

Numéro du rôle : 7241
Arrêt n° 182/2019 du 14 novembre 2019

ARRÊT

En cause : la demande de suspension de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique », introduite par Frank Van Vlaenderen et la SPRL « Advocaten Van Vlaenderen ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul et J. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 juillet 2019 et parvenue au greffe le 1er août 2019, Frank Van Vlaenderen et la SPRL « Advocaten Van Vlaenderen », assistés et représentés par Me J. Van Malleghem, avocat au barreau de Gand, ont introduit une demande de suspension de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 2019).

Par la même requête, Frank Van Vlaenderen, la SPRL « Evocaten » et la SPRL « Advocaten Van Vlaenderen », assistés et représentés par Me J. Van Malleghem, demandent l'annulation des articles 5 à 8, 11 et 23 de la même loi.

Par ordonnance du 18 septembre 2019, la Cour a fixé au 9 octobre 2019 l'audience pour les débats sur la demande de suspension, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 3 octobre 2019 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et Me S. Wils, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

À l'audience publique du 9 octobre 2019 :

- ont comparu :
- . Me J. Van Malleghem, pour les parties requérantes;
- . Me S. Wils, qui comparaisait également *loco* Me A. Wirtgen, pour le Conseil des Ministres;
- les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Frank Van Vlaenderen et la SPRL « Advocaten Van Vlaenderen » demandent la suspension de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (ci-après : la loi du 22 avril 2019). Ils exposent que cette disposition prévoit que l'assureur de protection juridique prend en principe en charge la garantie concernant les frais et honoraires des avocats à concurrence des montants fixés par le Roi, et que tout dépassement de ces montants est en principe à charge du client, sauf si l'assureur décide de le prendre en charge.

A.1.2. La première partie requérante indique qu'elle exerce la profession d'avocat. La deuxième partie requérante indique qu'elle est une société qui a pour objet l'activité d'avocat, exercée soit individuellement, soit en association. Elles estiment qu'elles justifient d'un intérêt à demander la suspension de la disposition précitée dans la mesure où celle-ci prévoit une limitation des frais et honoraires des avocats qui sont pris en charge par l'assureur de protection juridique.

A.1.3. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes. Il estime qu'elles ne démontrent pas que la disposition attaquée pourrait les affecter directement et défavorablement.

Quant au moyen

A.2. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée prévoit une délégation au Roi pour limiter les frais et honoraires d'avocats pris en charge par l'assureur de protection juridique, alors qu'elle ne prévoit pas une telle limitation à l'égard d'autres personnes qui fournissent une assistance au justiciable, comme les huissiers de justice, les conseils techniques, les notaires, les comptables, les experts-comptables, les réviseurs et les agents d'affaires (première branche), et alors qu'elle ne prévoit pas non plus une telle limitation à l'égard des personnes qui ne fournissent aucune assistance au justiciable, comme les arbitres, les médiateurs et les experts (deuxième branche).

A.3. Les parties requérantes estiment que la différence de traitement visée dans la première branche du moyen n'est pas raisonnablement justifiée. Elles soulignent que, dans le cadre d'un litige, le justiciable peut être assisté par différents acteurs, tels que des avocats, des huissiers de justice, des conseils techniques, des notaires, des comptables, des experts-comptables, des réviseurs et des agents d'affaires. Elles considèrent que les avocats jouent un rôle essentiel dans le cadre de l'assistance judiciaire et qu'ils doivent être considérés comme les acteurs principaux de cette assistance.

Elles estiment qu'il n'est pas raisonnablement justifié que, dans le cadre de la couverture prévue par l'article 8, § 3, de la loi du 22 avril 2019 fournie par l'assureur de protection juridique, les frais et honoraires d'autres acteurs de l'assistance que les avocats soient intégralement pris en charge par cet assureur, alors que tel n'est pas le cas en ce qui concerne les frais et honoraires des avocats, même lorsque le montant de la couverture que l'assureur doit fournir n'est pas atteint. Selon elles, la faculté pour l'assureur de déroger aux limitations précitées ne change rien au caractère discriminatoire de la disposition attaquée, puisqu'il ne s'agit pas d'une obligation. Dans ce contexte, elles critiquent également le fait que le législateur n'a pas prévu de critères que le Roi serait tenu de respecter lors de l'exécution de la délégation qui Lui a été accordée.

A.4. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que l'assureur intervient plus dans les frais et honoraires des acteurs qui n'apportent pas une assistance aux justiciables, tels que les arbitres, les médiateurs et les experts, que dans les frais et honoraires des avocats, dès lors que la disposition attaquée ne prévoit pas de limitations en ce qui concerne les frais et honoraires des acteurs qui n'apportent pas une assistance aux justiciables. Elles estiment qu'il n'est pas raisonnablement justifié que les frais et honoraires des avocats, dont l'intervention constitue l'essence du risque couvert par l'assurance protection juridique, soient limités, alors que tel n'est pas le cas en ce qui concerne les frais et honoraires des personnes qui n'apportent pas, en soi, une assistance au justiciable.

A.5.1. Le Conseil des ministres estime que les catégories de personnes définies par les parties requérantes ne sauraient être comparées de manière pertinente parce que les frais d'avocat ont un caractère plus imprévisible que les frais des autres acteurs. Selon lui, le caractère imprévisible des frais d'avocat découle, entre autres, du fait que des incidents procéduraux peuvent se produire. Il souligne que des barèmes fixés dans la réglementation s'appliquent en ce qui concerne les huissiers de justice et les notaires, de sorte que ces acteurs peuvent estimer concrètement le coût de leurs prestations. Par conséquent, il est plus simple pour l'assureur de protection juridique de déterminer le montant de la garantie qu'il doit prendre en charge.

A.5.2. Si l'on devait considérer que les catégories de personnes concernées sont effectivement comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement n'est pas déraisonnable en raison du caractère imprévisible des frais d'avocat. Il souligne que la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé la moindre remarque en ce qui concerne l'éventuelle incompatibilité de la disposition attaquée avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Il estime que les parties requérantes considèrent à tort que l'assureur ne peut en aucun cas prendre en charge les honoraires et les frais d'avocat et il renvoie à l'alinéa 3 de la disposition attaquée. Il fait également valoir qu'un avocat n'est pas obligé de se conformer aux montants maxima fixés par arrêté royal.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

A.6. Les parties requérantes exposent que la loi du 22 avril 2019 implique que, lors de l'établissement de nouveaux contrats d'assurance protection juridique, il y a lieu de tenir compte des dispositions de cette loi pour permettre à l'assuré de déduire fiscalement la prime d'assurance. Elles soulignent que des contrats d'assurance existants seront également adaptés en vue de la déduction fiscale de la prime. Elles font valoir que l'insertion de la disposition attaquée dans de nouveaux contrats d'assurance ou dans des contrats d'assurance existants peut induire les parties contractantes en erreur puisqu'en cas de litiges quant à la portée du contrat d'assurance, il est en général uniquement tenu compte des dispositions du contrat, et non de la conformité à la loi ou à la Constitution des dispositions du contrat.

A.7.1. Les parties requérantes estiment en outre que les contrats d'assurance sur lesquels figurerait la disposition attaquée pourraient, dans le cas où celle-ci ne serait pas suspendue, donner lieu à des interprétations divergentes par les juges du fond. Elles sont d'avis qu'il vaut mieux, pour garantir l'unité du droit, suspendre une disposition législative qui est contraire à la Constitution, et ce, afin d'éviter que les juges du fond donnent des interprétations divergentes aux clauses contractuelles fondées sur cette disposition.

A.7.2. Dans ce cadre, les parties requérantes affirment encore que la disposition attaquée ne pourra s'appliquer que si les assurés font effectivement valoir, à l'occasion d'un litige concret, les droits qu'ils puisent dans un contrat d'assurance de protection juridique pouvant être pris en considération pour une déduction fiscale, le cas échéant après l'expiration du délai d'attente prévu à l'article 6 de la loi du 22 avril 2019. Elles estiment qu'une suspension de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 aurait un effet utile, dès lors que celle-ci donnerait immédiatement aux parties concernées par un tel contrat d'assurance le signal clair que cette disposition ne peut trouver à s'appliquer. Elles estiment en outre qu'une suspension de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 ne porterait pas atteinte à « l'économie » de la loi, ni à l'avantage fiscal que cette loi accorde au preneur d'assurance.

A.8. Le Conseil des ministres soutient que les allégations générales faites par les parties requérantes ne les concernent pas et ne suffisent pas à démontrer un préjudice grave difficilement réparable.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (ci-après : la loi du 22 avril 2019), qui dispose :

« La garantie concernant les frais et honoraires des avocats est prise en charge par l'assureur à concurrence des montants fixés par le Roi.

Tout dépassement des montants fixés par le Roi sera à charge du client, même si le plafond de garantie prévu au paragraphe 3 n'est pas atteint.

L'assureur dispose de la faculté de prendre en charge les dépassements des montants fixés par le Roi en tenant compte de ses plafonds de garantie visés au paragraphe 3 ».

B.2.1. La loi du 22 avril 2019 vise à rendre plus accessible l'assurance protection juridique grâce à une « réduction d'impôt à accorder pour les primes pour des assurances protection juridique qui satisfont à un nombre de conditions strictes en ce qui concerne les risques couverts, la couverture et garantie minimales, et les délais d'attente » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3560/001, p. 4). Les travaux préparatoires font apparaître qu'en fixant les conditions minimales auxquelles le contrat doit satisfaire pour pouvoir donner lieu à une réduction d'impôt, le législateur a voulu stimuler la conclusion de contrats offrant une couverture plus large et un plafond de garantie plus élevé que ce qui est généralement le cas (*ibid.*).

En vertu de l'article 26 de la loi du 22 avril 2019, les dispositions relatives aux conditions minimales précitées entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois qui suit la date de publication de la loi au *Moniteur belge*, c'est-à-dire le 1er septembre 2019.

B.2.2. Aux termes de l'article 8, § 1er, de la loi du 22 avril 2019, qui fait partie du chapitre 2 (« Conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire en vue de bénéficier de la réduction d'impôt ») de la loi, la garantie doit au moins couvrir les frais et honoraires suivants : les frais et honoraires des avocats; les frais et honoraires des huissiers de justice; les frais des procédures judiciaires et extrajudiciaires mis à charge de l'assuré; les frais et honoraires des experts, conseillers techniques, médiateurs, arbitres et de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure; les frais d'exécution.

L'article 8, § 2, de cette loi - la disposition attaquée - prévoit que la garantie concernant les frais et honoraires des avocats est prise en charge par l'assureur à concurrence des montants fixés par le Roi et que tout dépassement de ces montants est à charge du client, même si le plafond de garantie prévu au paragraphe 3 n'est pas atteint. L'assureur dispose toutefois de la faculté de prendre en charge les dépassements des montants fixés par le Roi en tenant compte de ses plafonds de garantie visés au paragraphe 3.

B.2.3. Selon l'article 11 de la loi du 22 avril 2019, l'avocat peut s'engager à adapter ses honoraires et frais aux montants par prestation déterminés par le Roi. L'avocat informe clairement son client de son engagement à respecter ou non les montants par prestation fixés par le Roi et des conséquences qui y sont attachées. Il en informe également simultanément l'assureur de protection juridique du client.

B.2.4. Les plafonds fixés par prestation qui sont visés aux articles 8, § 2, et 11 de la loi du 22 avril 2019 sont définis dans l'arrêté royal du 28 juin 2019 « portant exécution des articles 8, § 2, et 11 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique ».

Quant à la recevabilité de la demande

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes.

B.3.2. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être vérifiée dès l'examen de la demande de suspension.

B.3.3. La première partie requérante exerce la profession d'avocat. La seconde partie requérante est une société qui a pour objet « l'activité d'avocat ».

L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - doive être considéré comme irrecevable. En leurs qualités précitées, les parties requérantes semblent en effet avoir un intérêt au recours en annulation d'une disposition qui autorise le Roi à fixer les frais et honoraires d'avocats que l'assureur doit prendre en charge.

Quant aux conditions de la suspension

B.4. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;

- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

B.5. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de cette norme cause aux parties requérantes un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ladite norme.

Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1°, de cette loi, les personnes qui forment une demande de suspension doivent exposer, dans leur requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elles demandent l'annulation risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Ces personnes doivent notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.6. Les parties requérantes invoquent leur qualité d'avocat et de société ayant pour objet « l'activité d'avocat ».

B.7.1. Comme il est dit en B.2.2, la disposition attaquée prévoit que la garantie concernant les frais et honoraires des avocats est prise en charge par l'assureur à concurrence des montants fixés par le Roi et que tout dépassement de ces montants est à charge du client, même si le plafond de garantie prévu au paragraphe 3 n'est pas atteint. L'article 11 de la loi du 22 avril 2019 prévoit que l'avocat peut s'engager à adapter ses honoraires et frais aux montants par prestation déterminés par le Roi et qu'il doit informer son client de son engagement à respecter ou non ces montants et des conséquences qui y sont attachées.

B.7.2. Il s'ensuit qu'un avocat peut s'engager à adapter ses honoraires et frais aux montants par prestation déterminés par le Roi, mais qu'il n'y est nullement obligé.

Lorsque le client accepte que les honoraires et frais ne soient pas fixés aux montants par prestation déterminés par le Roi et qu'il accepte donc de prendre lui-même en charge le dépassement de ces montants, la disposition attaquée ne fait subir aucun préjudice à l'avocat, puisque ses honoraires et frais seront intégralement payés, en partie par l'assureur, en partie par le client.

Lorsque le client n'accepte pas de prendre en charge le dépassement des montants fixés par le Roi, l'avocat n'est pas soumis à l'obligation d'assister la personne concernée. Certes, le refus d'un avocat d'assister des personnes qui n'acceptent pas de prendre en charge le dépassement des montants fixés par le Roi peut nuire à sa situation économique. Cependant, ce préjudice ne découle pas, en soi, de la disposition attaquée, mais de la décision de l'avocat de n'assister que des clients prêts à prendre en charge le dépassement des montants fixés par le Roi.

En ce que, pour éviter le préjudice économique précité, un avocat serait contraint d'accepter des clients non disposés à prendre en charge le dépassement des montants fixés par le Roi, ce préjudice ne peut être qualifié de préjudice grave au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Certes, la disposition attaquée autorise le Roi à soumettre à des limitations les frais et honoraires des avocats que l'assureur doit prendre en charge, mais eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur, cette autorisation ne peut pas être interprétée en ce sens que le Roi a le pouvoir de limiter de manière excessive les frais et honoraires des avocats que les assureurs doivent prendre en charge. En outre, le préjudice subi est de nature financière et n'est donc en principe pas difficilement réparable.

B.7.3. Dans la mesure où les parties requérantes soutiennent qu'une annulation ultérieure, par la Cour, de la disposition attaquée pourrait induire en erreur les parties qui concluraient des contrats d'assurance qui reprendraient le contenu de cette disposition et dans la mesure où cette annulation pourrait donner lieu à des interprétations divergentes de ces contrats par les cours et tribunaux compétents, elles invoquent des préjudices qui ne sont pas personnels et qui sont en outre hypothétiques, et qui, par conséquent, ne peuvent être qualifiés de préjudice grave au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.8. Dès lors qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions requises pour que la suspension puisse être décidée, il y a lieu de rejeter la demande.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 novembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen