

Numéro du rôle : 7241
Arrêt n° 143/2020 du 29 octobre 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 5 à 8, 11 et 23 de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique », introduit par Frank Van Vlaenderen et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours 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, un recours en annulation des articles 5 à 8, 11 et 23 de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 2019) a été introduit par Frank Van Vlaenderen, la SPRL « Evocaten » et la SPRL « Advocaten Van Vlaenderen », assistés et représentés par Me J. Van Mallegem, avocat au barreau de Gand.

Par la même requête, Frank Van Vlaenderen et la SPRL « Advocaten Van Vlaenderen » demandaient également la suspension de l'article 8, § 2, de la même loi. Par l'arrêt n° 182/2019 du 14 novembre 2019, publié au *Moniteur belge* du 14 mai 2020, la Cour a rejeté la demande de suspension.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et Me S. Wils, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 juillet 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, qu'en cas d'une telle demande, l'affaire serait prise à l'audience du 24 septembre 2020, à l'heure ultérieurement fixée par le président, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er septembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 31 août 2020, a fixé l'heure de l'audience du 24 septembre 2020 à 14.00 heures.

À l'audience publique du 24 septembre 2020 :

- ont comparu :
 - . Me J. Van Mallegem, pour les parties requérantes;
 - . 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 du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. La première partie requérante expose qu'elle exerce la profession d'avocat, la deuxième partie requérante qu'elle est une société qui a notamment pour objet de fournir une aide juridique et autre aux personnes qui exercent leurs droits et la troisième partie requérante qu'elle est une société qui a pour but d'exercer l'activité d'avocat, soit individuellement, soit en association. Elles estiment toutes avoir intérêt à leur recours en annulation.

A.1.2. En ce qui concerne l'article 5 de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (ci-après : la loi du 22 avril 2019), les parties requérantes estiment que cette disposition promeut la circulation des services entre certains États membres de l'Union européenne au détriment d'autres États membres. Elles estiment qu'en leurs qualités d'avocat et de société fournissant une aide juridique, elles sont affectées par cette disposition dans l'exercice de leurs droits à la libre prestation des services au sein de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'article 6 de la loi du 22 avril 2019, elles exposent que cette disposition permet que la police d'assurance limite la garantie relative aux frais et honoraires liés à une procédure judiciaire, administrative et arbitrale. Les première et troisième parties requérantes estiment qu'elles sont affectées par cette disposition, puisqu'elles sont contraintes, lorsque la police de leur client prévoit de telles restrictions, de conseiller à leur client de procéder à une médiation volontaire, qui n'est toutefois possible qu'en collaboration avec la partie adverse.

En ce qui concerne l'article 7 de la loi du 22 avril 2019, les parties requérantes exposent que cette disposition permet que, dans le cadre d'un litige relatif à un divorce, la garantie de l'assurance soit limitée au premier divorce. Les première et troisième parties requérantes estiment qu'elles sont affectées par cette disposition au motif que l'aide qu'elles fournissent sous le régime de l'assurance protection juridique est limitée aux cas dans lesquels des personnes divorcent pour la première fois, alors que cette restriction ne s'applique pas lorsqu'il est mis fin à une cohabitation légale.

En ce qui concerne l'article 8 de la loi du 22 avril 2019, les parties requérantes exposent que cette disposition prévoit que l'assureur prend en principe à sa charge la garantie des frais et honoraires des avocats à concurrence des montants fixés par le Roi et que tout dépassement de ces montants, sauf lorsque l'assureur décide de prendre ce dépassement à sa charge, est en principe à la charge du client. Les première et troisième parties requérantes estiment qu'elles ont intérêt à leur recours en annulation de cette disposition, dès lors que celle-ci prévoit une limitation des frais et honoraires d'avocats qui sont à prendre en charge par l'assureur.

Enfin, les première et troisième parties requérantes estiment qu'elles ont également intérêt à leur recours en annulation des articles 11 et 23 de la loi du 22 avril 2019, puisque les avocats sont contraints de fixer leurs honoraires à l'avance et sans pouvoir prévoir l'évolution du litige, conformément aux tarifs déterminés par le Roi, ce qui entraîne une limitation de la qualité de la prestation de services.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours en annulation est à tout le moins partiellement irrecevable, à défaut d'intérêt des parties requérantes. Il considère qu'elles ne démontrent pas qu'elles sont lésées de manières personnelle, directe, certaine et actuelle par les dispositions attaquées. Il estime que la motivation de leur intérêt est insuffisamment individualisée et que leur recours s'assimile à une action populaire.

A.2.2. La limitation alléguée de la libre prestation des services au sein de l'Union européenne est, selon le Conseil des ministres, purement hypothétique, étant donné que les parties requérantes sont établies à Gand et qu'elles sont spécialisées en droit belge, de sorte qu'il n'est pas manifeste qu'elles agissent réellement dans des litiges devant des juridictions d'autres États membres. Il souligne que l'avantage fiscal instauré par la loi attaquée est accordé au preneur d'assurance, et non donc à l'avocat auquel ce preneur d'assurance fait appel le cas échéant. Il estime qu'il en ressort que le lien entre l'article 5 attaqué et les services juridiques d'un avocat est tout au plus hypothétique et indirect. En ce qui concerne l'article 8 de la loi du 22 avril 2019, le Conseil des ministres considère qu'il n'est pas établi que cette disposition affecte défavorablement les parties requérantes. Cette disposition offre en effet aux avocats la garantie que leurs prestations seront indemnisées jusqu'à concurrence d'un certain montant lorsque leurs clients ont conclu une assurance protection juridique. En ce qui concerne l'article 23 de la loi du 22 avril 2019, le Conseil des ministres considère que les parties requérantes n'ont pas intérêt à l'annulation de cette disposition, dès lors qu'elle n'impose, en soi, aucune obligation aux avocats.

A.3. Le Conseil des ministres fait également valoir qu'en ce qui concerne les articles 6, 7 et 8 de la loi du 22 avril 2019, le recours est exclusivement recevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 6, § 1er, 7, § 1er, 9°, et 8, §§ 1er, 2 et 3, alinéa 2, 1°, de cette loi, parce que les parties requérantes n'invoquent pas de griefs contre les autres parties de ces articles.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.4. Le premier moyen est dirigé contre l'article 5 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (ci-après : le TUE), avec les articles 26, 56, 61 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) et avec l'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.5. Les parties requérantes exposent que la loi du 22 avril 2019 prévoit une réduction d'impôt pour les primes des assurances protection juridique qui satisfont à certaines conditions minimales et que l'article 5 attaqué contient une telle condition minimale. Selon l'alinéa 2 de cet article, la garantie doit inclure tous les litiges couverts qui relèvent de la compétence d'une juridiction belge. En vertu de l'alinéa 3 de cet article, la garantie doit également couvrir les litiges qui relèvent de la compétence d'une juridiction aux Pays-Bas, en Allemagne, au Grand-Duché du Luxembourg et en France, sauf lorsque le litige relève d'une ou de plusieurs des matières suivantes : le droit fiscal, le droit administratif, le droit des personnes et de la famille, le droit du travail, le droit des successions, le droit des donations et le droit des testaments, les litiges relatifs aux biens immobiliers et les litiges de la construction.

A.6.1. Les parties requérantes estiment que l'article 5 de la loi du 22 avril 2019 viole la libre prestation de services, telle qu'elle est garantie par l'article 56 du TFUE, parce que cette disposition est indirectement discriminatoire et constitue une entrave pour deux catégories de prestataires de services, à savoir l'« avocat-prestataire de services » et le « prestataire de services-preneur d'assurance ». Par « avocat-prestataire de services », il faut entendre l'avocat qui fournit un service à un preneur d'assurance qui a conclu une assurance protection juridique répondant aux conditions minimales pour bénéficier d'une réduction d'impôt. Par « prestataire de services-preneur d'assurance », il faut entendre le preneur d'assurance qui a conclu une assurance protection juridique répondant aux conditions minimales pour bénéficier d'une réduction fiscale, et qui fournit des services au sein de l'Union européenne.

Selon les parties requérantes, la libre prestation de services par l'« avocat-prestataire de services » est entravée, dès lors que les conditions minimales à remplir pour bénéficier de la réduction d'impôt impliquent que la garantie de l'assurance protection juridique s'applique aux litiges qui relèvent de la compétence des juridictions de certains États membres de l'Union européenne et qu'elle ne s'applique donc pas aux litiges qui relèvent de la compétence des juridictions d'autres États membres. En ce qui concerne le « prestataire de services-preneur d'assurance », il est question, selon elles, d'une entrave à la libre prestation de services, parce que, dans le cadre de litiges qui relèvent de la compétence des cours et tribunaux des États membres de l'Union européenne autres que ceux qui sont énumérés à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 22 avril 2019, ce preneur d'assurance expose des frais de justice plus élevés lorsque l'assureur n'offre pas une couverture plus étendue que celle qui est offerte par les conditions minimales en vue de la réduction d'impôt.

A.6.2. Les parties requérantes font valoir que la violation alléguée de la libre prestation de services se manifeste en outre à deux niveaux. Elles parlent, dans ce cadre, de « litiges exclus » et de « litiges non exclus ». Les premiers portent sur les litiges qui concernent le droit fiscal, le droit administratif, le droit du travail et le droit des personnes et de la famille. Les seconds portent sur les litiges qui concernent les autres branches du droit.

En ce qui concerne les « litiges exclus », les parties requérantes estiment que la disposition attaquée fait naître une discrimination indirecte qui est contraire à la libre prestation des services, parce que cette disposition impose, comme condition minimale en vue de la réduction d'impôt, que les litiges qui relèvent de la compétence d'une juridiction belge soient couverts par la police, alors que cette couverture ne doit pas s'appliquer aux litiges qui relèvent de la compétence des juridictions d'autres États membres de l'Union européenne.

En ce qui concerne les « litiges non exclus », les parties requérantes exposent que la disposition attaquée impose, comme condition minimale en vue de la réduction d'impôt, que les litiges qui relèvent de la compétence d'une juridiction en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne, au Grand-Duché du Luxembourg et en France, soient couverts par la police, alors que cette couverture ne doit pas s'appliquer aux litiges qui relèvent de la compétence des juridictions d'autres États membres de l'Union européenne.

A.7. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée est contraire non seulement à la libre prestation des services, mais également à la libre circulation des capitaux, telle qu'elle est garantie par l'article 63 du TFUE. Dans ce cadre, elles citent l'exemple d'un litige né à l'occasion d'une succession ouverte. Elles exposent que la disposition attaquée implique qu'un tel litige est couvert par l'assurance protection juridique qui satisfait aux conditions minimales pour bénéficier de la réduction d'impôt lorsque c'est une juridiction belge qui est compétente pour trancher le litige, mais pas lorsque c'est une juridiction d'un autre État membre de l'Union européenne qui est compétente pour ce litige. Elles déduisent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, d'une part, qu'une succession relève du champ d'application de la libre circulation des capitaux lorsque les aspects de celle-ci ne sont pas tous localisables dans un seul État membre et, d'autre part, que la législation fiscale qui a des conséquences sur les successions peut être contraire à la libre circulation des capitaux. Pour le surplus, les parties requérantes justifient leur point de vue de la même manière que leur point de vue concernant la libre prestation des services.

A.8. La disposition attaquée est, selon les parties requérantes, également contraire à l'article 4, paragraphe 3, du TUE et aux articles 26 et 61 du TFUE, en ce que cette disposition, pour ce qui est de la libre prestation des services et de la libre circulation des capitaux, crée au sein du marché intérieur européen une frontière interne qui compromet la réalisation des objectifs de l'Union européenne. Elles estiment que le législateur a tenté de contourner l'article 61 du TFUE en recourant au critère du territoire des États membres.

Selon elles, la disposition attaquée viole également le principe de non-discrimination, tel qu'il est garanti par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que les litiges pour lesquels les juridictions belges sont compétentes sont traités autrement que les litiges pour lesquels les juridictions d'autres États membres de l'Union européenne sont compétentes, sans qu'existe, à cet égard, une justification raisonnable. Même s'il fallait admettre que la disposition attaquée n'est pas contraire au droit de l'Union européenne, cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, selon les parties requérantes.

A.9. Enfin, les parties requérantes demandent à la Cour de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle concernant la compatibilité de la disposition attaquée avec le droit de l'Union européenne.

A.10.1. Le Conseil des ministres estime que le premier moyen n'est pas recevable, à défaut d'un exposé clair et univoque. Selon lui, la requête ne permet pas de déterminer les critiques qui sont précisément formulées ni les personnes ou les situations qui doivent être comparées, et qui serait discriminé à cet égard.

A.10.2. Si la Cour devait considérer que le premier moyen est exposé de manière suffisamment claire et univoque, le Conseil des ministres estime que le moyen est irrecevable, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 26 du TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, du TUE, parce que l'article 26 du TFUE n'a pas d'effet direct dans l'ordre juridique belge et parce que l'article 4, paragraphe 3, du TUE ne peut être invoqué comme motif distinct de la moindre illégalité.

A.11. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée ne viole pas les normes de référence invoquées au moyen.

A.12.1. En ce qui concerne la discrimination alléguée en matière de libre prestation des services, le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes ne démontrent pas qu'un prestataire de services qui a la nationalité d'un autre État membre de l'Union européenne ou qui est établi dans un autre État membre de l'Union est traité autrement qu'un prestataire de services qui a la nationalité belge ou qui est établi en Belgique. Il estime que les parties requérantes ne précisent pas par rapport à quels prestataires de services les deux catégories de prestataires de services qu'elles visent (l'« avocat-prestataire de services » et le « prestataire de services-preneur d'assurance ») seraient traitées différemment. Par ailleurs, selon lui, les litiges juridiques qui relèvent de la compétence d'une juridiction d'un État membre déterminé ne sont pas comparables aux litiges juridiques qui relèvent de la compétence d'une juridiction d'un autre État membre, parce qu'ils sont soumis à des règles juridiques distinctes. Enfin, il estime qu'il n'est pas question d'une différence de traitement, dès lors que tous les preneurs d'assurance qui peuvent bénéficier de la réduction d'impôt sont soumis aux mêmes dispositions et que la disposition attaquée n'impose pas de restrictions portant sur la nationalité ou sur le lieu d'établissement de l'avocat auquel un preneur d'assurance voudrait faire appel.

Pour les mêmes raisons, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée n'est contraire ni aux articles 10 et 11 de la Constitution ni à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.12.2. En ce qui concerne l'entrave, alléguée, à la libre prestation des services, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes ne démontrent pas que l'avantage fiscal instauré par la loi attaquée rendrait plus difficile, pour les prestataires de services, la prestation de services dans un autre État membre de l'Union européenne, ni que, dans la mesure où il serait question d'une entrave, celle-ci est suffisamment pertinente, n'est pas trop incertaine, n'est pas trop indirecte et n'est pas purement hypothétique. Il estime que l'avantage fiscal prévu par la loi attaquée ne peut être qualifié d'entrave et que cette loi visait, au contraire, à renforcer la protection juridique et à faciliter l'accès à un avocat. Selon lui, le fait que l'application de l'avantage fiscal ne soit pas illimitée n'en fait pas davantage une entrave à la prestation des services. En outre, en l'espèce, l'avantage fiscal n'est pas lié à une interdiction de fournir des services dans d'autres États membres de l'Union européenne ou de s'établir à l'étranger.

A.12.3. Le Conseil des ministres estime que l'entrave, invoquée par les parties requérantes, à la libre prestation des services est purement hypothétique, étant donné qu'elles sont des avocats établis à Gand qui sont spécialisés en droit belge, de sorte qu'il n'est pas manifeste qu'elles agissent réellement dans des litiges devant des juridictions d'autres États membres. Par ailleurs, il insiste sur le fait que l'avantage fiscal ne revient pas à l'avocat, mais au preneur d'assurance, qui, au moment où il conclut une assurance, ne peut prédire s'il sera un jour partie à un litige et devra faire appel à un avocat. Selon le Conseil des ministres, un quelconque lien entre la loi attaquée et la demande de services juridiques d'un avocat est donc tout au plus hypothétique et indirect.

A.12.4. En ce qui concerne l'entrave, invoquée, à la libre prestation de services par le « prestataire de services-preneur d'assurance », le Conseil des ministres estime que les parties requérantes n'exposent pas concrètement en quoi une réduction d'impôt limitée constituerait une entrave pour les personnes qui accomplissent des services dans d'autres États membres. Il estime que l'avantage fiscal n'est pas suffisamment élevé pour pouvoir constituer une entrave. Il souligne que le montant de l'avantage fiscal est plafonné à 124 euros en 2020. Selon lui, les parties requérantes ne démontrent pas non plus que le choix, fait par un prestataire de services, de déployer des activités en dehors de la Belgique pourrait être influencé par la conclusion ou non d'une assurance protection juridique en Belgique. Une telle assurance a en effet pour but d'assurer des risques dont l'élément essentiel se situe en Belgique. Il estime également qu'il est particulièrement spéculatif de partir de l'idée qu'un avantage fiscal limité pourrait entraver l'accès à un avocat ou à une juridiction. Même sans avoir conclu une assurance protection juridique, une personne peut toujours s'adresser à un avocat ou à un juge. L'avantage fiscal est en outre uniquement lié à une couverture minimale, ce qui signifie que les assurances peuvent également couvrir des risques supplémentaires. Il estime, enfin, que le fait d'intenter des procédures juridiques ne peut en soi être considéré comme une activité économique.

A.12.5. À supposer que la disposition attaquée entrave effectivement la libre prestation des services, cette entrave est, selon le Conseil des ministres, justifiée par plusieurs motifs d'intérêt général, admis par la Cour de justice de l'Union européenne, parmi lesquels la protection des justiciables et la bonne administration de la justice, la sécurité juridique, l'efficacité et la cohésion du régime fiscal belge et la volonté d'éviter tout gaspillage de moyens financiers de l'État belge.

A.13.1. En ce qui concerne la violation, alléguée, de la libre circulation des capitaux, le Conseil des ministres estime que l'article 63 du TFUE n'est pas applicable, étant donné qu'il n'est, en l'espèce, pas question d'un quelconque mouvement de capitaux ou de paiements transfrontaliers. En effet, l'avantage fiscal n'est aucunement lié à de tels mouvements ou paiements transfrontaliers. L'exemple d'une succession ouverte, cité par les parties requérantes, ne démontre pas, selon lui, qu'il serait question d'une circulation transfrontalière de capitaux : un litige concernant une succession ouverte en Belgique est tranché par les cours et tribunaux belges et un litige concernant une succession ouverte dans un autre État membre de l'Union européenne est tranché par les cours et tribunaux de cet État membre. En soi, de tels litiges ne donnent pas lieu à des mouvements de capitaux transfrontaliers. Des mouvements de capitaux qui découleraient plus tard d'un tel litige sont sans rapport avec la procédure judiciaire, et encore moins avec l'avantage fiscal lié à une assurance protection juridique.

A.13.2. Même s'il était question de mouvements de capitaux au sens de l'article 63 du TFUE, la disposition attaquée ne fait naître aucune différence de traitement, selon le Conseil des ministres. Il estime que les parties requérantes ne démontrent pas concrètement en quoi consisterait la discrimination indirecte invoquée.

A.13.3. Le Conseil des ministres estime également que les parties requérantes ne démontrent pas qu'il est question d'une entrave à la libre circulation des capitaux. Il souligne que la mesure fiscale contenue dans la loi attaquée est liée à certaines assurances protection juridique et non donc à l'ouverture d'une succession.

A.13.4. Même si l'avantage fiscal devait être considéré comme une entrave à la libre circulation des capitaux, la mesure attaquée relève, selon le Conseil des ministres, de l'exception prévue à l'article 65 du TFUE en ce qui concerne les mesures fiscales nationales.

A.14. Quant à la violation, invoquée, de l'article 4, paragraphe 3, du TUE et de l'article 26 du TFUE, dans la mesure où la Cour déclarerait le moyen recevable sur ce point, le Conseil des ministres renvoie à son argumentation relative à la libre prestation des services et à la libre circulation des capitaux.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.15. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 6 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.16. Les parties requérantes exposent qu'en vertu de l'article 6, § 1er, de la loi du 22 avril 2019, le contrat d'assurance peut prévoir qu'il n'y a pas de garantie ou une garantie limitée pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, lorsque l'enjeu du litige évaluable en argent est inférieur ou égal à 1 000 euros. Elles estiment que les justiciables qui ont des problèmes financiers et sont souvent confrontés à des litiges dont l'enjeu en argent est modeste sont discriminés par cette disposition, puisque leur assurance n'intervient pas lorsque ces litiges sont tranchés par le biais d'une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale. Dans pareille situation, les justiciables concernés doivent recourir à la médiation, laquelle exige cependant la coopération de l'autre partie, qui est généralement la partie la plus forte économiquement. Les parties requérantes estiment que c'est à tort que la disposition attaquée ne fait aucune distinction entre le demandeur et le défendeur.

A.17.1. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes n'exposent pas le deuxième moyen d'une manière claire et univoque. Si la Cour devait néanmoins considérer que ce moyen est recevable, il estime qu'il faut le lire en ce sens que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les justiciables impliqués dans un litige évaluable en argent qui fait l'objet d'une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale et dont l'enjeu est inférieur ou égal à 1 000 euros et, d'autre part, les justiciables impliqués dans un litige évaluable en argent qui fait l'objet d'une médiation et dont l'enjeu est inférieur ou égal à 1 000 euros. À l'égard de la première catégorie de justiciables, le contrat d'assurance pourrait prévoir qu'il n'y a pas de garantie ou qu'il n'y a qu'une garantie limitée pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires liés à la procédure, alors que cela ne serait pas possible à l'égard de la seconde catégorie de justiciables.

A.17.2. Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée a pour but de lutter contre l'inflation procédurale dans la société, qui renforce l'arriéré judiciaire, et d'encourager la solution extrajudiciaire des litiges dont l'enjeu est inférieur ou égal à 1 000 euros. Il estime que la différence de traitement critiquée est raisonnablement justifiée à la lumière de ces objectifs. Il souligne que, selon les termes de la disposition attaquée, le contrat d'assurance « peut » prévoir que l'enjeu du litige conditionne le droit à la garantie et que ce contrat « peut » prévoir qu'il n'y a pas de garantie ou qu'il n'y a qu'une garantie limitée lorsque l'enjeu du litige évaluable en argent est inférieur ou égal à 1 000 euros, de sorte qu'il ne peut être affirmé que les frais et honoraires liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale ne peuvent jamais être pris en charge par l'assureur. En ce qui concerne la critique formulée par les parties requérantes selon laquelle la disposition attaquée ne fait naître aucune distinction entre le demandeur et le défendeur, le Conseil des ministres observe que les restrictions visées dans cette disposition s'appliquent tant au demandeur qu'au défendeur, de sorte que tous deux sont incités à résoudre le litige par la voie d'une procédure extrajudiciaire. Par ailleurs, rien n'empêche les parties, au cours d'une procédure judiciaire, de décider de passer à une procédure extrajudiciaire. Dans ce cadre, il se réfère à l'article 1734, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.18. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 7 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.19. Les parties requérantes exposent que le contrat d'assurance peut, en vertu de l'article 7, § 1er, 9°, de la loi du 22 avril 2019, prévoir que la garantie, en ce qui concerne les litiges en matière de divorce, s'applique uniquement au premier divorce, alors qu'il n'est pas prévu une telle restriction en ce qui concerne la fin d'une cohabitation légale. Elles estiment que le législateur a ainsi traité différemment des situations comparables, sans qu'existe une justification raisonnable à cet égard.

A.20. Le Conseil des ministres estime que le moyen manque en fait et en droit. L'article 7, § 1er, 9°, de la loi du 22 avril 2019 prévoit en effet expressément que la fin d'une cohabitation légale est assimilée à un divorce. Il estime qu'il s'ensuit que la garantie doit non seulement couvrir au moins le premier divorce, mais également au moins la première fin d'une cohabitation légale.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.21. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 8 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.22. La première branche du moyen porte sur l'article 8, § 1er, de la loi du 22 avril 2019, qui, selon les parties requérantes, implique que la garantie doit au moins couvrir les frais et honoraires de deux catégories de personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes. La première catégorie porte sur des personnes qui assistent les justiciables (les avocats, les huissiers de justice, les conseillers techniques, les notaires, les comptables, les experts-comptables, les réviseurs et les agents d'affaires), la deuxième catégorie sur des personnes qui tranchent le litige ou qui participent à sa solution (les arbitres, les médiateurs et les experts). Les parties requérantes estiment que, dès lors qu'elles se trouvent dans des situations différentes, les deux catégories de personnes devraient être traitées différemment par le législateur. Elles considèrent que l'égalité de traitement entre ces deux catégories, qui n'est pas raisonnablement justifiée, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, vu que les frais et honoraires de ces catégories sont concurrents.

A.23.1. Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes critiquent le fait que l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 habilite le Roi à limiter les frais et honoraires d'avocats pris en charge par l'assureur de protection juridique, alors qu'il ne prévoit pas une telle limitation à l'égard d'autres personnes qui fournissent une aide au justiciable, comme les huissiers de justice, les conseillers techniques, les notaires, les comptables, les experts-comptables, les réviseurs et les agents d'affaires, et alors qu'il ne prévoit pas non plus une telle limitation à l'égard de personnes qui ne fournissent pas une aide au justiciable, comme les arbitres, les médiateurs et les experts.

A.23.2. Les parties requérantes estiment que la différence de traitement visée dans la deuxième 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 conseillers 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'aide juridique et qu'ils doivent être considérés comme les acteurs principaux de cette aide. 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'acteurs de l'aide autres 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 offrir n'est pas atteint. Elles contestent la thèse du Conseil des ministres selon laquelle les frais et honoraires des avocats ont un caractère moins prévisible que les frais et honoraires des autres acteurs, ainsi que la thèse selon laquelle les frais et honoraires de l'avocat constituent toujours l'essentiel des coûts qu'entraîne la solution d'un litige. Elles estiment en outre que les prestations des huissiers de justice et des notaires ne font pas toutes l'objet de tarifs réglementés. Selon elles, la faculté, pour l'assureur, de déroger aux limitations, précitées, relatives aux frais et honoraires des avocats 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.23.3. Les parties requérantes dénoncent également le fait que l'assureur intervient à concurrence d'un montant plus élevé dans les frais et honoraires des acteurs qui ne fournissent pas une aide 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 ne fournissent pas une aide 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 ne fournissent pas, en soi, une aide au justiciable.

A.24. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes critiquent le fait que le plafond de garantie de l'assureur peut, en vertu de l'article 8, § 3, de la loi du 22 avril 2019, être fixé à 3 375 euros par personne assurée en cas de litige relatif à un divorce, alors qu'une telle restriction n'est pas prévue en cas de litige relatif à la fin d'une cohabitation légale. Elles estiment que la disposition attaquée fait dès lors naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée.

A.25. En ce qui concerne la première branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres expose que l'assurance protection juridique est une assurance de dommages qui a un caractère réparateur et qui a pour objet d'indemniser les frais que l'assuré doit payer dans le cadre d'un litige. Il renvoie, à cet égard, à l'article 154 de la loi du 4 avril 2014 « relative aux assurances ». Il observe que tous les frais qui sont exposés en vue de défendre l'assuré sont susceptibles d'être couverts par l'assureur de protection juridique. Pour cette raison, le législateur pouvait, selon lui, traiter de la même manière, d'une part, les personnes qui fournissent une aide, et, d'autre part, les personnes qui participent à la solution du litige, en ce qui concerne la condition, relative à la réduction d'impôt, selon laquelle la garantie doit au moins couvrir les frais et honoraires des deux catégories de personnes.

A.26.1. En ce qui concerne la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement critiquée n'est pas manifestement déraisonnable, 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. Il souligne que la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé la moindre remarque quant à l'éventuelle incompatibilité de la disposition attaquée avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.26.2. Le Conseil des ministres insiste sur le fait que les frais et honoraires de l'avocat constituent généralement l'essentiel des frais totaux d'un litige. Il estime que l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 a pour but d'offrir au justiciable une certaine garantie en ce qui concerne la couverture minimale des frais et honoraires de l'avocat par l'assureur de protection juridique. Il estime que ce régime cadre avec l'objectif général consistant à faciliter l'accès du citoyen à la justice. Il estime que les parties requérantes considèrent à tort que l'assureur ne peut en aucun cas prendre en charge tous les frais et honoraires des avocats 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 plafonds fixés par arrêté royal. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée n'a donc aucune incidence sur le montant des frais et honoraires que l'avocat facture à son client, mais uniquement sur le montant de la part de ces frais et honoraires qui est couverte par l'assurance protection juridique.

A.27. Selon le Conseil des ministres, la troisième branche du quatrième moyen manque en fait et en droit. En effet, l'article 7, § 1er, 9°, de la loi du 22 avril 2019 dispose expressément que la fin d'une cohabitation légale est assimilée à un divorce. Il estime qu'il en découle que l'assureur de protection juridique a la possibilité de limiter le plafond de garantie qu'il doit prendre en charge non seulement en matière de divorce, mais également en ce qui concerne la fin d'une cohabitation légale.

En ce qui concerne le cinquième moyen

A.28. Le cinquième moyen est dirigé contre l'article 11 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.29. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée, qui impose aux avocats l'obligation d'informer leurs clients de leur engagement ou non à respecter les montants par prestation fixés par le Roi et des conséquences qui y sont attachées, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette obligation ne s'applique pas aux autres personnes qui fournissent une aide au justiciable et en ce que ces personnes peuvent librement fixer leurs frais et honoraires.

A.30 Le Conseil des ministres estime que les catégories de personnes décrites par les parties requérantes ne sont pas comparables, parce que les frais d'avocat ont un caractère beaucoup plus imprévisible que les frais d'autres personnes qui fournissent une aide au justiciable. À supposer qu'il faille admettre que ces catégories sont effectivement comparables, la différence de traitement critiquée n'est pas manifestement déraisonnable, selon lui, pour les mêmes raisons que celles qu'il a invoquées pour réfuter la deuxième branche du quatrième moyen.

En ce qui concerne le sixième moyen

A.31. Le sixième moyen est dirigé contre l'article 23 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.32. Les parties requérantes exposent que la disposition attaquée oblige l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'« Orde van Vlaamse balies » et l'Union professionnelle des Entreprises d'Assurances « Assuralia » à envoyer tous les deux ans aux ministres mentionnés dans cette disposition un rapport d'évaluation commun quant à l'application de la loi par l'État, par les entreprises d'assurances et par les avocats. Elles estiment que le législateur impose ainsi aux organes légaux du barreau l'obligation de transmettre des informations concernant les accords contractuels entre les avocats et leurs clients. Elles estiment qu'il est discriminatoire que l'obligation de rapportage concerne les activités des avocats et qu'elle ne concerne pas celles des autres personnes qui fournissent une aide au justiciable.

A.33. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée a pour objet d'évaluer l'intervention des avocats et des assureurs de protection juridique, dans le cadre de la loi du 22 avril 2019. Il estime qu'il est raisonnablement justifié, à la lumière de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019, que l'obligation de rapportage s'applique uniquement à l'égard des ordres des avocats et à l'égard d'« Assuralia ». Il insiste sur le fait que l'avocat est très souvent l'acteur principal dans un litige, que ses frais et honoraires constituent souvent l'essentiel des frais exposés par le justiciable et qu'il a aussi généralement une vue sur tous les autres frais, comme les frais des huissiers de justice et des experts. Il ajoute que la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé d'observation en ce qui concerne la disposition attaquée.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 5, 6, 7, 8, 11 et 23 de la loi du 22 avril 2019 « visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (ci-après : la loi du 22 avril 2019).

B.2. Les articles 5, 6, § 1er, 7, § 1er, 9°, 8, §§ 1er, 2 et 3, alinéas 1er et 2, 1°, 11 et 23 de la loi du 22 avril 2019 disposent :

« Art. 5. La garantie est d'application pour tous les litiges couverts dans le cadre de la vie privée et professionnelle, comme prévu à l'article 7 de cette loi.

La garantie inclut tous les litiges couverts qui relèvent ou relèveraient de la compétence d'une juridiction belge conformément aux règles de compétence nationales ou internationales en vigueur en Belgique.

Elle couvre également, aux mêmes conditions, les litiges qui relèvent ou relèveraient de la compétence d'une juridiction aux Pays-Bas, en Allemagne, au Grand-Duché du Luxembourg et en France, conformément aux règles de compétence nationales ou internationales en vigueur dans ces pays sauf lorsque le litige relève d'une ou de plusieurs des matières suivantes : droit fiscal, droit administratif, droit des personnes et de la famille, droit du travail comme prévu à l'article 7, § 1er, 6°, droit des successions, des donations et testaments, les litiges relatifs aux biens immobiliers et les litiges de la construction.

Art. 6. § 1er. Le contrat peut prévoir que l'enjeu du litige conditionne le droit à la garantie pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale.

Ainsi, le contrat peut prévoir qu'il n'y a pas de garantie ou une garantie limitée pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires prévus à l'article 8 et liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale lorsque l'enjeu du litige évaluable en argent est inférieur ou égal à 1 000 euros.

Cette restriction ne s'applique pas aux litiges qui ne sont pas évaluables en argent.

L'enjeu du litige correspond au montant demandé en principal par l'assuré ou réclamé par le tiers, sans tenir compte des intérêts, des frais de défense ou des pénalités.

[...]

Art. 7. § 1er. La garantie couvre au minimum :

[...]

9° le premier divorce qui débute durant la période de garantie du contrat et tous les litiges relatifs aux biens ou aux personnes qui en découlent. La fin d'une cohabitation légale est assimilée à un divorce;

[...]

Art. 8. § 1er. La garantie couvre au moins :

1° les frais et honoraires des avocats;

2° les frais et honoraires des huissiers de justice;

3° les frais des procédures judiciaires et extrajudiciaires mis à charge de l'assuré;

4° 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;

5° les frais d'exécution.

§ 2. 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.

§ 3. Le plafond de garantie de l'assureur est fixé à 13 000 euros minimum par litige en matière civile et à 13 500 euros minimum pour un litige en matière pénale.

Le plafond mentionné à l'alinéa 1er peut toutefois être réduit :

1° à 3 375 euros par personne assurée en cas de litige lié à un divorce;

[...] ».

« Art. 11. L'avocat peut s'engager à fixer 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 ».

« Art. 23. L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone, l'Orde van Vlaamse Balies et l'Union Professionnelle des Entreprises d'Assurance ' Assuralia ' envoient tous les deux ans et pour la première fois en 2021 à la date anniversaire de l'entrée en vigueur de la présente loi un rapport d'évaluation commun relatif à l'application de la présente loi par l'Etat, les entreprises d'assurance et les avocats au ministre de la Justice, au ministre de la Protection des consommateurs, au ministre de l'Economie et au ministre des Finances, à l'initiative de l'un d'eux, et par l'intermédiaire d'un organe paritaire qu'ils désigneront à cet effet, à la date anniversaire de l'entrée en vigueur la présente loi.

Ce rapport contient également un point spécifique où sont exprimées les propositions et suggestions relatives à un meilleur accès au droit et à la Justice pour le citoyen, un aperçu détaillé et chiffré des contrats conclus en application de la présente loi et des contrats conclus qui offrent des garanties complémentaires, de même qu'un aperçu chiffré des cas dans lesquels les avocats font usage de la faculté prévue à l'article 11, alinéa 1er ».

B.3.1. 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).

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a estimé que le régime précédent qui visait à promouvoir l'assurance protection juridique par une exonération de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance pour les assurances protection juridique qui satisfont à certaines conditions n'avait pas suffisamment atteint l'objectif poursuivi :

« Pour les personnes ne bénéficiant pas de l'aide juridique actuellement, un avantage est déjà octroyé, sous certaines conditions, pour les assurances protection juridique; les contrats avec une prime maximale de 144 euros octroyant une couverture déterminée pour des risques biens précis sont exonérés de la taxe de 9,25 p.c. sur les primes d'assurance (article 176/2, 12°, Code des droits et taxes divers, et arrêté royal du 15 janvier 2007 déterminant les conditions auxquelles doit répondre un contrat d'assurance protection juridique pour être exempté de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance prévue par l'article 176 du Code des droits et taxes divers). Cet avantage (un peu plus de 13 euros) s'est toutefois avéré trop limité pour faire augmenter sensiblement le nombre de contrats en matière d'assurances protection juridique » (*ibid.*).

B.3.2. La loi du 22 avril 2019 abroge l'exonération de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance (articles 24 et 25) et la remplace par une réduction à l'impôt des personnes physiques « accordée pour les primes que le contribuable a réellement payées durant la période imposable pour un contrat d'assurance protection juridique au sens de l'article 154 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances qu'il a [souscrites] à titre individuel auprès d'une entreprise d'assurance établie au sein de l'Espace économique européen et qui remplit toutes les conditions prévues au chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique » (article 145⁴⁹, § 1er, alinéa 1er, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992), inséré par l'article 15 de la loi du 22 avril 2019).

Les paiements visés ne peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt qu'à concurrence d'un montant de 195 euros par période imposable et la réduction d'impôt est égale à 40 % du montant à prendre en considération (article 145⁴⁹, § 1er, alinéas 2 et 3, du CIR 1992). En vertu de l'article 178, § 3, alinéa 2, du CIR 1992, le montant précité de 195 euros est, conformément aux modalités prévues par cette disposition, adapté à l'indice des prix à la consommation du Royaume.

Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard :

« Le montant pour lequel une réduction d'impôt est accordée est limité [à] 310 euros par an (montant indexé pour l'exercice d'imposition 2020 - montant de base de 195 euros) (article 145⁴⁹, § 1er, alinéa 2, CIR 92 en projet). Le montant indexé (conformément à l'article 178, § 3, alinéa 2, CIR 92) correspond au montant de la prime pour laquelle une assurance qui couvre la garantie minimale pourrait probablement être offerte.

Le taux auquel la réduction d'impôt est octroyée est égal à 40 p.c. (article 145⁴⁹, § 1er, alinéa 3, CIR 92 en projet). La réduction d'impôt maximale pour l'exercice d'imposition 2020 s'élève par conséquent à 124 euros » (*ibid.*, p. 11).

B.3.3. Les travaux préparatoires font apparaître que le législateur, en prévoyant les conditions minimales auxquelles le contrat doit satisfaire pour bénéficier d'une réduction d'impôt, a entendu stimuler la conclusion de contrats offrant une couverture plus étendue et un plafond de garantie plus élevé que sous le régime antérieur qui visait à promouvoir l'assurance protection juridique :

« Contrairement à la législation actuelle en matière d'exonération de taxe sur les primes, les auteurs de la proposition de loi propose[nt] une couverture plus large en incluant sous la garantie obligatoire également les litiges relatifs au secteur de la construction et aux litiges de divorce, soit deux litiges très fréquents. Pour ces causes, une période d'attente plus longue et un plafond maximal plus bas pourraient être imposés. Les plafonds de garantie sont également plus élevés que dans la législation actuelle. En définitive, les assurés payeront une prime un peu plus élevée mais bénéficieront aussi d'une couverture plus large avec un plafond de garantie plus élevé. Ils bénéficieront également d'un avantage fiscal plus avantageux que celui existant actuellement. Enfin, en ce qui concerne la prime, cette proposition de loi laisse jouer le mécanisme de concurrence pour déterminer une prime la plus basse possible. Afin que ce produit d'assurance juridique soit accessible à un public le plus large possible, il serait souhaitable que la prime soit alignée avec le montant pris en compte par le fisc » (*ibid.*, p. 4).

B.4. Les articles 5, 6, 7 et 8 attaqués font 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 du 22 avril 2019. L'article 11 attaqué fait partie du chapitre 3 (« Modalités d'application ») et l'article 23 attaqué fait partie du chapitre 8 (« Évaluation ») de cette loi.

Quant à la recevabilité du recours

B.5. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours en annulation est à tout le moins partiellement irrecevable, à défaut d'intérêt des parties requérantes.

B.6. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.7.1. La première partie requérante exerce la profession d'avocat. La deuxième partie requérante est une société qui a notamment pour but l'aide juridique aux personnes qui exercent leurs droits. La troisième partie requérante est une société qui a pour objet « l'activité d'avocat ».

B.7.2. Comme il est dit en B.3.1, le législateur, en adoptant la loi du 22 avril 2019, a entendu stimuler les assurances protection juridique au moyen d'une réduction d'impôt. Celle-ci dépend toutefois d'un certain nombre de conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire, notamment en ce qui concerne les risques couverts, la couverture minimale, la garantie et les délais d'attente.

B.7.3. En vertu de l'article 154, alinéa 1er, de la loi du 4 avril 2014 « relative aux assurances », les articles 155 à 157 (articles relatifs à l'assurance protection juridique) s'appliquent aux contrats d'assurance par lesquels l'assureur s'engage à fournir des services et à prendre des frais à sa charge, pour permettre à l'assuré de faire valoir ses droits en tant que demandeur ou défendeur, soit dans une procédure judiciaire, administrative ou autre, soit en dehors de toute procédure.

Il ressort de cette disposition que l'assurance protection juridique constitue un contrat par lequel l'assureur s'engage, d'une part, à fournir des services et, d'autre part, à prendre des frais à sa charge, et ce, en vue de garantir les droits de l'assuré, dans le cadre d'une procédure ou non.

B.7.4. Étant donné que l'assurance protection juridique est un contrat par lequel l'assureur s'engage notamment à prendre à sa charge les frais qui découlent de la garantie des droits de l'assuré dans les procédures judiciaires, administratives et autres, les parties requérantes, qui sont toutes actives dans le domaine de l'aide juridique, justifient d'un intérêt suffisant à un recours en annulation des articles 5, 6, 7 et 8, attaqués, de la loi du 22 avril 2019, qui fixent les conditions auxquelles une assurance protection juridique doit satisfaire pour bénéficier d'une réduction d'impôt.

B.7.5. L'article 11, attaqué, de la loi du 22 avril 2019 dispose que l'avocat peut s'engager à fixer ses honoraires et frais en fonction des montants par prestation déterminés par le Roi et qu'il doit informer son client et son assureur de son engagement à respecter ou non ces montants. Selon l'article 23 attaqué de la loi du 22 avril 2019, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'« Orde van Vlaamse balies » et l'Union professionnelle des entreprises d'assurance « Assuralia » transmettent tous les deux ans aux ministres désignés dans cette disposition un rapport d'évaluation commun « relatif à l'application de [cette] loi par l'État, les entreprises d'assurances et les avocats ».

B.7.6. En sa qualité d'avocat, la première partie requérante justifie d'un intérêt suffisant à un recours en annulation des articles 11 et 23, précités, de la loi du 22 avril 2019, qui, respectivement, imposent des obligations aux avocats et prévoient une évaluation de l'application de la loi du 22 avril 2019 par les avocats. Dès lors que l'intérêt de la première partie requérante est établi, l'intérêt des autres parties requérantes ne doit plus être examiné.

B.8.1. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation sur la base du contenu de la requête.

La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.8.2. Comme le fait valoir le Conseil des ministres, le recours est, en ce qui concerne les articles 6, 7 et 8 de la loi du 22 avril 2019, uniquement recevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 6, § 1er, 7, § 1er, 9°, et 8, §§ 1er, 2 et 3, alinéa 2, 1°, de cette loi, dès lors que les parties requérantes n'invoquent pas de griefs contre les autres parties de ces articles.

Quant aux moyens

En ce qui concerne le premier moyen

B.9. Le premier moyen est dirigé contre l'article 5 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, avec les articles 26, 56, 61 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les parties requérantes font valoir en substance que la disposition attaquée viole les normes de référence invoquées au moyen, en ce qu'elle entraverait la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux au sein de l'Union européenne, en ce qu'elle créerait, au sein du marché intérieur européen, une frontière interne qui compromettrait la réalisation des objectifs de l'Union européenne et en ce que les litiges pour lesquels les juridictions de certains États membres de l'Union européenne sont compétentes seraient traités autrement que les litiges pour lesquels les juridictions d'autres États membres de l'Union européenne sont compétentes, sans que cette différence de traitement soit raisonnablement justifiée.

B.10.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen est irrecevable, faute d'exposé clair et univoque. Selon lui, la requête ne permet pas de déterminer quelles critiques sont précisément formulées, ni quelles personnes doivent être comparées, ni, parmi ces personnes, lesquelles seraient discriminées.

B.10.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des parties requérantes, de sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

B.11.1. La loi du 22 avril 2019 tend à rendre l'assurance protection juridique plus accessible grâce à une réduction d'impôt calculée en fonction des primes versées. L'article 5 attaqué fait partie du chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019, qui fixe les conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire pour bénéficier de la réduction d'impôt à l'impôt des personnes physiques visée à l'article 145⁴⁹, § 1er, alinéa 1er, du CIR 1992.

B.11.2. Comme il est dit en B.7.3, l'assurance protection juridique est un contrat par lequel l'assureur s'engage, d'une part, à fournir des services et, d'autre part, à prendre des frais à sa charge, en vue de garantir les droits de l'assuré, dans le cadre d'une procédure ou non. La liberté contractuelle est applicable, de sorte que, d'une part, chacun est libre de conclure ou non un contrat d'assurance protection juridique et, d'autre part, les parties à un tel contrat peuvent déterminer le contenu du contrat, dans les limites fixées par la loi.

Les conditions minimales contenues dans le chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019 ne portent atteinte ni à la liberté contractuelle ni à l'autonomie de la volonté des parties. Les travaux préparatoires précisent :

« Ce chapitre n'établit [...] pas un contrat-type d'assurance protection juridique fixant les conditions minimales de garantie auxquelles devrait répondre tout contrat d'assurance protection juridique. Il énonce uniquement les conditions auxquelles un contrat d'assurance protection juridique doit répondre pour que son souscripteur puisse bénéficier, entre autres, de la réduction d'impôt sur les primes d'assurance protection juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3560/001, p. 5).

B.11.3. Il découle de ce qui précède, d'une part, que nul n'est tenu de conclure un contrat d'assurance protection juridique et, d'autre part, que les parties, lorsqu'elles concluent un tel contrat, ne sont pas tenues d'y inclure les conditions minimales fixées au chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019.

Dès lors que les conditions fixées au chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019 sont des conditions minimales (article 2 de la loi du 22 avril 2019), les parties ont en outre la possibilité, en vertu de la liberté contractuelle qui leur revient, de prévoir une couverture plus étendue et un plafond de garantie plus élevé que ceux qui sont prévus dans les conditions minimales contenues dans le chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019. Dans la mesure où un tel contrat satisfait à toutes les conditions minimales définies au chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019, le preneur d'assurance peut bénéficier de la réduction d'impôt précitée.

B.11.4. Selon l'article 4, § 1er, - non attaqué - de la loi du 22 avril 2019 sont, pour l'application de cette loi, considérés comme assurés : (1) le preneur d'assurance pour autant qu'il ait sa résidence habituelle en Belgique ainsi que son conjoint cohabitant ou son partenaire cohabitant; (2) toutes les personnes domiciliées et vivant au foyer du preneur d'assurance, à l'exception des gens de maison et de tout autre personnel domestique et, en ce qui concerne le droit du travail, toutes les personnes domiciliées et vivant au foyer du preneur d'assurance entretenu par ce dernier.

B.12. Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 5, attaqué, de la loi du 22 avril 2019, la garantie est d'application pour tous les litiges couverts dans le cadre de la vie privée et professionnelle, comme prévu à l'article 7 de cette loi. L'alinéa 2 de l'article 5 dispose que la garantie inclut tous les litiges couverts qui relèvent ou relèveraient de la compétence d'une juridiction belge conformément aux règles de compétence nationales ou internationales en vigueur en Belgique. L'alinéa 3 de cette disposition prévoit que la garantie couvre également les litiges qui relèvent ou relèveraient de la compétence d'une juridiction aux Pays-Bas, en Allemagne, au Grand-Duché du Luxembourg et en France, conformément aux règles de compétence nationales ou internationales en vigueur dans ces pays, sauf lorsque le litige relève d'une ou de plusieurs des matières suivantes : le droit fiscal, le droit administratif, le droit des personnes et de la famille, le droit du travail comme prévu à l'article 7, § 1er, 6°, le droit des successions, le droit des donations et le droit des testaments, les litiges relatifs aux biens immobiliers et les litiges de la construction.

B.13.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 5 attaqué est discriminatoire et constitue une entrave pour deux catégories de prestataires de services, plus précisément l'« avocat-prestataire de services » et le « prestataire de services-preneur d'assurance » et que cette discrimination et cette entrave se manifestent à deux niveaux : d'une part, au niveau des « litiges exclus », qui visent les litiges portant sur le droit fiscal, le droit administratif, le droit du travail et le droit des personnes et de la famille, et, d'autre part, au niveau des « litiges non exclus », qui visent les litiges portant sur les autres branches du droit.

B.13.2. À cet égard, elles n'exposent cependant pas de manière claire et univoque quelles sont, dans le cadre de la discrimination qu'elles invoquent, les catégories de personnes qui doivent précisément être comparées, ni en quoi la disposition attaquée discriminerait l'une de ces catégories par rapport à l'autre. Elles n'exposent pas non plus clairement et de manière univoque en quoi, compte tenu des principes mentionnés en B.11.1 à B.11.4 sur lesquels la loi attaquée repose, la disposition attaquée constituerait, à l'égard des catégories de prestataires de services qu'elles visent, une restriction ou une entrave à la libre prestation des services au sein de l'Union européenne et en quoi cette disposition limiterait les mouvements de capitaux et de paiements au sein de l'Union européenne. Il appartient aux parties requérantes, et non à la Cour,

de définir les circonstances concrètes dans lesquelles la disposition attaquée pourrait constituer une entrave à la libre prestation des services pour les prestataires de services qu'elle vise et une restriction à la libre circulation des capitaux. Enfin, l'exposé du premier moyen dans la requête ne permet pas non plus de déterminer en quoi, en ce qui concerne la libre prestation des services et de la libre circulation des capitaux, la disposition attaquée créerait une frontière interne au sein du marché intérieur européen.

B.14. Le premier moyen n'est pas recevable.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.15. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 6, § 1er, de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.16.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le moyen n'est pas recevable, faute d'un exposé clair et univoque.

B.16.2. La requête permet d'établir que le moyen doit être compris en ce sens que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les justiciables qui sont impliqués dans un litige évaluable en argent dont l'enjeu est inférieur ou égal à 1 000 euros, selon que ce litige fait l'objet d'une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, ou d'une procédure de médiation. Il ressort des mémoires introduits par le Conseil des ministres que ce dernier a compris le deuxième moyen et qu'il a donc pu mener une défense utile.

B.17.1. L'article 6, § 1er, de la loi du 22 avril 2019 fait partie du chapitre 2 de la loi, qui définit les conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire pour bénéficier d'une réduction d'impôt. En vertu de cette disposition, le contrat peut prévoir que l'enjeu du litige conditionne le droit à la garantie pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale et le contrat peut prévoir que la garantie n'est pas d'application ou qu'elle est limitée pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires prévus à l'article 8 et liés à une

procédure judiciaire, administrative ou arbitrale lorsque l'enjeu du litige évaluable en argent est inférieur ou égal à 1 000 euros. L'enjeu du litige correspond au montant demandé par l'assuré ou réclamé par le tiers, en principal, sans qu'il soit tenu compte des intérêts, des frais de défense ou des pénalités.

B.17.2. Comme il est dit en B.11.2 et en B.11.3, les conditions minimales contenues dans le chapitre 2 de la loi du 22 avril 2019 ne portent pas atteinte à la liberté contractuelle dont les parties à un contrat d'assurance disposent dans les limites prévues par la loi. Par ailleurs, l'article 6, § 1er, alinéa 2, attaqué, de la loi du 22 avril 2019 dispose expressément que le contrat « peut » prévoir que la garantie n'est pas d'application ou qu'elle est limitée pour ce qui concerne la prise en charge des frais et honoraires prévus à l'article 8 et liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale lorsque l'enjeu du litige évaluable en argent est inférieur ou égal à 1 000 euros.

B.17.3. Étant donné que la disposition attaquée vise exclusivement les frais et honoraires « liés à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale », la limitation de la garantie, autorisée par cette disposition, ne s'applique pas aux procédures de médiation. Pour satisfaire aux conditions minimales permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt, le contrat d'assurance ne peut donc pas prévoir que l'assureur n'est pas tenu de prendre à sa charge les frais et honoraires liés à une procédure de médiation lorsque l'enjeu du litige est inférieur ou égal à 1 000 euros.

B.18. La différence de traitement critiquée repose sur un critère objectif, à savoir la nature de la procédure engagée : une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, ou une procédure de médiation.

B.19.1. Les travaux parlementaires mentionnent :

« Le législateur a également tenté de favoriser la médiation. Ce ne sont pas seulement les litiges réglés devant le tribunal mais aussi les cas de médiation qui seront couverts par les polices d'assurance concernées moyennant suppression de la franchise de 250 euros » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3560/005, p. 11).

« [Le] [...] ministre de la Justice [...] fait observer que dans 80 % des cas de personnes disposant d'une police d'assurance de protection juridique dans sa forme actuelle, les litiges ont été réglés par un règlement amiable, et non par une procédure intentée devant un tribunal ou une cour de justice. Le ministre en conclut que l'assurance de protection juridique contribue à renforcer le recours aux règlements amiables pour trancher les litiges.

En outre, le ministre fait observer que les montants de la couverture sont les mêmes dans le cadre d'une procédure de médiation que dans le cadre d'une procédure contentieuse devant les tribunaux, étant entendu qu'il n'y a pas de franchise, à concurrence de 250 euros, si le justiciable a recours à une procédure de médiation. En outre, dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté royal, le ministre prévoit d'insérer un petit incitant au niveau du remboursement des prestations en faveur de la procédure de médiation, comme il l'a déjà fait lors de la réforme du système *pro deo* » (*ibid.*, pp. 14-15).

B.19.2. Par la disposition attaquée, le législateur a ainsi voulu inciter les justiciables à recourir aux procédures de médiation pour résoudre les litiges dont l'enjeu est inférieur ou égal à 1 000 euros. Les travaux préparatoires font également apparaître que l'« incitant » tient à l'objectif qui consiste à « ne pas surcharger davantage des tribunaux déjà débordés » (*ibid.*, p. 14).

B.20. Eu égard, également, au large pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose en matière socio-économique, la différence de traitement critiquée n'est pas dénuée de justification raisonnable. Le législateur a pu estimer qu'il s'indiquait, en raison de la charge de travail des cours et tribunaux, d'encourager les justiciables, dans le cadre d'un régime relatif aux assurances protection juridique, à recourir à des procédures de médiation pour résoudre les litiges dont l'enjeu est inférieur ou égal à 1 000 euros, sans priver ces justiciables de leur droit d'accès à un juge. Comme il a été dit en B.17.2, les parties à un contrat d'assurance protection juridique peuvent par ailleurs convenir d'une couverture plus étendue, sur la base de la liberté contractuelle qui leur revient, sans que le preneur d'assurance perde le droit à la réduction d'impôt visée à l'article 145⁴⁹, § 1er, alinéa 1er, du CIR 1992.

B.21. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.22. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 7, § 1er, 9°, de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les assurés, en ce que le contrat d'assurance protection juridique peut, en ce qui concerne les litiges en matière de divorce, prévoir que la garantie s'applique uniquement au premier divorce, alors qu'une telle limitation n'est pas possible lorsqu'il est mis fin à une cohabitation légale.

B.23.1. L'article 7, § 1er, 9°, de la loi du 22 avril 2019 fait partie du chapitre 2 de cette loi, qui définit les conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire pour bénéficier d'une réduction d'impôt.

En vertu de cette disposition, la garantie doit au moins couvrir le premier divorce qui débute durant la durée de garantie du contrat et tous les litiges relatifs aux biens ou aux personnes qui en découlent.

Cette disposition prévoit expressément que « la fin d'une cohabitation légale est assimilée à un divorce ».

B.23.2. Dès lors que la fin d'une cohabitation légale est assimilée à un divorce, la garantie doit au moins être d'application lorsqu'il est mis fin à une cohabitation légale pour la première fois et pour tous les litiges relatifs aux biens ou aux personnes qui en découlent, afin que l'assuré puisse bénéficier de la réduction d'impôt visée à l'article 145⁴⁹, § 1er, alinéa 1er, du CIR 1992.

Il s'ensuit que la différence de traitement invoquée au moyen n'existe pas.

B.24. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.25. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 8 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.26. Dans la première branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 8, § 1er, de la loi du 22 avril 2019 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il traite de la même manière deux catégories de personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable. La première catégorie de personnes visée par les parties requérantes concerne les personnes qui assistent les justiciables (les avocats, les huissiers de justice, les conseils techniques, les notaires, les comptables, les experts-comptables, les réviseurs et les agents d'affaires); la seconde catégorie concerne les personnes qui tranchent le litige ou qui participent à sa solution (les arbitres, les médiateurs et les experts).

B.27. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.28.1. L'article 8, § 1er, de la loi du 22 avril 2019 fait partie du chapitre 2, qui définit les conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier d'une réduction d'impôt.

Selon cette disposition, la garantie doit au moins couvrir les frais et honoraires suivants : (1) les frais et honoraires des avocats; (2) les frais et honoraires des huissiers de justice; (3) les frais des procédures judiciaires et extrajudiciaires mis à charge de l'assuré; (4) les frais et honoraires des experts, des conseillers techniques, des médiateurs, des arbitres et de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure; (5) les frais d'exécution.

Selon cette disposition, la garantie offerte par le contrat d'assurance doit ainsi couvrir non seulement les frais et honoraires des personnes qui assistent l'assuré, mais également les frais et honoraires des personnes qui tranchent le litige ou qui participent à sa solution, comme les arbitres et les médiateurs.

B.28.2. Ainsi qu'il est dit en B.7.3 et B.11.2, l'assurance protection juridique est un contrat par lequel l'assureur s'engage, d'une part, à fournir des services et, d'autre part, à prendre des frais à sa charge, et ce, en vue de garantir les droits de l'assuré, dans le cadre d'une procédure ou non. Sur la base de la liberté contractuelle qui leur revient, l'assureur et le preneur d'assurance peuvent, dans les limites prévues par la loi, déterminer, parmi les frais liés à la garantie des droits de l'assuré, ceux qui sont précisément couverts par le contrat d'assurance. À cet égard, la question de savoir si lesdits frais sont directement liés ou non aux frais et honoraires de personnes qui fournissent une aide juridique à l'assuré dans le cadre d'un litige ne constitue en principe pas une limitation pour les parties.

B.28.3. Dans les limites du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière socio-économique, le législateur a pu estimer qu'un contrat d'assurance protection juridique ne peut donner lieu à une réduction d'impôt que lorsque la garantie couvre non seulement les frais et honoraires des personnes qui assistent l'assuré, mais également les frais et honoraires des personnes qui tranchent le litige ou qui participent à sa solution. Du point de vue de l'assuré, peu importe en effet, en soi, que les frais qu'il doit exposer en vue de garantir ses droits découlent de l'intervention de personnes qui l'assistent ou de l'intervention de personnes qui tranchent le litige ou qui participent à sa solution. La circonstance que la garantie doit également

couvrir les frais des médiateurs et arbitres est par ailleurs raisonnablement justifiée eu égard au but poursuivi par le législateur, qui consiste à stimuler la solution alternative de litiges via des procédures de médiation et d'arbitrage, et du moins à ne pas la rendre dissuasive.

B.29. Le quatrième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.30. Dans la deuxième branche du quatrième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il habilite le Roi à limiter les frais et honoraires des avocats pris en charge par l'assureur, alors qu'une telle limitation n'est pas prévue à l'égard des autres personnes qui assistent le justiciable (les huissiers de justice, les conseillers techniques, les notaires, les comptables, les experts-comptables, les réviseurs et les agents d'affaires) et des personnes qui tranchent le litige ou qui participent à sa solution (les arbitres, les médiateurs et les experts).

B.31.1. L'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 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.31.2. Aux termes de l'article 11 de la loi du 22 avril 2019, l'avocat peut s'engager à fixer 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.31.3. 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 ».

B.32. Le législateur a subordonné la réduction d'impôt instaurée par la loi du 22 avril 2019 à un certain nombre d'exigences de qualité auxquelles le contrat d'assurance protection juridique doit satisfaire.

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.3 que le législateur était conscient que le fait de poser des exigences de qualité pouvait entraîner une augmentation de la prime d'assurance et que, pour cette raison, il a jugé « souhaitable que la prime soit alignée avec le montant pris en compte par le fisc ».

Il apparaît que, lorsqu'il a déterminé les conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire pour bénéficier d'une réduction d'impôt, le législateur a tenu compte de l'incidence de ces conditions sur le montant de la prime d'assurance, qui, ainsi qu'il ressort également des travaux préparatoires cités en B.3.3, reste soumise au « mécanisme de concurrence ».

B.33. En ce qu'il dispose 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, l'article 8, § 2, attaqué, de la loi du 22 avril 2019 est dicté par l'objectif qui consiste à éviter que le montant de la prime d'assurance soit augmenté par les assureurs au point qu'il serait porté atteinte à l'alignement de la prime sur le montant pris en compte par le fisc, poursuivi par le législateur.

B.34. La différence de traitement critiquée par les parties requérantes repose sur le critère de la qualité des professionnels à l'égard desquels le Roi est habilité à fixer les montants à concurrence desquels les frais et honoraires sont pris en charge par l'assureur de protection juridique. Ce critère est objectif.

B.35.1. Aux termes de l'article 1er de la loi du 31 août 1891 « portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires », « le Gouvernement est autorisé à tarifier les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture dus aux notaires pour les actes instrumentaires ou autres de leur ministère ». Il a été donné exécution à cette disposition par l'arrêté royal du 16 décembre 1950 « portant le tarif des honoraires des notaires ».

En vertu de l'article 522, § 1er, du Code judiciaire, le Roi fixe le tarif de tous les actes et de toutes les missions officielles des huissiers de justice. Il a été donné exécution à cette disposition par l'arrêté royal du 30 novembre 1976 « fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations ».

Il s'ensuit que les frais et honoraires des notaires et des huissiers de justice sont tarifés.

B.35.2. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 15/2009 du 5 février 2009, les experts et conseillers techniques qui assistent une partie à un procès se trouvent dans une situation essentiellement différente de celle des avocats qui assistent les parties et les représentent en justice. Alors que l'intervention d'un avocat est pratiquement toujours requise dans le cadre d'une procédure judiciaire, il est moins souvent fait appel à un conseiller technique. De même, l'avocat intervient généralement tout au long de la procédure, ce qui crée entre lui et son client un rapport spécifique, alors que l'intervention du conseiller technique est généralement ponctuelle, lorsque celui-ci est appelé à donner un avis sur un aspect déterminé du litige.

B.35.3. Les arbitres, les médiateurs et les experts qui les assistent se trouvent également dans une situation fondamentalement différente de celle des avocats. Alors que l'avocat défend les intérêts d'une des parties au procès, les arbitres, les médiateurs et les experts qui les assistent ont pour mission de résoudre des litiges ou de participer à leur solution. Alors que l'intervention d'un avocat est pratiquement toujours requise dans le cadre d'une procédure judiciaire, les arbitres et les médiateurs n'interviennent que lorsque les parties sont d'accord de résoudre leur litige via une procédure d'arbitrage ou de médiation et lorsqu'il est satisfait aux conditions légales relatives à l'application de ces procédures.

B.35.4. Aux termes de l'article 8, § 1er, 4°, de la loi du 22 avril 2019, la garantie offerte par l'assurance protection juridique doit couvrir les frais et honoraires « de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure ». En ce que les parties requérantes renvoient, dans leur moyen, aux comptables, aux experts-comptables, aux réviseurs et aux agents d'affaires, il convient de considérer qu'elles estiment que ces professionnels et personnes disposent, dans le cadre de certaines procédures, des qualifications requises pour assister le justiciable.

En vertu de l'article 440 du Code judiciaire, « devant toutes les juridictions, sauf les exceptions prévues par la loi, seuls les avocats ont le droit de plaider ». Il s'ensuit que les personnes autres que les avocats n'ont le droit de plaider que si la loi le prévoit expressément.

Dans la mesure où les parties requérantes renvoient, dans leur moyen, aux comptables, aux experts-comptables et aux réviseurs, l'on peut supposer qu'elles visaient l'article 728, § 2bis, du Code judiciaire, en vertu duquel le juge, à la demande expresse du contribuable ou de son avocat, formée par voie de conclusions, peut entendre en ses explications écrites ou verbales à l'audience l'expert-comptable, le comptable professionnel ou le réviseur d'entreprise choisi par le contribuable. Selon cette même disposition, le recours à l'expert-comptable, au comptable professionnel ou au réviseur d'entreprise est toutefois soumis à l'appréciation du juge, qui apprécie l'opportunité de procéder à semblable consultation, laquelle ne peut porter que sur des éléments de fait ou sur des questions relatives à l'application du droit comptable. En outre, l'expert-comptable, le comptable professionnel ou le réviseur d'entreprise s'entend de la personne qui s'occupe habituellement de la comptabilité du contribuable ou qui a contribué à l'élaboration de la déclaration fiscale litigieuse, ou qui est intervenue aux côtés du contribuable dans la procédure de réclamation administrative.

Il découle de ce qui précède que les avocats, qui ont le droit de plaider devant toutes les juridictions, se trouvent dans une situation qui diffère fondamentalement de celle des comptables, des experts-comptables et des réviseurs, qui ne peuvent être entendus par le juge, après que celui-ci en a apprécié l'opportunité, que dans certaines circonstances.

Dans la mesure où les parties requérantes renvoient, dans leur moyen, aux agents d'affaires, il convient de constater que l'article 728, § 4, du Code judiciaire dispose que les agents d'affaires ne peuvent être mandataires, de sorte qu'ils se trouvent également dans une situation fondamentalement différente de celle des avocats.

B.36. La différence de traitement n'a pas de conséquences disproportionnées. Il résulte en effet de l'article 11 de la loi du 22 avril 2019 qu'un avocat « peut » s'engager à fixer ses frais et honoraires aux montants par prestation déterminés par le Roi, mais qu'il n'est pas tenu de le faire. Lorsque son client accepte que ces frais et honoraires ne soient pas fixés aux montants par prestation déterminés par le Roi et qu'il accepte donc de prendre lui-même à sa charge le dépassement de ces montants, l'avocat n'est pas lésé par la disposition attaquée, dès lors que ses frais et honoraires sont intégralement payés, pour partie par l'assureur et pour partie par le client. Lorsque le client n'est pas d'accord de prendre ce dépassement à sa charge, l'avocat n'est pas obligé d'assister l'intéressé. Eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur, l'habilitation conférée au Roi en vertu de l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 ne peut du reste être interprétée en ce sens qu'Il serait compétent pour limiter les frais et honoraires des avocats que les assureurs doivent prendre à leur charge, sans respecter le principe de proportionnalité. Enfin, l'assureur conserve, aux termes de l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 22 avril 2019, la possibilité de prendre à sa charge les dépassements des montants déterminés par le Roi, compte tenu de ses plafonds de garantie, tels qu'ils sont fixés à l'article 8, § 3, de cette loi.

La différence de traitement n'est donc pas dénuée de justification raisonnable.

B.37.1. Les parties requérantes critiquent encore le fait que le législateur n'a pas prévu de critères que le Roi devrait respecter lorsqu'il donne exécution à l'habilitation qui Lui est conférée par l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019.

B.37.2. Une habilitation législative en faveur du pouvoir exécutif qui concerne une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur n'est pas inconstitutionnelle. Dans un tel cas, en effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière. La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui règle la répartition de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions ou si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution.

B.37.3. Les parties requérantes, qui invoquent exclusivement une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ne démontrent pas, en l'espèce, que l'article 8, § 2, de la loi du 22 avril 2019 serait contraire à une règle répartitrice de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions ou à une disposition constitutionnelle qui prévoit expressément l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue.

B.38. Le quatrième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.39. Dans la troisième branche du quatrième moyen, les parties requérantes critiquent le fait que le plafond de garantie de l'assureur peut, en vertu de l'article 8, § 3, alinéa 2, 1°, de la loi du 22 avril 2019, être limité à 3 375 euros par assuré dans le cas d'un litige relatif à un divorce, alors qu'une telle limitation n'est pas prévue dans le cadre d'un litige relatif à la fin d'une cohabitation légale.

B.40. Aux termes de l'article 8, § 3, alinéa 1er, de la loi du 22 avril 2019, le plafond de garantie de l'assureur est fixé à 13 000 euros minimum par litige en matière civile et à 13 500 euros minimum pour un litige en matière pénale. En vertu de l'article 8, § 3, alinéa 2, 1°, de cette loi, le plafond de garantie mentionné à l'alinéa 1er peut toutefois être réduit à 3 375 euros par personne assurée en cas de litige lié à un divorce.

B.41. Comme il est dit en B.23.1, l'article 7, § 1er, 9°, de la loi du 22 avril 2019 dispose que « la fin d'une cohabitation légale est assimilée à un divorce ». Il s'ensuit que le plafond de garantie de l'assureur peut être limité à 3 375 euros par personne assurée, non seulement dans le cadre d'un litige relatif à un divorce, mais également dans le cadre d'un litige relatif à la fin d'une cohabitation légale.

B.42. L'article 8, § 3, alinéa 2, 1°, attaqué, de la loi du 22 avril 2019 ne fait donc pas naître une différence de traitement entre les personnes, selon qu'elles sont impliquées dans des litiges liés à un divorce ou dans des litiges relatifs à la fin d'une cohabitation légale, en ce qui concerne la limitation, autorisée par cette disposition, du plafond de garantie de l'assureur.

B.43. Le quatrième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le cinquième moyen

B.44. Le cinquième moyen est dirigé contre l'article 11 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée, en imposant aux avocats l'obligation d'informer leurs clients de leur engagement à respecter ou non les montants par prestation fixés par le Roi et des conséquences qui y sont attachées, ferait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les avocats, qui sont soumis à cette obligation et, d'autre part, les autres personnes qui assistent le justiciable, qui ne sont pas soumis à cette obligation et qui peuvent fixer librement leurs frais et honoraires.

B.45.1. Aux termes de l'article 11, alinéa 2, de la loi du 22 avril 2019, l'avocat doit informer 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 doit en informer également simultanément l'assureur de protection juridique du client.

B.45.2. Cette disposition ne saurait être dissociée de l'article 8, § 2, attaqué dans le quatrième moyen, de la loi du 22 avril 2019, en vertu duquel 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 tout dépassement de ces montants est à charge du client.

B.46. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en B.32 à B.36, la différence de traitement critiquée par les parties requérantes n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.47. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le sixième moyen

B.48. Le sixième moyen est dirigé contre l'article 23 de la loi du 22 avril 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le rapport d'évaluation visé par la disposition attaquée doit porter sur l'application de la loi du 22 avril 2019 par les avocats, mais pas sur l'application de la même loi par les autres personnes qui assistent les justiciables.

B.49.1. Aux termes de l'article 23 de la loi du 22 avril 2019, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'« Orde van Vlaamse balies » et l'Union professionnelle des entreprises d'assurance « Assuralia » envoient tous les deux ans un rapport d'évaluation commun relatif à l'application de la loi du 22 avril 2019 par l'État, les entreprises d'assurance et les avocats au ministre de la Justice, au ministre de la Protection des consommateurs, au ministre de l'Économie et au ministre des Finances, à l'initiative de l'un d'eux, et par l'intermédiaire d'un organe paritaire qu'ils désignent à cet effet. Ce rapport contient également un point spécifique où sont exprimées les propositions et les suggestions relatives à un meilleur accès au droit et à la justice pour le citoyen, un aperçu détaillé et chiffré des contrats conclus en application de la loi et des contrats conclus qui offrent des garanties complémentaires, de même qu'un aperçu chiffré des cas dans lesquels les avocats font usage de la faculté prévue à l'article 11, alinéa 1er.

B.49.2. Il ressort de cette disposition que le législateur a jugé qu'il s'indiquait d'évaluer tous les deux ans les mesures instaurées par la loi du 22 avril 2019. En vertu de cette disposition, cette évaluation porte non seulement sur l'application de la loi par les avocats, mais également sur l'application de la loi par l'État et par les entreprises d'assurance.

B.49.3. La circonstance que l'évaluation porte sur les activités des avocats et non sur celles des autres personnes qui assistent les justiciables tient à ce qui est prévu par les articles 8, § 2, et 11 de la loi du 22 avril 2019, ainsi qu'il ressort notamment du fait que le rapport d'évaluation doit, aux termes de l'article 23 attaqué, contenir un aperçu chiffré des cas où les avocats font usage de la possibilité prévue par l'article 11, alinéa 1er, de la loi.

En vertu des articles 8, § 2, et 11 de la loi du 22 avril 2019, la garantie concernant les frais et honoraires des avocats est prise en charge par l'assureur à concurrence des montants fixés par le Roi, l'avocat peut s'engager à fixer ses frais et honoraires aux montants par prestation déterminés par le Roi et l'avocat doit informer son client et son assureur de son engagement à le faire ou non.

Dès lors que les mesures contenues dans les articles 8, § 2, et 11 de la loi du 22 avril 2019 concernent exclusivement les avocats, il n'est pas sans justification raisonnable que le rapport d'évaluation ne doive pas porter sur l'application de la loi du 22 avril 2019 par les personnes, autres que les avocats, qui assistent les justiciables.

B.50. Le sixième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 octobre 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen