeel worden afgeleid dat het oorspronkelijke doel om in alle rechtsbijstandpolissen de vrije keuze van de rechtshulpverlener te garanderen, die niet afhangt van het bestaan van een belangenconflict, is gehandhaafd, zij het beperkt tot gerechtelijke of administratieve procedures » (HvJ, 10 september 2009, C-199/08, *Eschig*, punten 38 tot 58).

B.15.2. Daaruit blijkt, onder meer, dat artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG ertoe strekt de belangen van de verzekerde ruim te beschermen, door hem een algemeen en autonoom recht te verlenen om, binnen de in dat artikel vastgestelde grenzen, zijn rechtshulpverlener vrij te kiezen.

Dat recht is evenwel beperkt tot « administratieve en gerechtelijke procedures » en heeft daardoor op dat punt niet dezelfde draagwijdte als het in artikel 201, lid 2, b), (voorheen : artikel 4, lid 1, b), van de richtlijn 87/344/EEG) omschreven recht. Artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG verschilt op dat punt eveneens van de « organisatorische maatregel », vervat in artikel 200, lid 4, van de richtlijn 2009/138/EG (voorheen : artikel 3, lid 2, c), van de richtlijn 87/344/EEG).

B.16.1. Bij een arrest van 7 april 2016 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie de draagwijdte van het begrip « administratieve procedure », vervat in artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG (voorheen : artikel 4, lid 1, a), van de richtlijn 87/344/EEG) verduidelijkt als volgt :

« 16. Dienaangaande moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 in elke overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering uitdrukkelijk moet worden bepaald dat indien een vertegenwoordiger wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om deze vertegenwoordiger te kiezen.

17. Daarmee volgt reeds uit de bewoordingen van voormelde bepaling dat het begrip ‘ administratieve procedure ’ moet worden gelezen in tegenstelling met het begrip ‘ gerechtelijke procedure ’.

18. Een uitlegging van het begrip ‘ administratieve procedure ’ in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 zoals verweersters in het hoofdgeding die bepleiten, waarbij dat begrip enkel gerechtelijke procedures in bestuursaangelegenheden zou omvatten, dat wil zeggen procedures voor een gerecht in eigenlijke zin, die ertoe strekken de

rechtmatigheid van het bestreden besluit te doen toetsen en die de rechtspositie van de belanghebbende definitief bepalen, zou dus de door de wetgever van de Europese Unie met zoveel woorden gebruikte uitdrukking ‘ administratieve procedure ’ haar betekenis ontnemen.

19. Voor het overige moet worden geconstateerd dat hoewel de differentiatie tussen de voorbereidende fase en de besluitfase van een gerechtelijke of administratieve procedure wellicht voorwerp van discussie is geweest bij de totstandkoming van richtlijn 87/344, de bewoordingen van artikel 4, lid 1, van deze laatste in dat opzicht geen onderscheid maken, zodat de uitlegging van het begrip ‘ administratieve procedure ’ niet in die zin kan worden beperkt.

20. In de tweede plaats moet volgens vaste rechtspraak voor de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (zie in die zin arresten *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik*, 337/82, EU:C:1984:69, punt 10; *VEMW e.a.*, C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41, en *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punt 38).

21. In dit verband zij in herinnering gebracht dat richtlijn 87/344, in het bijzonder artikel 4 van deze laatste, betreffende de vrije keuze van de advocaat of de vertegenwoordiger, tot doel heeft de belangen van de verzekerde ruime bescherming te bieden. De algemene strekking en de verbindendheid van het recht om zijn advocaat of vertegenwoordiger te kiezen, staan in de weg aan een restrictieve uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), van die richtlijn (zie in die zin arresten *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punten 45 en 47, en *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, punt 24).

22. In het onderhavige geval volgt uit de gegevens in het dossier dat aan het Hof is overgelegd dat de rechten van de verzekerde zowel worden geraakt door het oorspronkelijke besluit van het CIZ als door het besluit op bezwaar, daar het feitenonderzoek plaatsvindt in die administratieve procedure en dit de grondslag vormt voor de besluitvorming in het kader van de eropvolgende administratieve gerechtelijke procedure.

23. In die omstandigheden kan niet worden betwist dat de verzekerde behoefte heeft aan rechtsbescherming in een procedure die onmisbaar is om beroep te kunnen instellen bij de bestuursrechter » (HvJ, 7 april 2016, C-5/15, *Büyüktipi*, punten 16 tot 23; in vergelijkbare zin : HvJ, 7 april 2016, C-460/14, *Massar*, punten 18 tot 25).

B.16.2. Daaruit blijkt dat de algemene strekking en de verbindendheid van het recht om zijn raadsman te kiezen, zoals bedoeld in artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG, in de weg staan aan een restrictieve uitlegging van dat artikel (zie ook HvJ, 7 november 2013, C-442/12, *Sneller*, punten 24-25). Hoewel het aangehaalde arrest van 7 april 2016 betrekking heeft op het begrip « administratieve procedure », zou uit de in punt 19 vervatte overweging kunnen worden afgeleid dat artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG, ook wat het erin vervatte begrip « gerechtelijke procedure » betreft, geen onderscheid maakt tussen de voorbereidende fase en de besluitfase van zulk een procedure.

B.17. Hoewel ervan kan worden uitgegaan dat artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG, door het erin gewaarborgde recht te beperken tot administratieve en gerechtelijke procedures, dat recht niet verleent aan de verzekerde in de fase van het overleg met het oog op het komen tot een minnelijke regeling van het geschil tussen de partijen, zoals bedoeld in B.7.2, kan op basis van de voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet met zekerheid worden vastgesteld of het erin bedoelde recht eveneens dient te gelden in een bemiddelingsprocedure, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Gerechtelijk Wetboek.

Een bemiddelingsprocedure vertoont immers kenmerken die aanleunen zowel bij een minnelijke regeling van het geschil, als bij een gerechtelijke procedure. Doordat de bemiddelingsprocedure beoogt te komen tot een bemiddelingsakkoord tussen de partijen, verschilt die procedure van de gerechtelijke procedure en leunt zij aan bij de minnelijke regeling van het geschil. De bemiddelingsprocedure verschilt evenwel van de minnelijke regeling van het geschil doordat zij doorgaans volgt op het minnelijke overleg, doordat zij wordt geregeld in het Gerechtelijk Wetboek en doordat een bemiddelingsakkoord dat tot stand is gekomen onder leiding van een erkende bemiddelaar, kan worden gehomologeerd door de bevoegde rechter, waarbij de homologatiebeschikking de gevolgen verkrijgt van een vonnis in de zin van artikel 1043 van het Gerechtelijk Wetboek.

B.18. Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verleent het Hof van Justitie de bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over zowel de uitlegging van de verdragen en van de handelingen van de instellingen van de Europese Unie als de geldigheid van die handelingen. Volgens de derde alinea ervan is een nationale rechterlijke instantie gehouden zich tot het Hof van Justitie te wenden, indien haar beslissingen - zoals die van het Grondwettelijk Hof - volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep. Wanneer er twijfel is over de interpretatie of de geldigheid van een bepaling van het recht van de Europese Unie die van belang is voor de oplossing van een voor een dergelijk nationaal rechtscollege hangend geschil, dient dat rechtscollege, zelfs ambtshalve, het Hof van Justitie prejudicieel te ondervragen.

Alvorens ten gronde uitspraak te doen, dient bijgevolg de in het dictum vermelde prejudiciële vraag te worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Om die redenen,

het Hof

alvorens uitspraak te doen ten gronde, stelt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag :

Dient het begrip « gerechtelijke procedure » in artikel 201, lid 1, a), van de richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf zo te worden uitgelegd dat daaronder de buitengerechtelijke en de gerechtelijke bemiddelingsprocedures, zoals geregeld in de artikelen 1723/1 tot 1737 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek, zijn begrepen ?

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 oktober 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen