

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 233.609 du 26 janvier 2016

A. 212.125/G-130

En cause : l'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES
ET GERMANOPHONE DE BELGIQUE

ayant pour conseil

Me Vincent Thiry, avocat

ayant son cabinet à 4000 Liège

Mont Saint-Martin, 74

où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE,

représenté par le ministre de l'Intérieur

ayant pour conseil

Me Stijn Butenaerts, avocat

ayant son cabinet à 1080 Bruxelles

Boulevard Léopold II, 180

où il est fait élection de domicile

et par le ministre des Finances

dont les bureaux sont établis

à 1000 Bruxelles

rue de la Loi, 12

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 4 avril 2014, a pour objet l'annulation « des articles 1 à 8 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État », publié au *Moniteur belge* du 3 février 2014.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse, représentée par le ministre de l'Intérieur, a introduit un mémoire en réponse et déposé un dossier administratif et la partie requérante a introduit un mémoire en réplique.

La partie adverse, représentée par le ministre des Finances, a introduit un mémoire en réponse qui renvoie à la défense soutenue par le ministre de l'Intérieur.

M. Denis Delvax, auditeur, a rédigé un rapport.

La partie requérante et la partie adverse ont introduit un dernier mémoire.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 24 avril 2015, le Président du Conseil d'État a renvoyé l'affaire devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Les parties ont été convoquées à l'audience de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, qui s'est tenue le 26 mai 2015.

Mme Colette Debroux, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Vincent Thiry, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, Me Valery Schalenbourg, loco Me Stijn Butenaerts, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, représentée par le ministre de l'Intérieur, et M. Fabrice Grobelny, attaché, qui comparaît pour la partie adverse, représentée par le ministre des Finances, ont été entendus.

M. Denis Delvax, auditeur, a donné un avis partiellement conforme.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits et le cadre légal et réglementaire

3. Avant sa modification par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers, l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État habilitait le Roi à, entre autres, fixer « le tarif des frais et des dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement ».

L'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la

procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État prévoyait que les requêtes introductives d'un recours en annulation, en suspension, en indemnité, en révision, en opposition ou en tierce opposition « donnent lieu au paiement d'une taxe de 175 EUR » et que les requêtes en intervention « donnent lieu au paiement d'une taxe de 125 EUR » et l'article 71 précisait que cette taxe devait être acquittée « au moyen de timbres adhésifs, du type prévu pour la perception du droit de timbre ».

En vertu de l'article 68, alinéa 2, du même arrêté, les droits dus par les personnes de droit public étaient liquidés en débet par le greffier.

4. Modifié par la loi précitée du 15 septembre 2006, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2006 en ce qui le concerne, l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2 des lois sur le Conseil d'État prévoyait que « l'arrêté royal [délibéré en Conseil des Ministres] fixera les tarifs des frais et dépens, il prévoira l'octroi aux indigents du bénéfice du *pro deo*, il fixe les modalités pour acquitter les frais et dépens [...] ».

Les paragraphes 5 à 7 disposaient que les requêtes en indemnité, les requêtes en annulation, les demandes de suspension et les requêtes en opposition, en tierce opposition et en révision donneraient lieu au paiement d'un droit de 175 euros, que les interventions donneraient lieu au paiement d'un droit de 125 euros, et que les requêtes collectives donneraient lieu au paiement de la taxe autant de fois qu'il y a de requérants. Le paragraphe 9 habilitait, quant à lui, le Roi à déterminer le mode de perception de ces taxes.

5. L'arrêté royal du 21 décembre 2006 transformant le règlement général sur les taxes assimilées au timbre en arrêté d'exécution du Code des droits et taxes divers, abrogeant l'arrêté du Régent relatif à l'exécution du Code des droits de timbre et portant diverses autres modifications à des arrêtés d'exécution a inséré un article 71 dans le règlement général de procédure, prévoyant que les droits seraient payés « soit, par moyens de paiement électroniques au moment de déposition [*sic*] de la requête originale ou la réquisition originale pour suspension [*sic*] ou la réquisition pour continuation de la procédure [*sic*], prévue à l'article 70, § 2, alinéa 2, soit, par versement ou virement préalable au compte du sixième bureau d'enregistrement de Bruxelles », et précisant qu'une preuve de paiement datée doit être annexée à la requête ou à la demande.

L'article 68 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité est demeuré inchangé sur la question des dépens dus par les personnes de droit public.

6. L'arrêté royal du 25 avril 2007 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État a

modifié l'article 68, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 mais le principe de la liquidation en débet des dépens dus par les personnes de droit public a été maintenu.

7. L'arrêté royal du 19 juillet 2007 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, en ce qui concerne le paiement des droits a institué le principe de la liquidation en débet des droits pour tous les requérants et a abrogé l'article 71 susvisé de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel que modifié par l'arrêté royal du 21 décembre 2006.

8. L'article 10, 2°, de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État a remplacé l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette disposition se lit comme il suit :

« L'arrêté royal visé à l'alinéa premier détermine notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, ces délais devant être de soixante jours au moins; il fixe les conditions d'exercice des interventions, oppositions et tierces oppositions, ainsi que des recours en révision; il fixe un montant au-delà duquel aucune astreinte n'est encourue; il fixe l'affectation des moyens attribués au fonds budgétaire visé à l'article 36, § 5; il fixe les tarifs des frais, dépens et droits, ces droits ne pouvant pas dépasser un montant de 225 euros; il prévoit l'octroi aux indigents du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne; il fixe les modalités pour acquitter les frais, dépens et droits; il détermine les cas dans lesquels les parties ou leurs avocats peuvent décider conjointement que la cause ne doit pas être traitée en séance publique ».

L'article 10, 7°, de cette même loi, entré en vigueur le 1^{er} mars 2014, a abrogé le paragraphe 5, alinéas 1, 2, 3 et 5 et les paragraphes 6 à 9, de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 10, 2° et 7°, de la loi du 20 janvier 2014 a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, enregistré sous le numéro de rôle 5965. En cours de délibéré, l'arrêt n° 103/2015 de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2015 a rejeté le recours en ce qui concerne cette disposition.

9. L'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, publié au *Moniteur belge* du 3 février 2014, dont les articles 1^{er} à 8 constituent les dispositions réglementaires attaquées dans le cadre du présent recours, dispose ce qui suit :

« CHAPITRE 1^{er}. - *Modifications de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du*

Conseil d'État

Article 1^{er}. À l'article 66 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, modifié par les arrêtés royaux du 15 juillet 1956 et du 25 avril 2007, sont apportées les modifications suivantes :

1° au 1°, les mots de la version néerlandaise "in artikel 30, §§ 5 tot 7, van de gecoördineerde wetten bedoelde" sont remplacés par les mots "in artikel 70 bedoelde" et les mots de la version française "taxes visées à l'article 30, §§ 5 à 7, des lois coordonnées" sont remplacés par les mots "droits visés à l'article 70";

2° il est ajouté un 4° rédigé comme suit : "4° les frais de séjour et de déplacement occasionnés par des mesures d'instruction".

Art. 2. Dans l'article 68 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux du 15 juillet 1956, du 17 février 1997, du 25 avril 2007 et du 19 juillet 2007, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 2, les mots de la version néerlandaise "in artikel 30, §§ 5 tot 7, van de gecoördineerde wetten bedoelde" sont remplacés par les mots "in artikel 70 bedoelde" et les mots de la version française "taxes visées à l'article 30, §§ 5 à 7, des lois coordonnées" sont remplacés par les mots "droits visés à l'article 70";

2° l'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante : "Le Conseil d'État liquide les dépens visés à l'article 66 et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci".

Art. 3. Dans l'article 69, alinéa 1^{er}, de la version française du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 25 avril 2007, les mots "taxes liquidées en débet" sont remplacés par les mots "droits liquidés en débet".

Art. 4. L'article 70 du même arrêté, abrogé par l'arrêté royal du 25 avril 2007, est rétabli dans la rédaction suivante :

"Art. 70. § 1^{er}. Donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros :

1° les requêtes introductives d'une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel occasionné par une autorité administrative;

2° les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements ou d'un recours en cassation, ainsi que les demandes de suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement dans les conditions fixées par l'alinéa 2;

3° les requêtes en opposition, en tierce opposition ou en révision.

Lorsque la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement est demandée au plus tard au moment l'introduction de la requête en annulation, le droit fixé à l'alinéa 1^{er}, 2°, n'est payé immédiatement que pour la demande de suspension. Dans ce cas, le droit pour la requête en annulation n'est dû que lors de l'introduction d'une demande de poursuite de la procédure visée par l'article 17, § 6 ou § 7, des lois coordonnées et est, selon le cas, taxé en débet ou est acquitté par la ou les personnes qui

demandent la poursuite de la procédure, sans préjudice du § 2.

Lorsque la section du contentieux administratif est saisie d'une demande de suspension et d'une requête en annulation et qu'en application de l'article 93 du présent arrêté, elle estime que la demande est sans objet ou n'appelle que des débats succincts, la requête en annulation ne donne pas lieu au paiement du droit.

En cas de requête collective en annulation, ceux des requérants qui n'ont pas demandé la suspension doivent, sous peine d'irrecevabilité, acquitter immédiatement le droit dû pour la requête en annulation.

§ 2. Donnent lieu au paiement d'un droit de 150 euros, les requêtes en intervention introduites dans les litiges visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Si une personne ayant intérêt à la solution du litige dans le cadre de la procédure en suspension a été admise en tant que partie intervenante dans la demande de suspension, l'introduction par cette partie d'une demande de poursuite de la procédure visée à l'article 17, § 6 ou § 7, ne donne pas lieu au paiement d'un droit.

§ 3. Les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants.

§ 4. Sauf les notifications faites aux parties, la délivrance par le greffier d'une expédition, d'une copie ou d'un extrait signé ou non signé, donne lieu au paiement d'un droit de 50 cents par page, à calculer conformément aux dispositions des articles 273 et 274 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe".

Art. 5. L'article 71 du même arrêté, abrogé par l'arrêté royal du 19 juillet 2007, est rétabli dans la rédaction suivante :

"Art. 71. Les droits visés aux articles 66 et 70 sont acquittés par un virement ou un versement sur le compte IBAN : BE09-6792-0030-1057 ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Dès qu'un droit est dû, le greffier en chef adresse au débiteur une formule de virement portant une communication structurée permettant d'imputer le paiement à effectuer à l'acte de procédure auquel il se rapporte.

Lorsqu'une demande de suspension ou de mesures provisoires est introduite selon la procédure d'extrême urgence, la formule de virement est jointe à l'ordonnance de fixation. La preuve qu'un ordre de virement a été donné ou qu'un versement a été effectué est déposée à l'audience.

Si le compte visé à l'alinéa 1^{er} n'est pas crédité dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement par un virement ou un versement qui porte la communication structurée mentionnée sur cette formule, l'acte de procédure auquel il se rapporte est réputé non accompli. La suspension et les mesures provisoires qui auraient été ordonnées sont levées par arrêt.

Le Conseil d'État peut consulter à tout moment le compte visé à l'alinéa 1^{er}".

Art. 6. À l'article 72 du même arrêté, les mots "La taxe visée à l'article 30, § 8, des lois coordonnées est acquittée" sont remplacés par les mots "Les droits visés à l'article 70, § 4, sont acquittés".

Art. 7. L'article 81 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 19 juillet 2007, est remplacé par la disposition suivante : "Si le *pro deo* est refusé, les articles 66 à 77 sont d'application".

Art. 8. À l'article 83 du même arrêté, remplacé par l'arrêté royal du 25 avril 2007, les mots "Les taxes visées à l'article 30, §§ 5 à 7, des lois coordonnées" sont remplacés par les mots "Si le *pro deo* est accordé, les droits visés aux articles 66 et 70".

CHAPITRE 2. - *Modifications de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État*

Art. 9. L'article 6 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État est remplacé par la disposition suivante :

"Lors de l'enrôlement du recours en cassation, le droit visé à l'article 70, § 1, 2°, du règlement général de procédure est acquitté conformément à l'article 71 du même règlement".

Art. 10. À l'article 26 du même arrêté, la seconde phrase est remplacée par ce qui suit :

"Le droit visé à l'article 70, § 2, du règlement général de procédure est acquitté conformément à l'article 71 du même règlement".

Art. 11. À l'article 27 du même arrêté, la seconde phrase est remplacée par ce qui suit :

"Le droit visé à l'article 70, § 1^{er}, 3° du règlement général de procédure est acquitté conformément à l'article 71 du même règlement".

Art. 12. À l'article 28 du même arrêté, sont apportées les modifications suivantes :

1° Au 1°, les mots "les taxes visées à l'article 30, §§ 5 et 6, des lois coordonnées" sont remplacés par les mots "les droits visés aux articles 66 et 70 du règlement général de procédure";

2° il est ajouté un 4° rédigé comme suit : "4° les frais de séjour et de déplacement occasionnés par des mesures d'instruction".

Art. 13. À l'article 32 du même arrêté, les mots ", alinéa 2," sont abrogés.

Art. 14. À l'article 33, alinéa 1^{er} du même arrêté, les mots "2 et 3°" sont remplacés par les mots "1, 2, 3° et 4°".

Art. 15. Il est inséré un article 33/1 rédigé comme suit :

"Pour les recours en cassation, le *pro deo* est de droit lorsqu'il a été décidé par la juridiction qui a rendu la décision attaquée".

Art. 16. À l'article 36 du même arrêté, les mots "Les dépens visés à l'article 28, 2° et 3°" sont remplacés par les mots "Si le pro deo est accordé, les dépens visés à l'article 28, 2°, 3° et 4°".

CHAPITRE 3. - *Modification de l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de l'Autorité des services et marchés financiers et de la Banque Nationale de Belgique*

Art. 17. À l'article 3, § 7, de l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de l'Autorité des services et marchés financiers et de la Banque Nationale de Belgique, les mots "70, 72, 77" sont remplacés par les mots "66 à 77".

CHAPITRE 4. - *Modification de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 portant exécution de l'article 68, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités*

Art. 18. À l'article 3, § 7, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 portant exécution de l'article 68, alinéa 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, les mots "62 à 66, 68, 69, 72 à 77" sont remplacés par les mots "62 à 77".

CHAPITRE 5. - *Dispositions finales*

Art. 19. Entrent en vigueur le 1^{er} mars 2014, à l'égard des actes introduits à partir de cette date :

1° l'article 10, 7°, de la loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État;

2° le présent arrêté.

Art. 20. Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté ».

IV. Exposé des moyens

IV.1. Premier moyen

IV.1.1. Thèse de la partie requérante

10. Le premier moyen est pris « de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 9, § 4, de la Convention d'Aarhus, tel que mis en œuvre par l'article 10 bis de la directive CEE 85/337 et par l'article 15 bis de la directive CEE 96/61, du droit d'accès à la justice, du droit à un recours effectif, du droit à un procès équitable et du principe de proportionnalité ».

Le requérant expose que l'arrêté attaqué porte le montant des

droits à 200 euros pour la partie requérante et à 150 euros pour la partie intervenante, que les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants, que l'article 5 rétablit, pour les seules personnes physiques ou morales de droit privé, le principe du paiement préalable, et que ces droits conditionnent l'introduction de la procédure ou la poursuite de celle-ci, puisque si le compte ouvert au SPF Finances n'est pas crédité dans les huit jours francs de la réception de la formule de virement transmise par le greffe du Conseil d'État, « l'acte de procédure est réputé non accompli » et « la suspension et les mesures provisoires qui auraient été ordonnées sont levées par arrêt », sans régularisation possible, et que, pour les procédures de suspension ou de mesures provisoires, introduites selon la procédure d'extrême urgence, la preuve du paiement doit être fournie à l'audience, sans régularisation possible.

11. Dans la première branche du moyen, il rappelle que le droit d'accès à un juge est un principe général, qui doit être garanti dans le respect des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, que « l'article 9 de la convention d'Aarhus proclame que les procédures juridictionnelles doivent offrir des recours suffisants et effectifs, sans que leur coût soit prohibitif » et que, dans l'arrêt du 11 avril 2013 (aff. C-260/11), la Cour de Justice de l'Union européenne a mis en évidence que « l'exigence du coût non prohibitif participe du respect du droit à un recours effectif, consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

Il fait valoir que cette exigence participe aussi du principe d'effectivité, selon lequel « les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union » et qu'en conséquence, ni les justiciables ni leurs avocats ne peuvent être empêchés de former ou de poursuivre un recours « à cause de la charge qui pourrait en résulter ».

Il ajoute que, dans l'arrêt précité du 11 avril 2013, la Cour de justice a précisé que le caractère prohibitif ou non des coûts d'un procès doit s'apprécier globalement, au regard de « l'ensemble des coûts financiers occasionnés par la participation à la procédure judiciaire », de « l'ensemble des frais supportés par la partie concernée », et que « toutes les dispositions de droit national pertinentes » doivent donc être prises en compte.

12. En l'espèce, à propos des montants fixés respectivement à 200 et 150 euros par l'arrêté attaqué, le requérant conteste l'affirmation contenue dans le rapport au Roi, selon laquelle « l'augmentation est raisonnable ».

Il fait valoir que, ce disant, la partie adverse perd de vue que, dans le même temps, l'arrêté royal attaqué rétablit le principe d'un paiement préalable abandonné depuis plus de sept ans et que, dans les faits, les droits mis en débet avant la réforme, étaient très rarement récupérés par le SPF Finances, de sorte qu'en réalité, l'arrêté attaqué « consacre une très sérieuse majoration de droits qui constituent pourtant "un élément de la procédure, qui peut conditionner l'introduction ou la poursuite de celle-ci" », ce sans possibilité de régularisation en cours de procédure, et que « l'impact social du montant est loin d'être négligeable ».

Il relève que le caractère désormais prohibitif du coût de la procédure se déduit aussi des autres mesures adoptées dans le même temps par l'autorité fédérale, telles l'incapacité de celle-ci à « pérenniser le financement et le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne », l'abrogation de l'exemption de la TVA pour les honoraires et frais d'avocats, majorant ceux-ci de 21 %, et la possibilité de condamner la partie qui a succombé à supporter une indemnité de procédure destinée à couvrir partiellement les honoraires de l'avocat de l'autre partie.

À propos de l'aide juridique de deuxième ligne, il souligne en réplique que si elle fonctionne encore, c'est surtout grâce au Barreau, gardien du droit fondamental consacré notamment par l'article 23 de la Constitution, malgré la rémunération largement insuffisante des avocats, compte tenu du système d'enveloppe fermée qui n'assure pas la pérennité des financement et fonctionnement du *pro deo*.

Quant à la remarque de la partie adverse tenant au fait que l'intervention d'un avocat n'est pas obligatoire devant le Conseil d'État, il la considère comme inutilement blessante et expose qu'en tout état de cause, même comparaisant personnellement, un requérant peut être condamné, s'il succombe, au paiement de l'indemnité de procédure.

Il en conclut que l'arrêté royal attaqué, en rétablissant le principe du paiement préalable des droits, en les fixant à de tels montants et en assignant des effets négatifs définitifs à leur non-paiement, porte une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge et au droit à un recours effectif et que les frais, dissuasifs, « entravent l'accès à la justice et limitent le contrôle juridictionnel sur les actes de l'administration ».

13. Le requérant fait valoir, dans la seconde branche du moyen, que le règlement attaqué rétablit le principe du paiement préalable pour les seules personnes physiques ou morales de droit privé, sous réserve de l'octroi du *pro deo*,

tandis que les personnes de droit public s'en voient dispensées, sans que cette différence de traitement soit légalement justifiée, ainsi que l'avait indiqué la section de législation du Conseil d'État dans son avis.

À propos des justifications données à cet égard dans le rapport au Roi, le requérant fait valoir que la circonstance que le risque d'insolvabilité est faible dans le chef des personnes de droit public, ne constitue pas une justification adéquate, « notamment en ce qui concerne les entreprises publiques qui exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel » et, d'autre part, que le fait que les règles de la comptabilité publique rendent irréaliste le respect du délai de huit jours requis par l'article 5 de l'arrêté n'est pas davantage pertinent car ce délai est aussi irréaliste pour les personnes de droit privé.

IV.1.2. Thèse de la partie adverse

14. Sur la première branche, à propos du droit à un recours effectif et du droit d'accès à un juge, la partie adverse répond que la Cour de cassation, comme le Conseil d'État d'ailleurs, admet que ce droit d'accès aux tribunaux n'a pas un caractère absolu et que des limitations demeurent possibles pour autant qu'elles ne restreignent pas l'accès au juge d'une manière ou à un point tel que ce droit s'en trouve atteint dans sa substance même, qu'elles tendent à un but légitime, et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Elle fait valoir qu'on ne peut raisonnablement qualifier de « très sérieuse majoration des droits », la « (très) légère augmentation » de 25 euros, opérée par l'arrêté royal attaqué, qui n'a même pas pour effet d'indexer les montants antérieurs, tels que fixés en 2002.

15. Elle soutient que « telle analyse ne fait que se confirmer en tenant compte globalement de toutes les dispositions du droit national belge et de l'ensemble des frais supportés par la partie concernée ».

Ainsi, selon la partie adverse, la perception préalable des droits n'a rien de révolutionnaire puisqu'elle est de règle et même plus sévère devant les juridictions de l'ordre judiciaire, lors du dépôt de tout acte introductif d'instance, qu'en ce qui concerne le Conseil d'État, l'abolition des timbres fiscaux à apposer au préalable sur la requête ne date même pas d'il y a dix ans et qu'à propos de ces timbres, l'assemblée générale du Conseil avait d'ailleurs jugé que l'exigence de leur apposition sur une demande de poursuite de la procédure n'emportait pas une restriction disproportionnée du droit d'accès au juge.

Par ailleurs, à propos des autres mesures ou circonstances dont le requérant se prévaut dans le cadre d'une approche globale du coût d'une procédure devant le Conseil d'État, elle affirme avec force que l'aide juridique de deuxième ligne « fonctionne et est utilisée chaque jour et est financée de manière durable et pérenne ». Elle ajoute que le recours à un avocat n'est pas obligatoire pour introduire un recours devant le Conseil d'État, que la suppression de l'exemption de TVA sur les honoraires d'avocats s'inscrit dans un contexte européen, que, malgré elle, les honoraires des avocats belges restent inférieurs à ceux des avocats de la majorité des autres États membres, et que l'octroi d'une indemnité de procédure ne fait que consacrer les développements de la jurisprudence et correspond à ce qui existe devant les juridictions judiciaires.

16. À propos de la seconde branche, la partie adverse considère que le requérant se limite à une lecture sélective du rapport au Roi. Elle indique que, certes, l'avis de la section de législation avait invité la partie adverse « à justifier adéquatement la différence de traitement » dans le rapport au Roi mais que celui-ci contient précisément une double justification à cet égard, étant, d'une part, le faible risque d'insolvabilité dans le chef des personnes de droit public et, d'autre part, l'impossibilité pour elles de respecter le délai de huit jours calendrier eu égard aux règles afférentes à la comptabilité publique.

Elle conteste l'assertion, non élaborée, du requérant selon laquelle le respect d'un tel délai serait tout aussi irréaliste pour les personnes privées. Si le requérant fait référence aux « quelques objections d'ordre pratique » figurant au second moyen et tenant au délai de transfert des virements interbancaires qui peut aller jusqu'à trois jours ouvrables, et à l'incertitude du point de départ de ce délai, la partie adverse fait valoir que le justiciable ou son conseil ont nécessairement parfaitement connaissance de l'existence du recours qu'ils introduisent eux-mêmes et qui donne lieu au paiement d'un droit, et, partant, du fait que, dans « des délais extrêmement brefs en pratique », un bulletin de virement leur sera adressé par le greffe, de sorte qu'il ne saurait être question d'un effet de surprise.

Elle ajoute que les motifs et justifications du rapport au Roi, qui sont de nature factuelle et juridique, empêchent que les personnes de droit public soient traitées de la même manière que les autres justiciables et qu'en égard au régime décisionnel et comptable qui leur est propre, il n'est pas concevable que les personnes de droit public soient soumises au même régime que celui applicable aux personnes de droit privé.

Elle relève enfin que le requérant ne conteste pas le motif relatif au moindre risque d'insolvabilité des personnes de droit public, de sorte qu'il n'y a

pas lieu de les soumettre à un régime de paiement préalable des droits.

17. Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète le faible risque d'insolvabilité des pouvoirs publics, non contesté, et, donc, l'absence de crainte d'une détérioration de leur situation financière entre l'introduction du recours et l'issue de la procédure, contrairement à ce qui peut se passer pour les personnes de droit privé. À son estime, « du point de vue du manque à gagner pour les finances publiques » que la suppression du régime de la liquidation en débet a pour objectif de pallier, cela explique objectivement le fait de ne pas exiger des personnes de droit public le paiement préalable des droits visés à l'article 70 du règlement général de procédure.

Quant à la seconde justification contenue dans le rapport au Roi, elle réfute point par point le raisonnement tenu par l'auditeur rapporteur qui, après avoir concédé qu'elle présente une certaine pertinence, considère que trois éléments viennent cependant tempérer l'impossibilité matérielle de procéder au paiement des droits dans le délai de huit jours dans le chef d'une personne de droit public.

IV.2. Second moyen, subsidiaire

IV.2.1. Thèse de la partie requérante

18. Le requérant prend, à titre subsidiaire, un second moyen « de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 9, § 4, de la Convention d'Aarhus, tel que mis en œuvre par l'article 10 bis de la directive CEE 85/337 et par l'article 15 bis de la directive CEE 96/61, du droit d'accès à la justice, du droit à un recours effectif, du droit à un procès équitable et du principe de proportionnalité ».

Il fait valoir que le délai de huit jours francs à dater de la réception de la formule de virement envoyée par le greffe du Conseil d'État, dans lequel le compte bancaire du SPF Finances doit être crédité, sous peine, pour l'acte de procédure auquel le paiement se rapporte, d'être réputé non accompli, est extrêmement bref, irréaliste, impraticable et ne se justifie absolument pas.

À cet égard, il relève que le rapport au Roi précise bien que l'arrêté attaqué ne poursuit même pas « un objectif de célérité des procédures » devant le Conseil d'État et que le caractère impraticable du délai fixé est évident lorsque l'on sait que « certaines banques comptent trois jours ouvrables pour un transfert vers un compte d'une autre banque ».

Il fait en outre valoir que « le délai prend cours à la réception d'un pli adressé par le greffe, donc à une date totalement indéterminée », et varie selon le délai d'exécution des ordres bancaires qui est « fortement aléatoire ». Il considère qu'on ne peut reprocher au requérant ou à son conseil de ne pas être présent lors du passage du facteur ni exiger une élection de domicile chez l'avocat.

Il conclut qu'« en instaurant un tel délai pour l'acquittement des droits, en assignant des effets radicaux au non paiement des droits dans ce délai, et en ne permettant aucune régularisation, l'article 5 de l'arrêté royal attaqué porte une atteinte disproportionnée au droit d'accès à la justice et au recours effectif. Il limite de manière excessive le contrôle juridictionnel sur les actes de l'administration ».

IV.2.2. Thèse de la partie adverse

19. La partie adverse répond que le principal objectif de l'acte attaqué n'est pas de nature financière, mais d'assurer la qualité de l'administration de la justice devant le Conseil d'État, qui ne peut plus être garantie « si un déséquilibre fondamental continue à exister entre les frais de fonctionnement du Conseil d'État et les revenus perçus des droits sur les requêtes dans les différentes procédures » (C.C., n° 124/2006 du 28 juin 2006).

Elle fait valoir que l'article 71 du règlement général de procédure « contient une règle claire qui ne saurait créer une incertitude juridique », dès lors que le justiciable connaît le montant des droits dont il est redevable, les modalités de paiement et qu'il est tout aussi avisé « des conséquences éventuelles du non-respect de la disposition concernée ».

Elle concède que le délai de huit jours « peut paraître court » mais estime qu'il ne dépasse pas les limites du raisonnable, en comparaison avec celui applicable aux cours et tribunaux ou avec le délai applicable auparavant pour l'apposition des timbres fiscaux.

Elle réfute à nouveau les « quelques objections d'ordre pratique » soulevées par le requérant, tenant au délai de transfert des virements interbancaires qui peut aller jusqu'à trois jours ouvrables, et à l'incertitude du point de départ de ce délai, et souligne notamment qu'en période de vacances par exemple, il peut être attendu d'un avocat, à l'instar de ce qui vaut pour la correspondance urgente, qu'il « prenne les mesures nécessaires afin d'assurer une permanence minimale ou une vérification régulière de la correspondance entrante ».

20. À propos de la connaissance qu'un requérant doit en principe avoir de ses obligations légales, le dernier mémoire insiste sur le fait que « tous les éléments de l'obligation légale de paiement (montant, délai, numéro de compte) sont en outre à nouveau portés à l'attention du requérant par le greffier en chef [du] Conseil par l'envoi d'un bulletin de virement ».

V. Appréciation du Conseil d'État

21. Les deux moyens soumis au Conseil d'État, le second fût-il pris à titre subsidiaire, invoquent la violation des mêmes normes et principes généraux.

Il y a lieu de les examiner de manière réunie, étant donné qu'ils participent d'une même problématique qui peut être résumée comme il suit :

Étant entendu que le principe de la liquidation en débet des droits de rôle est maintenu pour les personnes de droit public (premier moyen, seconde branche), le rétablissement de la perception préalable de ces droits, pour les seules personnes de droit privé, et les montants de ces droits portés respectivement à 200 et 175 euros par l'arrêté royal du 30 janvier 2014 attaqué (premier moyen, première branche), de même que les modalités nouvelles de perception et la sanction en cas de non-paiement ou de paiement tardif (second moyen), portent-ils atteinte, de manière discriminatoire, au droit d'accès à un juge qui doit être garanti à chacun, en ce qu'ils instaурeraient une contrainte financière exagérément lourde pour les seules personnes de droit privé requérantes ou intervenantes, alors que les pouvoirs publics s'en trouvent dispensés, ce qui limiterait de façon disproportionnée, pour les premières citées, le droit d'accès au Conseil d'État ?

22. On relèvera d'abord que la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, visée aux moyens, a été abrogée et remplacée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dont l'article 11 prévoit toutefois, à l'instar de l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE, que les procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

Quant à la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, également visée aux moyens, elle a été abrogée et remplacée par la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, elle-même depuis lors abrogée par la directive (refonte) 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010

relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), dont l'article 25, § 4, alinéa 2, prévoit toutefois, comme l'article 15bis de la directive 96/61/CE, que les procédures juridictionnelles auxquelles le public doit avoir accès doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

23. En ce qui concerne le fondement juridique de l'arrêté attaqué, l'avis n° 55.043/2 donné le 20 janvier 2014 par la section de législation indique notamment ce qui suit :

« L'arrêté en projet prend comme base légale l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel que modifié par la loi 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État' adoptée par le Sénat et par la Chambre des représentants. Le nouvel article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées habilite effectivement le Roi à fixer les tarifs des frais, dépens et droits, et à en déterminer les modalités d'acquittement, cette disposition devant par ailleurs être lue à la lumière de l'enseignement de l'arrêt n° 124/2006 du 28 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle, rappelé dans le rapport au Roi ».

24. Dans le rapport au Roi, l'objectif de la modification des modalités de perception des dépens devant le Conseil d'État, prévue dans l'arrêté attaqué, est présenté comme suit :

« Le présent arrêté change par ailleurs le mode de perception des droits : en effet, les finances publiques souffrent de devoir avancer, comme dans le système actuel de la liquidation en débet, les droits; et ce, d'autant plus que c'est au Trésor qu'incombe la charge du recouvrement de multiples petites sommes. Afin de résoudre ce problème, le présent arrêté inverse la charge, la faisant supporter par les parties requérantes et intervenantes, sauf dans l'hypothèse où elles sont des pouvoirs publics.

[...]

Par ailleurs, le montant des droits est porté à 200 euros pour la partie requérante et 150 euros pour la partie intervenante, sur la base du double constat que, d'une part, ce montant n'a jamais été indexé et que, d'autre part, l'augmentation est raisonnable eu égard au fait que l'accès au Conseil d'État, haute juridiction administrative, doit rester démocratique et accessible au citoyen ».

Il est également précisé ce qui suit dans le commentaire de l'article 5 de l'arrêté royal, alors en projet :

« Actuellement, pratiquement tous les dépens sont taxés en débet et le receveur de l'enregistrement est chargé de les recouvrer. En pratique, le recouvrement de nombreuses créances d'un montant généralement modeste n'est pas prioritaire pour le receveur de l'enregistrement et, en cas de contestation, les frais administratifs risquent de limiter fortement la rentabilité de leur recouvrement, de sorte que bon nombre de

recouvrements ne sont pas réalisés avant que la prescription soit atteinte. Le projet rétablit le principe de la taxation concomitante à l'introduction de l'acte de procédure à raison duquel elle est due. Comme les timbres fiscaux n'existent plus, le paiement se fera par un virement ou un versement sur un compte du SPF Finances et le Conseil d'État aura connaissance des opérations effectuées sur ce compte ».

25. À propos de l'accès à la justice et du coût de la procédure, l'arrêt n° 48/2015 de la Cour constitutionnelle du 30 avril 2015 a rappelé les enseignements suivants :

« [...] »

B.18.1. Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre.

B.18.2. Le droit d'accès au juge n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions financières pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à l'essence même de ce droit. Les restrictions à ce droit doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25). La réglementation à cet égard doit servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et ne peut donc induire des restrictions empêchant le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25; *RTBF c. Belgique*, 29 mars 2011, § 69).

[...]

B.23.1. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'objectif de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE consistait à donner au justiciable un large accès à la justice (CJUE, 15 octobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, point 45; 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 82; 12 mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, point 39; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, point 31; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, point 44). L'évitement de coûts excessifs contribue à la réalisation de cet accès à la justice.

B.23.2. Le caractère excessif du coût d'une procédure doit être apprécié en tenant compte de tous les frais supportés par la partie concernée (CJUE, 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 92; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 27 et 28).

B.23.3. Selon la Cour de justice, lorsqu'un juge national souhaite déterminer si une procédure engendre ou non des coûts excessifs, il doit tenir compte d'éléments aussi bien objectifs que subjectifs :

" 38. Il en résulte que, s'agissant des moyens susceptibles de parvenir à l'objectif d'assurer une protection juridictionnelle effective sans coût excessif dans le domaine du droit de l'environnement, il doit être tenu compte de toutes les dispositions du droit national, [...].

39. Par ailleurs, ainsi qu'il a été précédemment indiqué, la juridiction nationale appelée à statuer sur les dépens doit s'assurer du respect de cette exigence en tenant compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement.

40. Cette appréciation ne saurait, dès lors, être portée uniquement par rapport à la situation économique de l'intéressé, mais doit également reposer sur une analyse objective du montant des dépens, et cela d'autant plus que [...] les particuliers et les associations sont naturellement appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l'environnement. Dans cette mesure, le coût d'une procédure ne doit pas apparaître, dans certains cas, comme étant objectivement déraisonnable. Ainsi, le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable.

41. Quant à l'analyse de la situation économique de l'intéressé, l'appréciation à laquelle doit se livrer la juridiction nationale ne peut reposer uniquement sur les capacités financières estimées d'un requérant 'moyen', dès lors que de telles données peuvent n'avoir qu'un lointain rapport avec la situation de l'intéressé.

42. Par ailleurs, le juge peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci ainsi que pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades (voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, *Rec.* p. I-13849, point 61).

[...]

45. L'exigence relative à l'absence de coût prohibitif de la procédure judiciaire ne saurait, dès lors, être appréciée différemment par une juridiction nationale selon qu'elle statue à l'issue d'une procédure en première instance, d'un appel ou d'un deuxième appel » (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45)."

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que le contrôle du caractère excessif ou non de certains coûts ne peut être purement subjectif, que la juridiction compétente doit tenir compte de la situation économique de l'intéressé, et qu'elle peut tenir compte des chances raisonnables de succès du requérant, de l'importance de l'enjeu pour le requérant et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, points 46-51) ».

26. En l'espèce, l'article 4 de l'arrêté attaqué rétablit l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 et dispose que les requêtes en indemnité, en

annulation, en suspension, en cassation, en révision, en opposition ou en tierce opposition, et les demandes de poursuite de la procédure après un arrêt sur une demande de suspension, donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros et que les requêtes en intervention donnent lieu au paiement d'un droit de 150 euros.

Le rapport au Roi explique que ces montants ont été fixés en tenant compte du fait que les taxes ou droits n'ont jamais été indexés et que l'accès au Conseil d'État doit rester démocratique et accessible au citoyen.

Il n'est pas contesté que, comme l'indique la partie adverse dans son mémoire en réponse, l'augmentation de vingt-cinq euros du droit afférent à chaque requête n'a même pas pour effet d'indexer les montants antérieurs, inchangés depuis 2002, voire depuis un arrêté royal du 17 février 1997 qui les avait, à l'époque, portés respectivement à sept mille et cinq mille anciens francs belges.

Une telle augmentation, que la partie adverse qualifie à juste titre de légère, ne saurait être vue comme déraisonnable ou disproportionnée.

27. Le fait que les droits de rôle visés à l'article 70 du règlement général de procédure doivent désormais être avancés par les parties requérante ou intervenante, alors qu'ils étaient auparavant inscrits en débet en début de procédure, ne permet pas de conclure à une atteinte illégale au droit de chacun à un recours effectif.

On relèvera d'abord que tout requérant qui obtient gain de cause, se voit en principe rembourser les sommes par lui avancées lors de l'introduction de la procédure.

Par ailleurs, vu leur faible augmentation depuis plusieurs lustres, comme ci-avant constaté, les montants nouveaux de 200 ou de 150 euros ne peuvent être considérés, en eux-mêmes, comme excessifs pour quiconque.

En effet, l'article 83 de l'arrêté du Régent précité, modifié par l'arrêté royal attaqué, dispense expressément, le cas échéant, les justiciables financièrement plus faibles et bénéficiant du *pro deo*, d'acquitter les droits de rôle, ceux-ci étant en ce cas liquidés en débet par le greffier en chef. L'article 15 de l'arrêté attaqué insère même un article 33/1 dans l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, qui prévoit que, pour les recours en cassation, « le *pro deo* est de droit lorsqu'il a été décidé par la juridiction qui a rendu la décision attaquée ».

28. Enfin, même sous l'empire de l'arrêté royal du 19 juillet 2007 précité instituant le principe de l'inscription en débet des droits pour tous, principe abandonné par l'arrêté royal attaqué, l'article 68, alinéa 5, du règlement général de procédure prévoyait, comme actuellement, que « l'ensemble des dépens, liés tant à la demande de suspension qu'à la requête en annulation, sont mis à charge de la partie qui succombe au fond ».

La circonstance que, dans les faits, bon nombre de recouvrements des multiples « petites sommes » ainsi dues par les parties requérantes succombantes n'étaient pas réalisés « avant que la prescription soit atteinte », comme l'expose le rapport au Roi, ne saurait donc être prise en considération pour soutenir, comme le fait implicitement le requérant mais à tort, que l'arrêté attaqué impliquerait en réalité une augmentation excessive des droits, passant de 0 euro à 200 ou 175 euros, c'est-à-dire une « très sérieuse majoration ».

29. En ce qui concerne l'approche globale des frais à supporter par un justiciable, il convient de constater que les arguments avancés par le requérant pour prétendre au caractère désormais prohibitif du coût d'une procédure mue devant le Conseil d'État, sont étrangers à l'arrêté royal attaqué et qu'ils n'en affectent donc pas, en soi, la légalité.

30. Surabondamment, il y a lieu de relever que la Cour constitutionnelle a considéré, dans l'arrêt n° 48/2015 précité, que la procédure d'octroi d'une indemnité de procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État satisfait aux conditions ci-avant rappelées et fixées par la Cour de justice.

Elle a jugé que l'indemnité de procédure, instaurée par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 précitée, dont le montant de base est au demeurant sensiblement plus élevé que celui des droits de rôle, ne peut être considérée comme un « coût excessif », parce qu'elle ne consiste pas en une indemnisation intégrale de tous les frais exposés par la partie ayant obtenu gain de cause, que « la section du contentieux administratif du Conseil d'État a également la possibilité, lorsqu'elle accorde l'indemnité de procédure, de déroger au montant de base fixé dans l'arrêté royal, tant qu'elle ne dépasse pas les montants maximum et minimum et qu'elle tient en outre compte de la capacité financière de la partie succombante, de la complexité de l'affaire et du caractère manifestement déraisonnable de la situation », et que « de plus, la section du contentieux administratif a la possibilité de déroger au montant minimum fixé par le Roi lorsqu'une personne qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne se trouve dans une situation manifestement déraisonnable », de sorte que le régime permet « de limiter les effets de la répétibilité pour la partie qui perd le procès et qui ne dispose pas de moyens

financiers importants ».

31. Le même raisonnement peut être tenu à propos des honoraires et frais de l'avocat auquel la partie concernée fait le cas échéant appel, puisqu'en cas d'insuffisance de ses revenus, elle peut, conformément aux articles 508/1 et suivants du Code judiciaire, obtenir l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou entièrement gratuite.

32. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent 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. Les mêmes règles s'opposent 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 considérée, 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 est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

On relèvera encore que lorsque l'accès à un juge est entravé pour une catégorie de personnes, cette catégorie de personnes peut être comparée à toute catégorie de personnes pour laquelle l'accès au juge n'est pas entravé.

33. Il résulte de la lecture combinée des articles 68 et 71 du règlement général de procédure que les droits visés à l'article 66 sont liquidés en débet pour les personnes de droit public, tandis que, pour les autres personnes, ils font l'objet d'un paiement, presque concomitant à l'introduction d'un acte de procédure, par un virement ou un versement sur un compte bancaire ouvert auprès du SPF Finances, compte qui doit être « crédité dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement » portant la communication structurée *ad hoc*, sous peine de voir l'acte de procédure pour lequel le droit est dû, réputé non accompli.

34. Le rapport au Roi justifie le rétablissement du principe du paiement préalable des droits par le souci de résoudre le problème auquel les finances publiques sont confrontées, de devoir « avancer » tous les droits, comme c'est le cas dans le système de la liquidation en débet et, donc, de devoir procéder ensuite au recouvrement de « multiples petites sommes », sans assurance, notamment en cas de contestation, d'une rentabilité suffisante de la procédure.

Le retour à un tel système apparaît, en soi, comme reposant sur des motifs adéquats, étant donné qu'il a été constaté dans les développements précédents, que l'arrêté royal attaqué n'instaure pas une contrainte financière à ce point lourde pour les justiciables, qu'elle constituerait un obstacle injustifié au droit d'accès au juge.

35. En ce qui concerne l'inégalité critiquée dans la seconde branche du premier moyen, qui serait créée par l'exclusion des personnes de droit public du système de paiement des droits (presque) concomitant à l'introduction de l'acte de procédure concerné, tandis que les personnes de droit privé y sont en revanche soumises, il convient tout d'abord de relever qu'elle ne résulte pas, en soi, du mécanisme mis en œuvre ou rétabli par l'arrêté royal attaqué mais plutôt d'arrêtés royaux antérieurs, tel l'arrêté royal du 25 avril 2007 déjà cité, qui ont introduit le principe de la liquidation des dépens en débet lorsqu'ils sont dus par les personnes de droit public, bien avant que l'arrêté royal du 19 juillet 2007, également précité, institue le principe de la liquidation en débet des droits pour les autres requérants.

36. Par ailleurs, dans le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué, la partie adverse a justifié le retour au système du « paiement préalable », par la circonstance que « les finances publiques souffrent de devoir avancer, comme dans le système actuel de la liquidation en débet, les droits; et ce, d'autant plus que c'est au Trésor qu'incombe la charge du recouvrement de multiples petites sommes » et elle a expliqué la dispense dont bénéficient, à cet égard, « les personnes morales de droit public, en ce compris les entreprises exerçant leurs activités dans un environnement concurrentiel » (*cfr.* avis n° 55.043/2 du 20 janvier 2014 du Conseil d'État, section de législation, *Mon.b.*, 3 février 2014, p. 9122) « par le fait que le risque d'insolvabilité est faible dans le chef des personnes de droit public, mais surtout par le fait que les règles afférentes à la comptabilité publique rendent irréaliste le respect du délai de huit jours requis par l'article 5, modifiant l'article 71 du règlement général de procédure pour que le compte soit crédité ».

37. Le faible risque d'insolvabilité des pouvoirs publics par rapport à ce qui peut se passer pour les personnes de droit privé, et, donc, comme l'expose la partie adverse, l'absence de crainte dans leur chef d'une détérioration de la situation financière entre l'introduction du recours et l'issue de la procédure, ne sont pas en soi contestés et peuvent être admis.

Il importe de souligner que le principe de l'inscription en débet pour les personnes de droit public ne dispense pas celles-ci du paiement des droits auquel elles seraient condamnées; elles sont seulement dispensées de les avancer.

La référence même à la solvabilité de principe des personnes de droit public, faite dans le rapport au Roi, indique implicitement mais certainement, que la partie adverse entend désormais procéder au recouvrement des sommes dues à l'issue des procédures s'étant déroulées devant le Conseil d'État.

Le premier des motifs repris au rapport au Roi est alors susceptible de justifier la distinction de manière objective et raisonnable, au regard du but poursuivi, dès lors que l'on peut concevoir que les finances publiques ne réclament pas, en l'absence de risque objectif d'insolvabilité, une avance de la part des personnes de droit public, mais bien dans le chef de personnes pour lesquelles un tel risque n'est jamais à exclure.

La liquidation en débet des droits de rôle n'implique pas en soi que les finances publiques continueraient de « souffrir », en contradiction avec l'objectif poursuivi par la mesure.

En effet, d'une part, il ne s'agit que d'une dispense d'avancer les droits, mais non de les supporter le cas échéant. D'autre part, le rétablissement du paiement préalable de principe a lui-même pour effet immédiat de largement diminuer le nombre des « créances d'un montant généralement modeste », tel que visé dans le commentaire de l'article 5 du rapport au Roi, dont le recouvrement s'avérait laborieux par le passé. Enfin, l'auteur du projet a pu considérer que le risque de « contestation », visé dans le même commentaire, est moins à craindre dans le chef des pouvoirs publics et, partant, moins susceptible d'hypothéquer « fortement la rentabilité » de la procédure de recouvrement, qu'en ce qui concerne les personnes physiques ou morales privées.

38. Le second motif indiqué dans le rapport au Roi, relatif aux règles afférentes à la comptabilité publique, présente une pertinence certaine.

Même si toutes les personnes morales de droit public ne sont pas soumises aux mêmes « règles de comptabilité publique » contraignantes – ainsi en va-t-il, par exemple, des entreprises publiques autonomes –, il reste que la nécessité de respecter un corps de règles faisant intervenir plusieurs services différents pour effectuer un paiement justifie parfaitement que le délai de huit jours prévu par le nouvel article 71 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 ne puisse matériellement être respecté par une personne de droit public.

39. Si un tel motif est admissible pour les personnes morales de droit public encore convient-il de se demander si ce même délai de huit jours, imposé aux personnes de droit privé, est réaliste et praticable dans le chef de celles-ci.

Si le souci d'organiser une bonne administration de la justice et de garantir la sécurité juridique est légitime et requiert la fixation de délais pour accomplir certains actes de procédure ou démarches administratives y afférentes, il reste que le dossier administratif ne contient aucune justification permettant de comprendre pourquoi le délai retenu par le Roi a été fixé à huit jours.

Il est ainsi extrêmement difficile de déterminer si la mesure adoptée est raisonnablement justifiée.

40. Un délai de huit jours francs ou « calendrier » pour « créditer » le compte ouvert auprès du SPF Finances, est tout aussi court pour les parties requérantes et intervenantes qui ne sont pas des administrations publiques. Il réclame une attitude particulièrement active de la part de la partie concernée durant la procédure et apparaît difficilement praticable, surtout si l'on tient compte du laps de temps que peut requérir un virement, au regard des articles VII.39 et VII.44, § 1^{er}, du Code de droit économique (un requérant sachant quand il a donné l'ordre de paiement mais n'ayant pas un total contrôle sur le délai de transfert que respectera son organisme bancaire), des week-ends et jours fériés, ou encore de l'absence éventuelle du requérant le jour de la distribution du courrier qui transmet la formule de virement comportant la communication structurée *ad hoc*, délivrée par le greffier en chef.

À l'exception des procédures diligentées en extrême urgence, pour lesquelles le Roi a prévu que l'audience puisse avoir lieu avant l'échéance du délai précité de huit jours, mais auquel cas la preuve de l'émission de l'ordre de paiement doit être déposée à l'audience, le simple ordre de versement ne suffit pas, il faut que le compte du SPF Finances soit crédité, à défaut de quoi l'acte de procédure est réputé non accompli, sans régularisation possible.

Le délai de paiement des droits conditionne donc la saisine du Conseil d'État et, par conséquent, l'accès au juge.

41. La bonne administration de la justice et la sécurité juridique dont question ci-dessus ne sont pas de nature et ne suffisent pas à justifier que le justiciable, qui ne dispose pas de la possibilité de payer les droits de rôle de manière anticipée, ne se voit octroyer qu'un délai d'à peine huit jours pour accomplir la formalité, alors que, d'une part, il n'a pas la maîtrise de la date d'envoi d'un courrier dont la réception déterminera pourtant le point de départ du délai et il ne contrôle pas le temps que prendra son organisme bancaire pour exécuter son ordre de paiement et transférer le montant requis sur le compte du bénéficiaire, que, d'autre part, le bon accomplissement de l'acte de procédure concerné ne dépend justement pas de l'ordre de paiement donné par le justiciable

mais du crédit du compte bénéficiaire dans ces huit jours, et qu'enfin, à défaut de paiement dans le délai requis, l'acte de procédure pour lequel le droit était requis est irrémédiablement réputé non accompli, ce qui porte atteinte à la substance même du droit d'accès à la haute juridiction qu'est le Conseil d'État.

42. Il résulte des considérations qui précèdent que le premier moyen, seconde branche et le second moyen sont fondés dans cette mesure, c'est-à-dire en ce que l'article 71, alinéa 4, nouveau, du règlement général de procédure, rétabli par l'article 5 de l'arrêté royal attaqué, ne prévoit, pour les personnes physiques et morales de droit privé, qu'un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement visée à l'alinéa 2, pour créditer le compte visé à l'alinéa 1^{er} du même article et qu'en cela, il limite de manière disproportionnée leur droit d'accès au Conseil d'État.

VI. Conséquence de l'illégalité.

43. La requête introductive sollicitait l'annulation partielle de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, puisqu'elle n'attaquait formellement que les articles 1^{er} à 8 dudit arrêté royal qui en contient 20.

Le bien-fondé du premier moyen, seconde branche, et du second moyen, dans la mesure ci-avant précisée, n'entraîne cependant que l'illégalité des mots « dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement » dans l'article 71, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, rétabli par l'article 5 de l'arrêté royal attaqué du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État.

44. Lorsque les dispositions d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation.

Si, en revanche, les dispositions du règlement attaqué devant le Conseil d'État sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles laisse intact l'objet principal du règlement et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

45. En l'espèce, la seule règle déclarée illégale par le présent arrêt est dissociable de l'ensemble des autres dispositions de l'arrêté royal attaqué et son annulation n'aboutit manifestement pas à modifier de manière substantielle le

contenu ni la cohérence de l'arrêté royal attaqué, en ce que celui-ci abandonne le principe de la liquidation en débet des droits pour tous les requérants.

VII. Indemnité de procédure

46. La partie requérante demande que la partie adverse soit condamnée aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il convient d'accueillir la demande et de fixer l'indemnité de procédure à 700 euros, qui correspond au montant de base fixé par l'article 67 du règlement général de procédure.

PAR CES MOTIFS LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

1. Sont annulés, dans l'article 71, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, rétabli par l'article 5 de l'arrêté royal attaqué du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, les mots « dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement ».

2. Le recours est rejeté pour le surplus.

3. Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

4. Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique du 26 janvier 2016, par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, composée de :

MM.	Roger Stevens, Michel Hanotiau, Dierk Verbiest, Philippe Quertainmont, Jacques Vanhaeverbeek, Johan Lust, Geert Van Haegendoren, Geert Debersaques, Eric Brewaeys,	Président du Conseil d'État, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre, président de chambre,
Mmes	Simone Guffens, Colette Debroux,	conseiller d'État, conseiller d'État,
MM.	Carlo Adams, Bruno Seutin, Imre Kovalovszky, Pierre Lefranc, Jan Clement,	conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État,
Mme	Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,
MM.	Michel Pâques, Stephan De Taeye, Bert Thys, Pierre Barra,	conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État, conseiller d'État,
Mme	Diane Déom,	conseiller d'État,
M.	Yves Houyet,	conseiller d'État,
Mmes	Anne-Françoise Bolly, Wanda Vogel,	conseiller d'État, conseiller d'État,
M.	Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
assistés de		
M.	Frank Bontinck,	greffier en chef ff.

Le Greffier en Chef ff.,

Le Président,

Frank Bontinck

Roger Stevens