

Numéro du rôle : 6752
Arrêt n° 136/2018 du 11 octobre 2018

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de la loi du 9 avril 2017 modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances et visant à garantir le libre choix d'un avocat ou de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre ses intérêts dans toute phase judiciaire, dans le cadre d'un contrat d'assurance de la protection juridique, introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président 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 19 octobre 2017 et parvenue au greffe le 23 octobre 2017, un recours en annulation de la loi du 9 avril 2017 modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances et visant à garantir le libre choix d'un avocat ou de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre ses intérêts dans toute phase judiciaire, dans le cadre d'un contrat d'assurance de la protection juridique (publiée au *Moniteur belge* du 25 avril 2017) a été introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assistés et représentés par Me F. Judo et Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et des mémoires en réplique ont été introduits par :

- Peter Vanderstuyf et Joannes Wienen, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;
- Benoît Vanderstichelen, Bart Van Coile, Jos De Blay, Guy Hendrickx et l'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux, assistés et représentés par Me P. Vande Castele;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me T. Quintens, avocats au barreau de Courtrai.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 6 juin 2018, 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, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 27 juin 2018 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 27 juin 2018, a fixé l'audience au 18 juillet 2018.

À l'audience publique du 18 juillet 2018 :

- ont comparu :
 - . Me N. Goethals, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me F. Judo et Me D. Lindemans, pour les parties requérantes,
 - . Me P. Vande Castele, pour Peter Vanderstuyf et Joannes Wienen et pour Benoît Vanderstichelen et autres (parties intervenantes);
 - . Me T. Quintens, également *loco* Me S. Ronse, 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 au premier moyen

A.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la loi attaquée crée une différence de traitement entre le justiciable qui recourt à une procédure d'arbitrage pour le règlement d'un litige et qui peut en outre choisir librement un conseil dans le cadre de l'assurance protection juridique, d'une part, et le justiciable qui recourt dans ce cadre à une procédure de médiation et qui ne dispose pas à cet égard de cette liberté de choix, d'autre part.

A.2.1. Les parties requérantes estiment que l'arbitrage et la médiation sont des procédures comparables sous l'angle du libre choix d'un conseil dans le cadre d'une assurance protection juridique puisqu'ils visent tous deux le règlement de litiges relatifs à des droits subjectifs sans recourir à l'appareil judiciaire et puisque les parties sont liées tant par une sentence arbitrale que par un accord de médiation. Elles considèrent qu'il n'est pas pertinent en l'espèce d'affirmer que l'arbitre et le médiateur exercent une fonction différente et que l'autonomie des parties serait plus grande dans le cadre de la médiation que dans le cadre de l'arbitrage, étant donné que les deux procédures poursuivent un but similaire. Elles déduisent de l'insertion des dispositions en matière d'arbitrage et de médiation dans des parties du Code judiciaire séparées, mais qui sont mises sur un pied d'égalité (parties VI et VII), qu'il faut considérer que les deux procédures constituent des méthodes équivalentes et alternatives pour régler un litige.

Selon les parties requérantes, le fait qu'un accord de médiation ne doit pas nécessairement reposer sur une argumentation juridiquement cohérente n'énervé en rien ce qui précède puisque les parties qui participent à une médiation doivent bien connaître leurs droits, étant donné qu'elles doivent pouvoir décider en connaissance de cause d'éventuellement y renoncer en faisant des concessions. En outre, une sentence arbitrale ne reposerait pas non plus, par définition, sur des règles objectives, puisqu'en vertu de l'article 1710, § 3, du Code judiciaire, le tribunal arbitral statue en équité lorsque les parties l'y ont autorisé.

De l'avis des parties requérantes, il faut également nuancer la différence entre une sentence arbitrale et un accord de médiation, étant donné que le juge peut homologuer l'accord de médiation sur simple demande de l'une des parties, de sorte que l'accord acquiert la valeur d'un jugement. La garantie du libre choix d'un conseil dans la procédure d'homologation ne suffit pas à garantir les intérêts du justiciable, selon les parties requérantes, étant donné qu'en vertu des articles 1733 et 1736 du Code judiciaire, le juge ne peut refuser l'homologation que si l'accord est contraire à l'ordre public ou à l'intérêt des enfants mineurs.

A.2.2. Selon les parties requérantes, en modifiant l'article 156, 1^o, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, le législateur a cherché à stimuler l'utilisation des formes les plus courantes de règlement alternatif de litiges dans le cadre de l'assurance protection juridique, en étendant le libre choix d'un conseil à ce cadre. Selon elles, lorsqu'il a choisi de ne pas insérer la procédure de médiation dans la disposition attaquée, le législateur a voulu éviter une hausse des charges financières des assureurs protection juridique. Elles estiment cependant que des considérations purement financières ne peuvent justifier la différence de traitement. Elles citent en outre la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dont elles déduisent que les conséquences financières éventuelles d'un règlement particulier ne peuvent donner lieu à une limitation du libre choix d'un avocat dans le cadre de l'assurance protection juridique.

A.2.3. Selon les parties requérantes, s'il fallait admettre que des considérations financières entrent en ligne de compte pour justifier la différence de traitement contestée, les motivations financières devraient reposer sur des données chiffrées correctes. Elles estiment toutefois qu'il n'a en rien été démontré que la garantie du libre choix d'un conseil dans le cadre de la procédure de médiation entraînerait réellement une augmentation substantielle des charges financières pour l'assureur protection juridique et une augmentation des primes d'assurance. Elles considèrent qu'en étendant la disposition attaquée à la médiation, on pourrait au contraire faire baisser les coûts puisqu'un assuré recourrait plus rapidement à la médiation si les frais demandés par l'avocat choisi librement étaient indemnisés, ce qui permettrait d'éviter des procédures judiciaires. Les parties requérantes ajoutent qu'une telle extension emporterait une réduction de la charge de travail de l'appareil judiciaire.

A.2.4. De l'avis des parties requérantes, quand bien même il faudrait admettre une réelle augmentation des frais, celle-ci ne contrebalancerait pas la plus-value apportée par l'assistance d'un avocat choisi librement dans une procédure de médiation.

A.3.1. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que les personnes engagées dans une procédure d'arbitrage et les personnes engagées dans une procédure de médiation ne sont pas des catégories de personnes comparables, étant donné les différences essentielles qui existent entre les deux procédures. Il expose qu'un arbitre a une compétence judiciaire et que sa sentence clôt définitivement le litige, alors que le médiateur ne peut pas rendre de décision contraignante pour les parties et qu'il a seulement pour mission de les rapprocher. Étant donné que les parties à l'arbitrage doivent se conformer à la décision de l'arbitre, la procédure d'arbitrage s'apparente selon lui étroitement aux procédures judiciaires. Il est d'avis que tel n'est pas le cas de la procédure de médiation parce qu'elle ne conduit pas nécessairement à un accord et qu'un tel accord, si les parties y parviennent quand même, n'a pas de force exécutoire. Il estime dès lors que les deux procédures poursuivent des objectifs tout à fait différents.

Le Conseil des ministres relève par ailleurs que les parties qui ont conclu une convention d'arbitrage ne peuvent plus se soustraire unilatéralement à la procédure d'arbitrage, alors qu'en vertu de l'article 1729 du Code judiciaire, chacune des parties participant à une médiation peut à tout moment mettre fin à la procédure, sans que cela puisse lui porter préjudice. Le Conseil des ministres estime en outre que l'aspect juridique joue un rôle moins important dans la médiation que dans l'arbitrage, ce qu'atteste l'article 1710 du Code judiciaire, lequel dispose que les tribunaux arbitraux statuent en qualité « d'amiables compositeurs » uniquement si les parties les y ont expressément autorisés.

En ce que les parties requérantes tirent des arguments de la procédure d'homologation d'un accord de médiation, le Conseil des ministres souligne que cette procédure a un caractère judiciaire et que, dans le cadre de celle-ci et conformément à la disposition attaquée, les justiciables peuvent choisir librement un conseil, dont les frais sont couverts par l'assurance protection juridique.

A.3.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement contestée est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi. Il conteste dans ce cadre la thèse soutenue par les parties requérantes, selon laquelle la différence de traitement reposerait uniquement sur des motifs financiers, et il souligne que cette thèse n'est pas étayée par les travaux préparatoires. Il relève également que le législateur a toute latitude pour effectuer des choix politiques dans les limites définies par les normes supérieures et que les critiques formulées par les parties requérantes concernent en réalité l'opportunité du choix politique effectué.

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, le législateur a estimé qu'en regard aux lourdes conséquences d'une procédure d'arbitrage et à son caractère formel et juridique, il s'indiquait qu'un avocat intervienne dans une telle procédure et que le libre choix d'un avocat soit donc garanti dans le cadre d'une assurance protection juridique. Il est d'avis que le législateur a pu considérer, en raison des caractéristiques plus simples et des conséquences moins lourdes de la médiation, que l'intervention d'un avocat était moins indiquée dans le cadre d'une médiation que dans le cadre d'un arbitrage, de sorte qu'il n'est pas non plus injustifié que les assurés n'aient pas la possibilité de choisir librement un avocat pris en charge par leur assurance protection juridique.

A.3.4. En ce qui concerne l'homologation d'un accord de médiation, le Conseil des ministres relève encore qu'un juge peut seulement procéder à une homologation lorsque l'accord a été établi avec l'aide d'un médiateur agréé par la commission fédérale de médiation, ce qui garantit la prise en compte de tous les intérêts des parties impliquées dans la procédure.

Quant au second moyen

A.4. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 201 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

A.5.1. Les parties requérantes exposent qu'en vertu de l'article 201 de la directive 2009/138/CE, il doit être explicitement prévu dans tout contrat d'assurance protection juridique que, lorsqu'il est fait appel à un conseil, pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré dans une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir ce conseil. Elles déduisent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que ledit article 201 a une portée générale, qu'il convient, pour l'interpréter, de tenir compte de l'objectif de la réglementation, à savoir la protection étendue des intérêts des assurés, et que l'article ne peut pas être interprété restrictivement.

A.5.2. Par rapport à la portée des notions de « procédure judiciaire ou administrative » utilisées à l'article 201 de la directive 2009/138/CE, les parties requérantes citent deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 avril 2016 (C-5/15 et C-460/14). Elles déduisent de ces arrêts qu'il faut entendre par « procédure judiciaire » une procédure qui se déroule devant une juridiction proprement dite, qui fixe de façon définitive la situation juridique de l'intéressé ou qui, dans un contexte réglementaire, vise à contrôler la légalité d'une décision. Elles en déduisent également que la notion de « procédure administrative » recouvre aussi bien la phase préparatoire que la phase décisionnelle d'une telle procédure. Elles n'aperçoivent pas pourquoi ce point de vue ne pourrait pas non plus s'appliquer à la notion de « procédure judiciaire ».

Elles renvoient également à l'article 198 de la directive 2009/138/CE, qui se rapporte au champ d'application de la section 4 (« Assurance-protection juridique ») de la directive. Elles déduisent des termes « défendre ou [...] représenter l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre, ou contre une réclamation dont il est l'objet », utilisés dans cette disposition, que la notion de « procédure judiciaire » appelle une interprétation large. Enfin, une interprétation extensive de cette notion serait également étayée par la version anglaise de l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE, qui utilise les termes « in any inquiry or proceedings ».

A.5.3. Les parties requérantes estiment qu'il y a des points communs entre la médiation volontaire et la médiation judiciaire, telles qu'elles sont réglées par le Code judiciaire, et la procédure judiciaire classique, et qu'il s'ensuit nécessairement que les procédures de médiation relèvent du champ d'application de l'article 201 de la directive 2009/138/CE. Elles soulignent qu'en cas de médiation volontaire, les parties ou une des parties peuvent toujours prendre l'initiative de faire homologuer l'accord de médiation par le juge, à la suite de quoi l'ordonnance d'homologation produit les effets d'un jugement et détermine définitivement la situation juridique des personnes concernées. Elles considèrent en outre que l'homologation vise à tout le moins partiellement à faire contrôler la légalité de l'accord de médiation, étant donné que l'article 1733, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit que le juge peut refuser l'homologation de l'accord s'il est contraire à l'ordre public ou à l'intérêt des enfants mineurs. Elles estiment qu'il en ressort qu'il faut considérer la médiation volontaire comme une partie de la procédure judiciaire, et à tout le moins comme une phase préalable de celle-ci. Elles déduisent en outre de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale qu'en ce qui concerne l'homologation, le législateur européen a voulu placer les procédures de médiation sur un parfait pied d'égalité avec les procédures judiciaires classiques.

Selon les parties requérantes, la médiation judiciaire doit aussi être considérée comme une partie de la procédure judiciaire au sens de l'article 201 de la directive 2009/138/CE. Elles estiment qu'une médiation judiciaire se déroule presque totalement dans le cadre d'une procédure devant une juridiction proprement dite. Elles exposent que la décision du juge ordonnant la médiation doit mentionner plusieurs modalités essentielles de la procédure de médiation, qu'au cours de la médiation, le juge peut prendre toute mesure qui lui paraît nécessaire, que lorsque la médiation n'aboutit pas à un accord complet, la procédure judiciaire est poursuivie au jour fixé et que, tout comme dans le cadre de la médiation volontaire, l'accord de médiation peut être homologué par le juge.

A.5.4. En ordre subsidiaire, elles demandent à la Cour de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1. La notion de 'procédure judiciaire' visée à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle inclut une procédure de médiation, définie à la partie VII du Code judiciaire belge (articles 1724 à 1737), qui vise à résoudre définitivement un litige relatif à des droits subjectifs et dans le cadre de laquelle chaque partie peut, sur simple demande, faire homologuer l'accord de médiation par une juridiction proprement dite, de sorte que cet accord acquiert les mêmes effets qu'une décision de justice ?

2. En cas de réponse affirmative à la première question, la notion de 'procédure judiciaire' visée à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle inclut une procédure de médiation judiciaire définie par les articles 1734 à 1737 du Code judiciaire belge, qui vise à résoudre définitivement un litige relatif à des droits subjectifs, et qui se déroule totalement dans le cadre d'une procédure pendante devant une juridiction 'proprement dite', qui reste également saisie pendant la procédure de médiation et fixe les modalités de la médiation, et dans le cadre de laquelle l'accord de médiation acquiert les mêmes effets qu'une décision de justice après une homologation par ladite juridiction, sur simple demande d'une seule partie ? ».

A.6.1. Le Conseil des ministres estime que les termes « procédure judiciaire ou administrative » utilisés à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE ne visent ni la médiation volontaire, ni la médiation judiciaire. Il souligne qu'aucune jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ne fait apparaître qu'un règlement alternatif des litiges, tel que la médiation, relèverait du champ d'application dudit article 201, paragraphe 1, a).

A.6.2. Le Conseil des ministres renvoie aux caractéristiques de la médiation qui, selon lui, diffèrent fondamentalement des procédures judiciaires et administratives. Il souligne également que les procédures de médiation ne sont pas soumises à l'application des principes de base essentiels qui caractérisent une procédure judiciaire (comme le droit à un juge indépendant et impartial, le droit à un procès équitable et public, le droit à la contradiction et à l'égalité lors du procès), ni à l'application des principes généraux de bonne administration (comme le principe de prévoyance, l'obligation de motivation, le principe du raisonnable, le principe d'égalité ou le principe de la sécurité juridique).

En ce qui concerne l'homologation d'un accord de médiation, le Conseil des ministres souligne que, conformément à la disposition attaquée, les assurés peuvent choisir librement un avocat puisqu'il s'agit d'une procédure judiciaire. Il ajoute que la procédure d'homologation constitue une forme de juridiction gracieuse, dans le cadre de laquelle le juge intervient en dehors de tout litige, étant donné que l'accord de médiation a résolu le litige entre les parties. Bien que le juge d'homologation dispose d'un pouvoir de contrôle limité, il ne pourrait pas statuer unilatéralement sur le litige opposant les parties, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres procédures judiciaires. Il considère en outre que la médiation judiciaire présente, dans les grandes lignes, les mêmes caractéristiques que la médiation volontaire, puisque la médiation judiciaire ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de toutes les parties, que cette médiation ne doit pas conduire à trancher un litige relatif à des droits subjectifs et qu'un médiateur ne peut jamais imposer une solution aux parties. Il estime que, même si, dans le cadre d'une médiation judiciaire, le juge peut prendre une décision par rapport à certaines modalités formelles, comme la durée maximale de la médiation, cela n'est pas de nature à remettre en cause le caractère volontaire de la médiation.

A.6.3. Le Conseil des ministres considère qu'il n'y a pas lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

Quant aux mémoires en intervention

A.7. Peter Vanderstuyf et Joannes Wienen, parties intervenantes, estiment en ordre principal qu'en introduisant leur recours, les parties requérantes cherchent à asseoir un monopole pour les avocats, par le biais de l'annulation des termes « toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts » et « une personne ayant les qualifications requises », utilisés dans la disposition attaquée. Ils considèrent qu'en leur qualité d'assurés, ils ont un intérêt à communiquer

leurs observations à la Cour, puisque le libre choix, garanti par la disposition attaquée, d'une personne qui dispose des qualifications requises pour défendre les intérêts d'un justiciable dans une procédure est remis en cause par les parties requérantes. Peter Vanderstuyf estime en outre justifier d'un intérêt particulier puisqu'il peut être considéré, en sa qualité de licencié en droit, de titulaire d'un master en droit de l'environnement, de licencié en sciences sociales et militaires et d'ancien major du cadre actif des forces armées, comme une personne disposant des qualifications requises pour défendre les intérêts d'un justiciable dans une procédure. Joannes Wienen se prévaut d'un intérêt particulier similaire puisqu'il dispose d'une expérience professionnelle en qualité d'auditeur.

A.8. Benoît Vanderstichelen, Bart Van Coile, Jos De Blay, Guy Hendrickx et l'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux, également parties intervenantes, sont également d'avis qu'en introduisant leur recours, les parties requérantes cherchent à asseoir un monopole pour les avocats, par le biais d'une annulation des termes « toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts » et « une personne ayant les qualifications requises », utilisés dans la disposition attaquée. Ils considèrent qu'en leur qualité d'assurés, ils ont un intérêt à communiquer leurs observations à la Cour, puisque le libre choix, garanti par la disposition attaquée, d'une personne qui dispose des qualifications requises pour défendre les intérêts d'un justiciable dans une procédure est remis en cause par les parties requérantes. Ils soulignent que les quatre premières parties intervenantes sont experts-comptables et conseils fiscaux, tout en étant également membres de l'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux, et qu'elles peuvent donc être considérées comme des personnes disposant des qualifications requises pour défendre les intérêts d'un justiciable dans une procédure. Ils relèvent également qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales, l'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux a notamment pour mission de veiller à la protection des droits et intérêts professionnels communs de ses membres, et que les conseils fiscaux peuvent intervenir en qualité de médiateur.

A.9. Les parties requérantes estiment que les parties intervenantes ne justifient pas d'un intérêt pour intervenir à la cause parce que le recours en annulation vise non pas à asseoir un monopole pour les avocats, mais bien à contester une différence de traitement en matière de libre choix d'un avocat ou d'une personne qualifiée. Selon elles, le recours profite aussi bien aux assurés qu'aux personnes qualifiées, de sorte qu'un maintien de la disposition attaquée ne saurait être de l'intérêt des parties intervenantes. Elles estiment en outre que l'argumentation des parties intervenantes se fonde sur une lecture manifestement erronée de la disposition attaquée et qu'elle n'est donc pas utile à l'examen du recours en annulation soumis à la Cour.

A.10. Le Conseil des ministres estime également que les parties intervenantes se trompent manifestement quant à la portée du recours en annulation et que leur argumentation est sans pertinence dans le cadre du recours en annulation soumis à la Cour.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 9 avril 2017 « modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances et visant à garantir le libre choix d'un avocat ou de toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à

la procédure pour défendre ses intérêts dans toute phase judiciaire, dans le cadre d'un contrat d'assurance de la protection juridique », qui dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Dans l'article 156 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, le 1° est remplacé par ce qui suit :

' 1° l'assuré a la liberté de choisir, lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts et, dans le cas d'un arbitrage, d'une médiation ou d'un autre mode non judiciaire reconnu de règlement des conflits, une personne ayant les qualifications requises et désignée à cette fin; ' ».

B.1.2. Avant son remplacement par l'article 2 de la loi attaquée, l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (ci-après : la loi du 4 avril 2014) disposait :

« Tout contrat d'assurance de la protection juridique stipule explicitement au moins que :

1° lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir pour défendre, représenter ou servir ses intérêts, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure ».

B.2. La modification de l'article 156, 1°, de la loi du 4 avril 2014, opérée par la loi du 9 avril 2017, présente deux aspects :

- le libre choix garanti à l'assuré dans le cadre de l'assurance protection juridique d'un conseil - un avocat ou une personne ayant les qualifications requises pour défendre, représenter ou servir les intérêts d'un justiciable (ci-après : la personne qualifiée) - s'applique non seulement lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire ou administrative, mais également lorsqu'il faut recourir à une procédure d'arbitrage; et

- dans le cas d'un arbitrage, d'une médiation ou d'un autre mode extra-judiciaire reconnu de règlement des conflits, le libre choix de la « personne ayant les qualifications requises et

désignée à cette fin » est garanti à l'assuré dans le cadre de l'assurance précitée. Il ressort des travaux préparatoires que la « personne ayant les qualifications requises et désignée à cette fin », visée à l'article 156, 1^o, dernier membre de phrase, de la loi du 4 avril 2014, est celle qui mène la procédure en question, comme le médiateur et l'arbitre, et non le conseil d'un justiciable dans une telle procédure (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-0192/005, p. 2).

Quant à l'étendue du recours

B.3.1. 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.3.2. Bien que les parties requérantes postulent, par leur recours, l'annulation de l'ensemble de la loi du 9 avril 2017, les moyens qu'elles formulent ne portent que sur l'article 156, 1^o, de la loi du 4 avril 2014, remplacé par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, en ce que la liberté de choix d'un conseil, garantie par cet article, est étendue à la procédure d'arbitrage mais ne l'est pas à la procédure de médiation. En conséquence, le recours en annulation n'est recevable que dans cette mesure.

Quant aux mémoires en intervention

B.4.1. L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

Justifie d'un intérêt au sens de cette disposition la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre à propos du recours en annulation.

B.4.2. Les parties intervenantes invoquent leur qualité d'assurés et de personnes disposant des qualifications requises pour défendre, représenter ou servir les intérêts d'un justiciable dans certaines procédures. L'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux, également partie intervenante, invoque sa qualité de personne morale ayant notamment pour mission de protéger les droits et intérêts professionnels communs de ses membres.

Les parties précitées interviennent pour défendre la loi attaquée et estiment que, par leur recours, les parties requérantes cherchent à asseoir un monopole pour les avocats, par le biais d'une annulation des termes « toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts » et « une personne ayant les qualifications requises », utilisés par l'article 156, 1^o, de la loi du 4 avril 2014.

B.4.3. Comme il est dit en B.3.2, il ressort de l'exposé du recours en annulation qu'il est demandé à la Cour de statuer sur la constitutionnalité de l'article 156, 1^o, de la loi du 4 avril 2014, remplacé par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, en ce que le libre choix d'un conseil est étendu à la procédure d'arbitrage mais ne l'est pas à la procédure de médiation. Le recours ne tend donc pas à l'annulation des mots « toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts » et « une personne ayant les qualifications requises », utilisés dans cet article.

B.4.4. Il en ressort que les parties intervenantes ne justifient pas de l'intérêt requis par l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.5. Les mémoires en intervention sont irrecevables.

Quant au fond

B.6. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la loi attaquée crée une différence de traitement entre le justiciable qui recourt à une procédure d'arbitrage pour le règlement d'un litige et qui peut en outre choisir librement un conseil dans le cadre de l'assurance protection juridique, d'une part, et le justiciable qui recourt dans ce cadre à une procédure de médiation et qui ne dispose pas à cet égard de cette liberté de choix, d'autre part.

Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 201 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, en ce que la disposition attaquée ne garantit pas, dans le cadre de l'assurance protection juridique, le libre choix d'un conseil dans une procédure de médiation.

B.7.1. Conformément à l'article 154, alinéa 1er, de la loi du 4 avril 2014, 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 en charge des frais afin de 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 en charge des frais, et ce, en vue de garantir les droits de l'assuré, dans le cadre ou non d'une procédure.

B.7.2. La fourniture de services porte notamment sur l'octroi à l'assuré d'une aide juridique, par l'assureur lui-même ou par une personne qu'il a désignée, en vue d'aboutir à un règlement à l'amiable du litige, en dehors de toute procédure.

B.7.3. En cas d'impossibilité d'aboutir à une solution amiable, il est possible, selon la nature du litige, de lancer une procédure judiciaire, administrative, arbitrale ou de médiation.

B.8.1. Avant le remplacement de l'article 156, 1^o, de la loi du 4 avril 2014 par l'article 2 de la loi du 9 avril 2017, tout contrat d'assurance de la protection juridique devait stipuler explicitement que l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou une autre personne qualifiée « lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire ou administrative ». Le libre choix d'un conseil dont les frais sont supportés par l'assureur protection juridique, conformément aux dispositions du contrat d'assurance, était donc garanti lorsqu'il y avait lieu de recourir à une procédure judiciaire ou administrative.

La loi attaquée étend ce libre choix d'un conseil à la procédure d'arbitrage, mais ne l'étend pas à la procédure de médiation; la liberté de choix est également garantie quant à la personne qui mène un arbitrage, une médiation ou un autre mode extra judiciaire reconnu de règlement des conflits.

B.8.2. Il ressort des travaux préparatoires que la proposition de loi initiale qui a donné lieu à la loi attaquée visait à étendre également le libre choix d'un conseil à la procédure de médiation (*Doc. parl.*, Chambre, 2014, DOC 54-0192/001). Mais cette proposition de loi a été amendée par la suite, en ce sens que l'extension à la procédure de médiation a été supprimée (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-0192/005). À cet égard, les travaux préparatoires exposent ce qui suit :

« M. [...] souligne l'importance de la proposition de loi à laquelle les acteurs de terrain souscrivent. [...] La question de l'instauration de la liberté de choix d'un avocat dans le cadre de la médiation fait débat. L'orateur n'y est personnellement pas favorable car la présence d'un avocat n'est pas de nature à favoriser la médiation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-0192/006, p. 4).

« Le ministre rejoint l'argumentation de M. [...]. Ce qui distingue la médiation et les autres modes de règlement des conflits d'une part de la procédure judiciaire, administrative ou arbitrale d'autre part, c'est que dans le premier cas, le droit n'est pas le plus important. L'accord obtenu n'est pas nécessairement le produit d'un raisonnement juridique. Il n'est donc pas nécessaire d'être assisté en droit de la même façon que dans la procédure judiciaire,

administrative ou arbitrale. En outre, indépendamment de cela, beaucoup de médiations sont préjudiciaires.

En cas de médiation qui suit la phase judiciaire, il est logique que l'avocat continue à défendre son client. Cependant, en cas de médiation préjudiciaire, il est important, notamment pour les assureurs, de préciser qu'il ne faut pas recourir à un avocat. Imposer le libre choix, et donc l'assistance d'un avocat dans le cadre de la médiation serait donc une erreur à l'heure actuelle » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.8.3. Il en ressort que le législateur a choisi de ne pas étendre à la procédure de médiation le libre choix d'un conseil, garanti dans le cadre d'une assurance protection juridique, parce que, d'une part, la présence d'un conseil ne serait pas de nature à favoriser la médiation et que, d'autre part, la médiation ne reposerait pas nécessairement sur un raisonnement juridique.

B.9.1. La médiation est régie par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire et constitue un mode alternatif de résolution des conflits entre deux ou plusieurs personnes, qui repose sur le consentement des parties de mettre un terme au conflit qui les oppose par un accord de médiation rédigé par elles avec l'aide d'un médiateur. Chacune des parties peut à tout moment mettre fin à la médiation, sans que cela puisse lui porter préjudice (article 1729 du Code judiciaire).

B.9.2. Le Code judiciaire prévoit deux formes de médiation, la médiation extrajudiciaire (articles 1730 à 1733) et la médiation judiciaire (articles 1734 à 1737).

B.9.3. La médiation extrajudiciaire implique que toute partie peut proposer aux autres parties, avant, pendant ou après le déroulement d'une procédure judiciaire, de recourir au processus de médiation (article 1730 du Code judiciaire). Les parties définissent entre elles, avec l'aide du médiateur, qu'elles désignent de commun accord ou avec l'intervention d'un tiers qu'elles chargent de cette désignation, les modalités d'organisation de la médiation et la durée du processus, qu'elles consignent dans un protocole de médiation (article 1731, § 1er, du Code judiciaire). Lorsque les parties parviennent à un accord de médiation, celui-ci fait l'objet d'un écrit daté et signé par elles et le médiateur (article 1732 du Code judiciaire). Si le

médiateur qui a mené la médiation est agréé par la commission fédérale de médiation visée à l'article 1727 du Code judiciaire, les parties ou une des parties peuvent soumettre l'accord de médiation pour homologation au juge compétent (article 1733, alinéa 1er, du Code judiciaire). Le juge ne peut refuser l'homologation de l'accord que si celui-ci est contraire à l'ordre public ou si l'accord obtenu à l'issue d'une médiation familiale est contraire à l'intérêt des enfants mineurs (article 1733, alinéa 2, du Code judiciaire). Conformément à l'article 1733, dernier alinéa, du Code judiciaire, l'ordonnance d'homologation a les effets d'un jugement au sens de l'article 1043 dudit Code, si bien que l'accord acquiert force exécutoire. Si le médiateur qui a mené la médiation n'est pas agréé par la commission fédérale de médiation, l'accord de médiation ne peut pas être homologué et sa force exécutoire doit être établie d'une autre manière (par exemple, par un acte notarié).

B.9.4. La médiation judiciaire suppose que le juge saisi d'un litige peut, à la demande conjointe des parties ou de sa propre initiative mais avec l'accord de celles-ci, ordonner une médiation, tant que la cause n'a pas été prise en délibéré (article 1734, § 1er, du Code judiciaire). La décision ordonnant une médiation mentionne le nom et la qualité du médiateur agréé ou des médiateurs agréés, fixe la durée de la mission, sans que celle-ci puisse excéder six mois, et fixe la cause à la première date utile suivant l'expiration de ce délai (article 1734, § 2, du Code judiciaire). Le juge reste saisi de l'affaire durant la médiation et peut, à tout moment, prendre toute mesure qui lui paraît nécessaire. Il peut aussi, à la demande du médiateur ou de l'une des parties, mettre fin à la médiation avant l'expiration du délai fixé (article 1735, § 3, du Code judiciaire). À l'expiration de sa mission, le médiateur informe par écrit le juge de ce que les parties sont ou non parvenues à trouver un accord (article 1736, alinéa 2, du Code judiciaire). Si la médiation a donné lieu à la conclusion d'un accord de médiation, fût-il partiel, les parties ou une des parties peuvent, conformément à l'article 1043 du Code judiciaire, demander au juge d'homologuer cet accord, l'homologation ne pouvant être refusée que lorsque l'accord est contraire à l'ordre public ou lorsque l'accord obtenu à l'issue d'une médiation familiale est contraire à l'intérêt des enfants mineurs (article 1736, alinéas 3 et 4, du Code judiciaire). Si la médiation n'a pas donné lieu à la conclusion d'un

accord de médiation complet, la procédure judiciaire est poursuivie au jour fixé, sans préjudice de la faculté pour le juge, s'il l'estime opportun et moyennant l'accord de toutes les parties, de prolonger la mission du médiateur pour un délai qu'il détermine (article 1736, dernier alinéa, du Code judiciaire).

B.10.1. L'arbitrage est un mode de règlement des conflits qui repose sur la décision autonome des parties de confier à un ou plusieurs arbitres le pouvoir de dire le droit en vue de mettre définitivement fin au différend qui les oppose. L'arbitrage conduit à une sentence arbitrale prise par le tribunal arbitral (article 1713 du Code judiciaire). Conformément à l'article 1710, §§ 1er et 2, du Code judiciaire, le tribunal arbitral tranche le différend conformément aux règles de droit choisies par les parties comme étant applicables au fond du différend ou, si elles n'ont pas effectué un tel choix, conformément aux règles de droit que le tribunal arbitral juge les plus appropriées. Conformément à l'article 1710, § 3, du Code judiciaire, le tribunal arbitral statue en qualité « d'amiable compositeur » uniquement si les parties l'y ont expressément autorisé.

B.10.2. Contrairement à la procédure de médiation, qui cherche à inciter les parties à conclure un accord, la procédure d'arbitrage conduit, tout comme la procédure judiciaire et la procédure administrative, à une décision prise par un tiers. Si, en ce qui concerne la procédure d'arbitrage, le Code judiciaire prévoit que le tribunal arbitral doit en principe statuer conformément aux règles de droit que les parties ont rendues applicables au différend, il ne renvoie pas, en ce qui concerne la médiation, à des règles de droit à appliquer. Un accord de médiation peut toutefois être homologué par le juge compétent, l'ordonnance d'homologation ayant les effets d'un jugement au sens de l'article 1043 du Code judiciaire.

B.11. L'article 10 de la Constitution dispose :

« Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

L'égalité des femmes et des hommes est garantie ».

L'article 11 de la Constitution dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

B.12. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les personnes qui sont parties à une procédure de médiation sont, sous l'angle du libre choix d'un conseil, suffisamment comparables aux personnes qui sont parties à une procédure d'arbitrage. En effet, les deux procédures tendent à mettre un terme à un litige opposant deux ou plusieurs parties. L'existence de différences essentielles entre la procédure d'arbitrage et la procédure de médiation n'est donc pas suffisante pour conclure à la non-comparabilité des catégories de personnes précitées.

B.13. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : le principe d'égalité et de non-discrimination est applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.14.1. En l'espèce, il convient de prendre spécialement en compte l'article 201, paragraphe 1, de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, qui dispose :

« 1. Tout contrat d'assurance protection juridique prévoit explicitement :

a) que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne ayant les qualifications appropriées selon le droit national, pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré dans une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir cet avocat ou cette autre personne;

b) que, chaque fois que surgit un conflit d'intérêts, l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère et dans la mesure où le droit national le permet, toute autre personne ayant les qualifications appropriées, pour servir ses intérêts ».

B.14.2. L'article 201, paragraphe 1, précité, de la directive 2009/138/CE, trouve son origine dans l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/344/CEE du Conseil du 22 juin 1987

portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique, qui va dans le même sens.

B.15.1. Par son arrêt du 10 septembre 2009, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé ce qui suit, à propos de la directive précitée 87/344/CEE :

« 38. Il convient de rappeler, à titre liminaire, la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêts du 17 novembre 1983, *Merck*, 292/82, *Rec.* p. 3781, point 12; du 21 février 1984, *St. Nikolaus Brennerer und Likörfabrik*, 337/82, *Rec.* p. 1051, point 10; du 14 octobre 1999, *Adidas*, C-223/98, *Rec.* p. I-7081, point 23; du 14 juin 2001, *Kvaerner*, C-191/99, *Rec.* p. I-4447, point 30, ainsi que du 7 juin 2005, *VEMW e.a.*, C-17/03, *Rec.* p. I-4983, point 41).

39. À cet égard, il convient de relever qu'il ressort du préambule de la directive 87/344 que celle-ci tend, d'une part, à faciliter la liberté d'établissement des entreprises d'assurance par la suppression des barrières qui résultent des réglementations nationales interdisant le cumul de l'assurance-protection juridique avec d'autres branches d'assurance et, d'autre part, à protéger les intérêts des preneurs d'assurance notamment en écartant le plus possible les conflits d'intérêts éventuels et en rendant possible la solution des différends entre assureurs et assurés.

40. À cette fin, ladite directive a mis en place, d'une part, des mesures organisationnelles et contractuelles et, d'autre part, un certain nombre de garanties spécifiques en faveur des assurés.

41. Pour ce qui est des mesures organisationnelles et contractuelles, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 87/344 donne aux assureurs la possibilité de gérer les sinistres par du personnel distinct au sein de la même entreprise ou de sous-traiter la gestion des sinistres à une entreprise juridiquement distincte. De plus, l'article 3, paragraphe 2, sous c), de cette directive permet d'écarter les conflits d'intérêts en accordant à l'assuré la liberté de choisir son représentant dès qu'un sinistre couvert se déclare.

42. Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 87/344, chacune de ces solutions est considérée comme garantissant l'intérêt des assurés couverts en protection juridique de manière équivalente. Il incombe à tout État membre d'assurer que les entreprises d'assurances établies sur son territoire adoptent au moins l'une de ces solutions alternatives. Celui-ci peut toutefois imposer l'une de ces solutions ou laisser les entreprises libres de choisir parmi plusieurs solutions alternatives.

43. De plus, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 87/344 prévoit que l'assurance-protection juridique doit faire l'objet d'un contrat distinct de celui établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance. Les États membres peuvent obliger les assureurs à mentionner également la prime correspondante à l'assurance-protection juridique.

44. En ce qui concerne les garanties spécifiques, cette directive reconnaît le droit aux assurés de choisir librement un représentant dans les procédures visées à son article 4, sous a), ou, conformément à cet article, sous b), lorsque surgit un conflit d'intérêts.

45. Ainsi qu'il ressort de l'ensemble des articles 4, 6 et 7 de la directive 87/344, les droits reconnus aux assurés par lesdits articles visent à protéger d'une manière large les intérêts de l'assuré sans se limiter aux situations dans lesquelles surgit un conflit d'intérêts.

46. Il y a lieu de constater également qu'il découle du libellé des articles 3 à 5 de la directive 87/344 ainsi que du contexte de cette même directive que le droit de choisir librement son représentant est reconnu à chaque preneur d'assurance d'une manière générale et autonome, dans les limites fixées par chacun de ces articles.

47. Ainsi, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/344 reconnaît à l'assuré le droit de choisir son représentant, mais, à l'exception des situations dans lesquelles surgit un conflit d'intérêts, limite ce droit aux procédures judiciaires ou administratives. L'emploi de l'adjectif 'tout' ainsi que le temps du verbe 'reconnaître' marquent la portée générale et la valeur obligatoire de cette règle.

48. Il convient de souligner, en deuxième lieu, que cette disposition fixe le niveau minimum de liberté qui doit être accordé à l'assuré quelle que soit l'option prévue à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive à laquelle l'entreprise d'assurance se conforme.

49. À cet égard, il y a lieu de constater que les mesures prévues à l'article 3, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 87/344 conservent leur champ d'application même dans le cas où il est déduit de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de cette directive un droit autonome de l'assuré en protection juridique à choisir librement son représentant.

50. En effet, la solution prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous c), de la directive 87/344 donne des droits plus étendus aux assurés que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de cette directive. Ainsi, cette dernière disposition ne prévoit le droit de choisir librement son représentant que pour le cas où une procédure judiciaire ou administrative serait engagée. En revanche, selon la solution prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous c), de ladite directive, l'assuré a le droit de confier la défense de ses intérêts à un représentant dès qu'il est en droit de réclamer l'intervention de l'assureur au titre du contrat d'assurance, donc également avant toute procédure judiciaire ou administrative.

51. De plus, l'interprétation proposée par UNIQA et par la Commission aurait pour effet de réduire à néant le champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344. En effet, dans le cas où l'option prévue à l'article 3, paragraphe 2, sous c), de cette directive serait exercée, le droit de choisir librement son représentant existerait même avant toute procédure administrative ou judiciaire. Si l'article 4, paragraphe 1, sous a), de ladite directive ne trouvait à s'appliquer que dans l'hypothèse où cette première proposition était effectivement retenue, l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344 serait vidé de tout contenu normatif.

52. Par ailleurs, le onzième considérant de la directive 87/344 confirme que le droit de choisir librement son représentant dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative n'est pas lié à l'apparition d'un conflit d'intérêts.

[...]

58. Au contraire, la genèse de cette directive permet de conclure que l'objectif initial de garantir dans tous les contrats d'assurance-protection juridique le libre choix du représentant, qui n'est pas conditionné par la survenance d'un conflit d'intérêts, a été maintenu, bien que limité aux procédures judiciaires et administratives » (CJCE, 10 septembre 2009, C-199/08, *Eschig*, points 38 à 58).

B.15.2. Il en ressort notamment que l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE vise à protéger largement les intérêts de l'assuré en lui octroyant le droit général et autonome de choisir librement son représentant légal dans les limites fixées par cet article.

Ce droit est toutefois limité à des « procédures administratives et judiciaires » et il n'a donc pas, à cet égard, la même portée que le droit défini à l'article 201, paragraphe 2, b), (anciennement : l'article 4, paragraphe 1, b), de la directive 87/344/CEE). L'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE diffère également, sur ce point, de la « mesure organisationnelle », énoncée à l'article 200, paragraphe 4, de la directive 2009/138/CE (anciennement : l'article 3, paragraphe 2, c), de la directive 87/344/CEE).

B.16.1. Par un arrêt du 7 avril 2016, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé la portée de la notion de « procédure administrative », énoncée à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE (anciennement : l'article 4, paragraphe 1, a), de la directive 87/344/CEE), en ces termes :

« 16. À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344, tout contrat de protection juridique reconnaît explicitement que, dans toute procédure judiciaire ou administrative, lorsqu'il est fait appel à un représentant pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, ce dernier a la liberté de choisir ce représentant.

17. Ainsi, il découle du libellé même de ladite disposition que la notion de 'procédure administrative' doit être lue par opposition à celle de 'procédure judiciaire'.

18. Une interprétation de la notion de 'procédure administrative', au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344, telle que celle préconisée par les défenderesses au principal, qui entend limiter la portée de cette notion aux seules procédures juridictionnelles en matière administrative, à savoir celles qui se déroulent devant une juridiction proprement dite, qui visent à contrôler la légalité de la décision attaquée et qui

fixent de façon définitive la situation juridique de l'intéressé, viderait donc de son sens l'expression, expressément utilisée par le législateur de l'Union européenne, de 'procédure administrative'.

19. Par ailleurs, il importe de constater que, même si la différenciation entre la phase préparatoire et la phase décisionnelle d'une procédure judiciaire ou administrative a pu faire l'objet de discussions lors de la genèse de la directive 87/344, le libellé de l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci ne contient aucune distinction à cet égard, de sorte que l'interprétation de la notion de 'procédure administrative' ne saurait être limitée en ce sens.

20. En second lieu, conformément à une jurisprudence constante, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, en ce sens, arrêts *St. Nikolaus Brennerer und Likörfabrik*, 337/82, EU:C:1984:69, point 10; *VEMW e.a.*, C-17/03, EU:C:2005:362, point 41, ainsi que *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, point 38).

21. À cet égard, il importe de rappeler que l'objectif poursuivi par la directive 87/344, et en particulier par l'article 4 de celle-ci, relatif au libre choix de l'avocat ou du représentant, est de protéger de manière large les intérêts des assurés. La portée générale et la valeur obligatoire qui sont reconnues au droit de choisir son avocat ou représentant s'opposent à une interprétation restrictive de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de cette directive (voir, en ce sens, arrêts *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, points 45 et 47, ainsi que *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, point 24).

22. En l'occurrence, il ressort des éléments du dossier soumis à la Cour que les droits de l'assuré se trouvent affectés tant par la décision initiale du CIZ que par celle prise sur réclamation, dans la mesure où l'examen factuel intervient au cours de cette phase administrative et que celui-ci constitue la base décisionnelle dans le cadre de la procédure juridictionnelle administrative consécutive.

23. Dans ces conditions, il ne saurait être contesté que l'assuré a besoin d'une protection juridique lors d'une procédure qui constitue le préalable indispensable à l'introduction d'un recours devant la juridiction administrative » (CJUE, 7 avril 2016, C-5/15, *Büyüktipi*, points 16 à 23; dans un sens comparable : CJUE, 7 avril 2016, C-460/14, *Massar*, points 18 à 25).

B.16.2. Il en ressort que la portée générale et la valeur obligatoire qui sont reconnues au droit de choisir son conseil, au sens de l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE, s'opposent à une interprétation restrictive de cet article (voyez également CJUE, 7 novembre 2013, C-442/12, *Sneller*, points 24-25). Bien que l'arrêt cité du 7 avril 2016 porte sur la notion de « procédure administrative », l'on pourrait déduire du considérant formulé dans le point 19 que l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE, n'établit aucune distinction, en ce qui concerne également la notion de « procédure judiciaire » qu'il contient, entre la phase préparatoire et la phase décisionnelle d'une telle procédure.

B.17. Même si l'on peut considérer qu'en limitant le droit qu'il garantit à des procédures administratives et judiciaires, l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE n'octroie pas ce droit à l'assuré dans la phase de la concertation en vue d'aboutir à un règlement amiable du litige entre les parties, au sens visé en B.7.2, il n'est pas possible, sur la base de la jurisprudence précitée de la Cour de justice de l'Union européenne, de déterminer avec certitude si le droit visé par cet article trouve également à s'appliquer dans une procédure de médiation, telle qu'elle est prévue par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire.

Une procédure de médiation présente, il est vrai, des caractéristiques qui s'apparentent aussi bien à celles d'un règlement amiable du litige qu'à celles d'une procédure judiciaire. Dans la mesure où la procédure de médiation cherche à conclure un accord de médiation entre les parties, cette procédure diffère de la procédure judiciaire et s'apparente au règlement amiable du litige. Cependant, la procédure de médiation diffère du règlement amiable du litige en ce qu'elle fait généralement suite à la concertation amiable, en ce qu'elle est régie par le Code judiciaire et en ce qu'un accord de médiation conclu sous la direction d'un médiateur agréé peut être homologué par le juge compétent, l'ordonnance d'homologation ayant les effets d'un jugement au sens de l'article 1043 du Code judiciaire.

B.18. L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne habilite la Cour de justice à statuer, à titre préjudiciel, aussi bien sur l'interprétation des traités et des actes des institutions de l'Union européenne que sur la validité de ces actes. En vertu du troisième alinéa de cette disposition, une juridiction nationale est tenue de saisir la Cour de justice lorsque ses décisions - comme celles de la Cour constitutionnelle - ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne. En cas de doute sur l'interprétation ou la validité d'une disposition du droit de l'Union européenne importante pour la solution d'un litige pendant devant une telle juridiction nationale, cette juridiction doit, même d'office, poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

Avant de statuer quant au fond, il convient dès lors de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle mentionnée dans le dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

avant de statuer quant au fond, pose à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

La notion de « procédure judiciaire » visée à l'article 201, paragraphe 1, a), de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle inclut les procédures de médiation extrajudiciaire et judiciaire prévues par les articles 1723/1 à 1737 du Code judiciaire belge ?.

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 11 octobre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen