

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 233.610 du 26 janvier 2016

A. 211.634/G-131

En cause : 1. Hugo BOGAERTS,
2. Kristien ROELANTS,
3. Lin PLOEGAERT,
4. Marina APERS,
5. Marc VAN DAMME,
assistés et représentés par
Me Philippe Vande Casteele, avocat,
ayant son cabinet à 2900 Schoten,
Klamperdreef 7,
chez qui il est fait élection de domicile,

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par:

1. le ministre de l'Intérieur,
assisté et représenté par
Mes David D'Hooghe, Leopold Schellekens et
Arne Carton, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles,
rue de Loxum 25,
chez qui il est fait élection de domicile,
2. le ministre des Finances,
faisant élection de domicile à 1030 Bruxelles,
Service juridique central du SPF Finances,
North Galaxy – Tour B – 26e étage,
Boulevard du Roi Albert II, 33/15.

I. Objet du recours

1. Le recours, formé le 13 février 2014, vise l'annulation des :

« - articles 70, § 1^{er}, 70, § 3 et 71 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État [...], rétablis par les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du

30 janvier 2014 'modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État'. [...]

- des articles 9, 10 et 11 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 'modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État' ».

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et les parties requérantes ont déposé un mémoire en réplique.

Mme Inge Vos, auditeur, a rédigé un rapport.

Les parties requérantes et le ministre de l'Intérieur ont déposé un dernier mémoire.

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.

M. Johan Lust, président de chambre, a fait rapport.

Me Philippe Vande Casteele, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, Mes David D'Hooghe et Arne Carton, avocats, qui comparaissent pour le ministre de l'Intérieur, et Selim Dedeli, attaché, qui comparaît pour le ministre des Finances, ont été entendus.

Mme Inge Vos, auditeur, a donné un avis.

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. Dispositions attaquées et cadre juridique

3. Selon l'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), la procédure à suivre devant la section du contentieux administratif dans les cas visés (notamment) par les articles 14 et 17 doit être déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le conseil d'État, remplacé par 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' (ci-après : la loi du 20 janvier 2014), dispose :

« 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 30, § 5, alinéas 1^{er} à 3 et 5, ainsi que les paragraphes 6 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ont été abrogés par l'article 10, 7°, de la loi du 20 janvier 2014, précitée.

L'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 (*Doc. parl.*, Sénat 2012-2013, n° 5-2277/1, 21-22), commente les dispositions précitées comme suit :

« [...] les modifications apportées par l'article 10 en projet tiennent compte de l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) portant le numéro 124/2006 du 28 juillet 2006. En vertu de cet arrêt, les droits exigés à l'occasion de l'introduction d'une requête au Conseil d'État constituent bien une 'taxe'. Le fondement de la délégation au Roi faite par l'article 30, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel que rédigé à l'époque, se trouve dans l'article 160 de la Constitution et non dans l'article 170 de la Constitution. Il en découle que 'la délégation accordée au Roi par la troisième phrase de l'article 30, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 a pour fondement juridique l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution et ne saurait dès lors violer les articles 10, 11 et 170 de celle-ci'. Cette base constitutionnelle particulière justifie que l'avant-projet de loi privilégie le terme de 'taxe' à celui de 'droit'.

En substance, il est acquis que le Roi peut, sans violer la Constitution, fixer le montant et le mode de perception des droits de mise au rôle, ainsi que les autres frais afférents à un recours devant le Conseil d'État.

Afin d'éviter les discussions sur la portée exacte des termes 'frais et dépens', il est proposé d'ajouter le mot 'droits' afin, d'une part, d'intégrer l'enseignement de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle et, d'autre part, de consolider la délégation royale comme englobant tout type de frais inhérents à l'instance d'un recours devant le Conseil d'État.

En effet, l'ancienne version abrogée de cette disposition visait 'les tarifs des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement'. Désormais, vu la suppression des timbres fiscaux, le mot 'droits' est plus approprié. Le terme 'droit' a été préféré à celui de 'droit de greffe' réservé par le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, aux juridictions civiles (article 268/1 et article 268/2, du Code des droits d'enregistrement) au sens large du terme, en ce compris les cours et tribunaux du travail.

Enfin, un plafond est fixé afin d'éviter que le Roi ne rende l'accès au Conseil d'État inutilement difficile. Ce plafond exclut les 'frais', c'est-à-dire les frais d'expertise, de descentes sur les lieux, les indemnités des témoins, ... Il a aussi été considéré que ce plafond s'entend par fait générateur. Ainsi, dans les lois coordonnées actuelles, les droits de 175 euros sont dus pour chaque requérant. Il n'est pas envisagé de modifier ce système.

Il suit de ce qui précède que les paragraphes 5 à 9 de l'article 30 des lois coordonnées, à l'exception de l'alinéa 4 dudit paragraphe 5, doivent être abrogés puisqu'ils sont soit repris dans le 3^o susmentionné, soit doivent être réglés par arrêté royal comme il est prévu ci-dessus. Cela inclura les nouvelles dispositions en matière de requêtes collectives, auxquelles l'avis du Conseil d'État se réfère ».

4. L'arrêté royal du 30 janvier 2014 'modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État' (ci-après : l'arrêté

royal du 30 janvier 2014) pourvoit à l'exécution de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Son article 4 rétablit 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' (ci-après : le Règlement général de procédure), abrogé par l'arrêté royal du 19 juillet 2007, dans la rédaction suivante :

« § 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 [de] 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.

[...]

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

[...] ».

L'article 5 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 rétablit l'article 71 du Règlement général de procédure, abrogé par l'arrêté du 19 juillet 2007, en ces termes :

« Les droits vis[é]s 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} ».

IV. Recevabilité

Exception

5. Selon le mémoire en réponse de la partie adverse, le recours est irrecevable. Aucun des requérants ne précise en quoi les articles attaqués pourraient avoir une incidence directe et défavorable sur sa situation personnelle.

6. Après lecture de l'« exposé » que les requérants consacrent à leur intérêt dans le mémoire en réplique, la partie adverse déclare s'en remettre « à la sagesse du Conseil » à cet égard.

Appréciation

7. Compte tenu de la souplesse usuelle avec laquelle est apprécié l'intérêt dans les recours dirigés contre un arrêté réglementaire, le Conseil d'État estime qu'il est raisonnable de reconnaître l'intérêt des requérants. Les parties requérantes, en tant que personnes physiques ayant déjà introduit dans le passé des procédures devant le Conseil d'État ou étant susceptibles de le faire à

l'avenir, attestent à suffisance qu'elles peuvent être directement et défavorablement affectées par un arrêté royal qui fixe les règles de perception des dépens devant le Conseil d'État.

V. Examen des moyens

A. Premier moyen

Point de vue des parties

8. Dans un premier moyen, les parties invoquent l'excès de pouvoir et l'illégalité des motifs entachant l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014, de même que la violation de l'article 160 de la Constitution, de la loi du 19 janvier 2014, notamment de l'article 10, et de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ainsi que le soulignent les requérants dans leur requête, la question se pose de savoir si le Roi est effectivement compétent pour arrêter lui-même que les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants. Cette obligation procède tant du nouvel article 70, § 3 que du nouvel article 70, § 1^{er}, alinéa 4, du Règlement général de procédure.

Il est exposé que, depuis 1993, il résulte du nouvel article 160 de la Constitution que le législateur n'est pas obligé d'attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure devant le Conseil d'État et que ce pouvoir du Roi est limité « par le fait que le législateur doit en tout état de cause fixer lui-même les 'principes' de la procédure ». La règle selon laquelle les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants, est clairement un principe de l'espèce. C'est précisément la raison pour laquelle la loi du 15 septembre 2006 a explicitement fixé cette règle dans l'article 30, § 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Toutefois, la loi du 19 janvier 2014 a expressément abrogé cet article 30, § 7, de sorte que les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prescrivent plus que le droit doit être payé autant de fois qu'il y

a de requérants. Ainsi, tant l'article 160 de la Constitution que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont violés. L'article 30, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet uniquement de prendre en considération l'introduction d'une requête comme « fait générateur » pour que des droits soient dus. Les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoient pas d'exception à cette règle de base.

Selon les requérants, le Roi méconnaît également l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en disposant que malgré la limitation légale de 225 euros, un montant supérieur peut encore être demandé en cas de requête collective.

9. La partie adverse rétorque que le législateur entendait, avec l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution, inséré le 18 juin 1993, accorder au Roi une large délégation en ce qui concerne la fixation des règles de procédure. En outre, l'article 70, § 3, constitue une disposition réglementaire qui était en vigueur au moment de la modification de la Constitution de 1993 et il se déduit de l'arrêt n° 124/2006 de la Cour constitutionnelle du 28 juillet 2006 que le Constituant en a admis la constitutionnalité. La partie adverse conteste par ailleurs que la règle énoncée à l'article 70, § 3, du Règlement général de procédure serait clairement un principe au sens de l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Elle estime au contraire qu'il s'agit d'une simple règle de procédure.

Il n'y a pas non plus violation de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifié par l'article 10 de la loi du 20 janvier 2014. Le Roi a uniquement pourvu à l'exécution de la délégation prévue à l'article 30 (modifié), § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. L'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 précise que l'objectif n'est pas d'apporter des modifications au système actuel prévu dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, selon lequel les droits sont dus pour chaque demandeur à titre individuel, et ce par « fait générateur », c'est-à-dire par requête introduite. Eu égard à la délégation prévue à l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les dispositions légales instaurées par

la loi du 15 septembre 2006, qui fixaient de manière précise les droits dus — dont également celles de l'article 30, § 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en matière de droits dus en cas de requête collective — pouvaient être abrogées, étant donné que ceux-ci seraient dorénavant réglés par arrêté royal.

10. Dans leur mémoire en réplique, les requérants répondent que l'arrêt 124/2006 de la Cour constitutionnelle n'indique pas que les lois et arrêtés royaux relatifs à la procédure devant le Conseil d'État, adoptés après le 18 juin 1993, ne peuvent pas être appréciés à la lumière de l'article 160 de la Constitution et que l'arrêt ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si la règle selon laquelle les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants constitue ou non un principe au sens de l'article 160 de la Constitution. Les requérants demandent que soit posée une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à ce sujet.

11. Dans le dernier mémoire, la partie adverse conteste que les délais aient été respectés pour formuler la question préjudicielle et réfute la nécessité de poser cette question, l'arrêt n° 124/2006 s'étant déjà prononcé sur une question ayant un objet identique. Elle estime subsidiairement que la question préjudicielle devant être soumise à la Cour constitutionnelle doit être reformulée, comme le propose le rapport de l'auditorat.

12. Dans leur dernier mémoire, les requérants formulent des observations concernant la nouvelle formulation de la question préjudicielle, mais estiment que « quoi qu'il en soit », le rapport conclut à juste titre que la question doit être posée.

Appréciation

13. Le moyen est dirigé contre l'article 70, § 1^{er}, alinéa 4, et § 3, du Règlement général de procédure, rétabli par l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014.

Cet article 70, § 1^{er}, alinéa 4, dispose :

« 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 ».

L'article 70, § 3, dispose :

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

L'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose :

« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe ».

L'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que la procédure à suivre devant la section du contentieux administratif dans les cas énumérés dans cette disposition est déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

En vertu de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État – remplacé par 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' - l'arrêté royal visé à l'alinéa 1^{er}, fixe notamment : « les tarifs des frais, dépens et droits, ces droits ne pouvant pas dépasser un montant de 225 euros » et « les modalités pour acquitter les frais, dépens et droits » .

L'article 10, 7°, de la loi du 20 janvier 2014 a notamment abrogé l'article 30, § 7, selon lequel des requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants.

15. Comme il a été observé au 3, l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 a notamment relevé qu' « [e]n substance, il est acquis que le Roi

peut, sans violer la Constitution, fixer le montant et le mode de perception des droits de rôle, ainsi que les autres frais afférents à un recours devant le Conseil d'État », qu'un plafond est fixé afin d'éviter que le Roi ne rende l'accès au Conseil d'État inutilement difficile, que ce plafond s'entend « par fait générateur », et qu'il n'est pas envisagé de modifier ce système.

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 30, § 7, l'exposé des motifs considère que la question doit être réglée par un arrêté royal qui comportera les nouvelles dispositions en matière de requêtes collectives.

16. Ces déclarations inscrites dans l'exposé des motifs s'opposent à ce qu'on admette que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est violé, en ce que l'arrêté royal du 30 janvier 2014 prévoit que les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants, de sorte que, dans le cas d'une requête collective, les droits peuvent excéder le montant de 225 euros, et en ce que les requérants qui, dans le cas d'une telle requête collective en annulation, n'ont pas demandé la suspension, doivent immédiatement acquitter ce droit.

17. Le Conseil d'État n'est pas compétent pour trancher la question de savoir si, dans ces circonstances, l'article 30, nouveau, se heurte ou non à l'article 160 de la Constitution en ce que, sans autre précision, il laisse au Roi, s'agissant des requêtes collectives également, le soin de fixer le tarif des droits ainsi que les modalités relatives à leur acquittement. C'est précisément pourquoi, dans leur mémoire en réplique, les requérants font valoir en temps utile qu'il y a lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à ce sujet.

Toutefois, de l'avis de la partie adverse, la Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée sur une question ayant un objet identique ou substantiellement identique. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt n° 124/106.

18. Indépendamment de la question de savoir si cet arrêt peut dissuader de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, il

s'avère de toute façon que, depuis la clôture des débats, la Cour s'est prononcée spécifiquement sur la constitutionnalité de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, remplacé par l'article 10, 2°, de la loi du 20 janvier 2014, dans un nouvel arrêt, n° 103/2015 du 16 juillet 2015. Cet arrêt aborde l'essence de la problématique relative à la compétence, que les requérants font valoir dans la requête.

Il convient de charger l'auditorat de rédiger un rapport complémentaire portant sur l'effet de ce nouvel élément sur la présente affaire, rapport auquel les parties pourront réagir dans un dernier mémoire complémentaire.

B. Deuxième moyen

Point de vue des parties

19. Dans un deuxième moyen également, les requérants s'élèvent contre le régime relatif au droit de rôle que l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 prévoit pour les requêtes collectives. Ils soutiennent en particulier que ce régime méconnaît le droit d'accès au juge et à un recours effectif devant un tribunal, droit fondamental consacré à leur estime dans :

- « - les articles 23, 144, 145, 160 et 161 de la Constitution;
- les articles 6 et 13 de la C.E.D.H.;
- l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- la Convention d'Aarhus (sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement), notamment l'article 9;
- la directive 2011/92 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 (concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement), notamment les articles 9 et 11 ».

20. Dans leur mémoire en réplique, ils demandent que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de justice :

« La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, et en particulier les articles 3 et 9 de celle-ci, considérés tous deux isolément et conjointement avec (1) le principe d'égalité et (2) les principes généraux d'état de droit et d'accès à un juge, ne s'oppose-t-elle pas au régime, inscrit à l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 (« modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État ») (Moniteur belge du 3 février 2014), disposant que les requêtes 'donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros » et que 'les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants',

étant entendu qu'en outre, cette réglementation nationale s'applique aussi pleinement, sans instaurer de droit à une limitation ou une exonération du droit de rôle en tenant toujours compte de ce que, pour reprendre les termes du Préambule de la Convention, les citoyens ont 'le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures', et 'qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits', auquel cas le citoyen agit donc bien aussi dans l'intérêt général mais supporte lui-même le risque d'un droit de rôle,

compte tenu du fait que les articles 1017 et suivants du Code judiciaire, qui ne s'appliquent pas à la procédure du Conseil d'État, ne prévoient, eux, à cet égard que des dépens et droits par citation ou requête, et non, autrement dit, par requérant,

compte tenu du fait que l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État (Moniteur belge du 3 février 2014, *erratum* du 13 février 2014), dispose que dorénavant : 'La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause', et compte tenu du fait que (1) avant l'adoption de l'article 30/1 (des lois coordonnées sur le Conseil d'État), les requérants devant le Conseil d'État ne supportaient pas ce risque financier supplémentaire de l'indemnité de procédure, (2) l'absence, auparavant, de réglementation en matière d'indemnité de procédure a été considérée conforme au principe d'égalité (Cour constitutionnelle, n° 118/2009, 16 juillet 2009) et (3) la différence de traitement entre les parties au procès devant le Conseil d'État repose sur un critère pertinent et ne viole pas le principe d'égalité (Cour constitutionnelle, n° 96/2012, 19 juillet 2012, B.10) ? ».

Appréciation

21. Dans l'attente de la réponse à la question préjudicielle à laquelle l'examen du premier moyen devrait donner lieu, le rapport de l'auditorat n'a pas examiné ce moyen.

Pour l'heure, le moyen ne se prête donc pas à une appréciation par le Conseil d'État.

C. Troisième moyen

Point de vue des requérants

22. Dans un troisième moyen, les requérants visent deux aspects de l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 :

« le droit de 'rôle' est fixé à 200 euros par requête, étant entendu que l'introduction d'une demande en annulation et d'une demande en suspension donne lieu au paiement de 2 x 200 euros.

Il est également prévu ce qui suit : '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 ».

Selon les requérants, la première mesure viole l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, introduit par l'article 10 de la loi du 19 janvier 2014, parce que le justiciable considéré à titre individuel doit faire face à des droits excédant 225 euros lorsqu'il doit demander la poursuite de la procédure d'annulation après le rejet de la demande de suspension.

Il est fait grief à la deuxième mesure d'emporter un excès de pouvoir « y compris la violation de l'article 160 de la Constitution et des lois coordonnées sur le Conseil d'État » au motif que ces lois ne prévoient pas la sanction de la « non-recevabilité », alors que cette sanction constitue un « principe » que le législateur aurait dû lui-même instaurer. Par ailleurs, le terme « paiement immédiat » est imprécis et est en contradiction avec l'exigence d'une législation claire.

23. Dans le mémoire en réplique, les requérants demandent que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle qu'ils ont également proposée en ce qui concerne le premier moyen.

Appréciation

24. L'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dispose que la procédure à suivre devant la section du contentieux administratif notamment dans les cas prévus aux articles 14 et 17, est déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

La référence à l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État découle de la loi du 4 août 1996 'modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'. Comme l'indique expressément l'exposé des motifs (*Doc. parl.*, Sénat 1995-1996, n°1-321/1, 8-9), la disposition vise à instaurer une base légale autorisant le Roi à fixer les droits pour la requête en suspension.

« Un droit de timbre spécifique à la demande de suspension doit pouvoir être fixé par le Roi. Il est en effet anormal que la suspension de l'exécution d'un acte administratif ou que des mesures provisoires puissent être obtenues gratuitement ».

25. Conformément à l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État - remplacé par l'article 10, 2°, de la loi du 20 janvier 2014 - l'arrêté royal visé à l'alinéa premier porte notamment ce qui suit: « les tarifs des frais, dépens et droits, ces droits ne pouvant pas dépasser un montant de 225 euros » et « les modalités pour acquitter les frais, dépens et droits ».

Comme il a déjà été observé ci-dessus, l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 relève qu'« [e]n substance, il est acquis que le Roi peut, sans violer la Constitution, fixer le montant et le mode de perception des droits de rôle, ainsi que les autres frais afférents à un recours devant le Conseil d'État »,

qu'un plafond est fixé afin d'éviter que le Roi ne rende l'accès au Conseil d'État inutilement difficile et que ce plafond s'entend « par fait générateur ».

26. Eu égard à l'article 70, § 1^{er}, du Règlement général de procédure, rétabli par l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014, il n'est par conséquent nullement question d'un dépassement des limites de la délégation au Roi prévue à l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État lorsque, tant les requêtes introductives d'un recours en annulation, que les demandes de suspension de l'exécution donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros et que « le justiciable considéré à titre 'individuel' doit faire face, lorsqu'il introduit une demande de suspension et un recours en annulation [...], à des droits excédant les 225 € ».

L'introduction d'une demande de suspension et d'un recours en annulation concerne des faits générateurs différents et le plafond fixé à 225 euros s'applique distinctement à chaque fait générateur.

27. L'article 70, § 1^{er}, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit qu'en cas de requête collective, 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.

Le terme « immédiatement » doit être lu en combinaison avec l'article 71, alinéa 2, des lois coordonnées sur le 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 ».

Il s'ensuit que c'est à tort que les requérants estiment que le terme est imprécis.

28. En ce qu'il a prévu la sanction de la « non-recevabilité », l'article 70, § 1^{er}, alinéa 4, du Règlement général de procédure ne méconnaît pas l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 30, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, implique que la procédure à suivre doit être fixée par un arrêté royal qui fixe le tarif des frais, dépens et droits, ainsi que les modalités d'acquittement de ceux-ci.

Jusqu'à la loi du 20 janvier 2014, il existait une disposition identique à celle du nouvel article 70, § 1^{er}, alinéa 4, du Règlement général de procédure, inscrite à l'article 30, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette disposition a été abrogée par l'article 10, 7°, de la loi du 20 janvier 2014, parce que, comme l'avait indiqué l'exposé des motifs, la matière devait être réglée par un arrêté royal.

Le nouvel article 70, § 1^{er}, alinéa 4, du Règlement général de procédure, qui répond à cette observation, peut dès lors difficilement violer l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

29. Dans la mesure où les requérants estiment que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifié par l'article 10 de la loi du 20 janvier 2014, emporte une violation de l'article 160 de la Constitution, en ce qu'il a abandonné au Roi le soin de déterminer la sanction lorsque, dans le cas d'une requête collective en annulation, les requérants qui n'ont pas demandé la suspension, n'acquittent pas immédiatement le droit dû pour la requête en annulation, ils demandent au Conseil d'État que soit posée à la Cour constitutionnelle la même question que celle qu'ils veulent voir poser en ce qui concerne le premier moyen.

Comme il a été indiqué au 18, il y a lieu de donner l'occasion à l'auditorat et aux parties de se prononcer à cet égard sur l'effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 103/2015 du 16 juillet 2015.

D. Quatrième moyen

Point de vue des requérants

30. Dans un quatrième moyen, les requérants évoquent à nouveau la question d'un droit de rôle « par requérant ». En prévoyant un droit de rôle par requérant, à l'inverse du Code judiciaire, l'arrêté royal du 30 janvier 2014 viole « les articles 10, 11, 13, 23 et 160 de la Constitution, pris isolément et combinés avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le droit d'accès à un juge ».

Appréciation

31. Dans l'attente de la réponse à la question préjudicielle à laquelle l'examen du premier moyen devrait donner lieu, le rapport de l'auditorat n'a pas examiné ce moyen.

Pour l'heure, le moyen ne se prête donc pas à une appréciation par le Conseil d'État.

E. Cinquième moyen

Point de vue des requérants

32. Un cinquième moyen concerne « l'article 5 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 - Paiement du droit de rôle - délai de 8 jours ». Il invoque l'excès de pouvoir, l'illégalité des motifs et la violation du principe de légalité, ainsi que la violation des articles 10, 11, 23 et 160 de la Constitution, de la loi du 19 janvier 2014, notamment l'article 10, de l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, du principe général du droit d'accès à un juge, des articles 6 et 13 de la C.E.D.H. et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 2, 3 et 9 de la Convention d'Aarhus et de la

directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 ‘concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement’, notamment l’article 11.

Dans leur requête, les requérants précisent que le nouveau régime de l'article 71 du Règlement général de procédure impose un délai de réaction très court et ne permet pas de prendre en considération des virements ou versements tardifs, pas plus qu'il n'autorise des virements ou versements anticipés, des paiements par bons dits de greffe ou un paiement électronique au greffe.

Selon les requérants, le nouvel article 71 du Règlement général de procédure viole tant l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État que l'article 10 de la loi du 19 janvier 2014 en ce que les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoient pas la sanction selon laquelle en cas de paiement anticipé ou tardif, l'acte de procédure auquel il se rapporte est réputé non accompli. Cette sanction étant un principe au sens de l'article 160, deuxième phrase, de la Constitution, celui-ci est également violé « une fois de plus parce que les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoient pas ce principe ». Le régime draconien et inéquitable de l'article 71 constitue une limitation grave et déraisonnable du droit d'accès à un juge, ne serait-ce déjà qu'en raison de la sanction citée.

Dans ce qu'ils appellent un (premier) « grief complémentaire », les requérants allèguent que l'exclusion d'un paiement anticipé va à l'encontre des intérêts pécuniaires de l'autorité, que le régime attaqué instaure en fait un nouveau piège procédural permettant d'exclure un maximum de requérants de l'accès au juge, et ce bien que le droit à un tribunal soit d'une importance cruciale. Enfin, selon un deuxième « grief complémentaire », il est question d'une discrimination manifeste au motif que pour le Conseil pour les contestations des autorisations, le droit de rôle doit être versé dans un délai de quinze jours, alors que le nouveau Règlement de procédure du Conseil d'État

prévoit un délai limité qui n'est même pas de 15 jours – ce qui est déjà trop court en soi –, mais qui, en l'occurrence, n'est que de 8 jours.

Appréciation

33. Contrairement à ce que la partie adverse oppose, le moyen n'est pas de nature à devoir être déclaré irrecevable pour cause de défaut de clarté.

34. Si, selon l'article 160, alinéa 1^{er}, première phrase, de la Constitution, la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'État doivent être déterminés par la loi, eu égard à la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, la loi peut toutefois « attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe ».

L'article 30, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prescrit que la procédure à suivre devant la section du contentieux administratif dans les cas énumérés dans cette disposition est déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Conformément à l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le conseil d'État - remplacé par l'article 10, 2^o, de la loi du 20 janvier 2014 - l'arrêté royal visé à l'alinéa 1^{er} fixe notamment « les tarifs des frais, dépens et droits, ces droits ne pouvant pas dépasser un montant de 225 euros » et détermine les « modalités pour acquitter les frais, dépens et droits ». À cet égard, il est déclaré dans l'exposé des motifs « qu'en substance, il est acquis que le Roi peut, sans violer la Constitution, fixer le montant et le mode de perception des droits de rôle, ainsi que les autres frais afférents à un recours devant le Conseil d'État ».

Cette délégation expresse conférée au Roi par le législateur en vue de fixer les modalités pour acquitter les frais, dépens et droits implique également la détermination de la suite qui doit être donnée au non-respect des droits de rôle et autres dépens ou au respect tardif de ceux-ci.

35. Sur la base de cette habilitation, l'article 5 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 a rétabli l'article 71 du Règlement général de procédure, tel qu'il est reproduit au numéro 4.

La sanction prévue à l'alinéa 4 - selon laquelle lorsque le compte du service public fédéral Finances n'est pas crédité en temps utile, l'acte de procédure concerné est réputé non accompli - est comparable à celle de l'article 3bis du Règlement général de procédure, à savoir lorsqu'il n'est pas donné suite ou lorsqu'il est donné suite de manière incomplète ou tardive à la demande du greffier en chef de régulariser la requête. Dans ce cas, la requête est « réputée ne pas avoir été introduite ».

36. La sanction de l'article 71, alinéa 4, du Règlement général de procédure, critiquée par les requérants, n'excède pas les limites de la délégation conférée au Roi par l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Dans ce contexte, il ne peut être question d'une violation de l'article 160 de la Constitution que dans la mesure où la délégation inscrite à l'article 30 est elle-même inconstitutionnelle.

Cela ne relève toutefois pas de l'appréciation du Conseil d'État et les requérants, à tout le moins, ne demandent pas davantage que soit posée une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à ce sujet. S'ils déclarent à cet égard, dans leur dernier mémoire, confirmer leurs pièces de procédure « y compris la demande visant à ce que soit posée une question préjudicielle », il n'en demeure pas moins qu'ils n'ont jamais demandé que soit posée pareille question en ce qui concerne le cinquième moyen.

37. Pour ce qui est du droit d'accès au juge, que les requérants tiennent pour violé, en particulier en raison de l'impossibilité de payer les droits anticipativement et de faire courir le délai de paiement extrêmement court de huit jours à dater de la réception de la formule de virement transmise par le Greffe, force est de constater que le Conseil d'État, dans son arrêt n° 233.609 du

26 janvier 2016, dans l'affaire A. 212.125/g-130, a déjà considéré qu'en l'absence, contestée, de possibilité de paiement anticipé des droits, le nouvel article 71 du Règlement général de procédure implique une limitation injustifiée du droit d'accès au juge dans la mesure où il (son alinéa 4) prévoit un délai de huit jours à compter de la réception de la formule de virement transmise par le greffier en chef pour créditer le compte du service public fédéral Finances. Dans l'arrêt, le Conseil d'État a annulé les mots « dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement » à l'alinéa 4 de l'article 71.

Consécutivement à cette annulation, il n'y a actuellement plus de délai applicable pour créditer le compte du service public fédéral Finances, de sorte que le paiement des droits peut encore être effectué jusqu'à la clôture des débats.

Le grief de la violation du droit à l'accès au juge, tel qu'il est étayé par les requérants dans le moyen examiné, ne peut justifier une annulation plus étendue.

38. Compte tenu de l'annulation du délai prévu à l'alinéa 4 de l'article 71 précité et du rétablissement direct de la légalité qui en résulte, tel ne peut davantage être le cas pour le grief relatif à la violation de l'égalité par rapport au délai de quinze jours prévu pour le paiement du droit de rôle devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

39. Le moyen est rejeté.

40. Par conséquent, les questions que la partie adverse soulève à titre subsidiaire, pour autant que le moyen soit accueilli, ne requièrent aucune réponse.

En tout état de cause et eu égard à l'arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016, la demande visant à ce qu'il soit renoncé à une annulation totale ou partielle au motif qu'il existe « également une interprétation légale

(constitutionnelle) » de l'article 71 du Règlement général de procédure, est dépassée.

Par ailleurs, les demandes visant à limiter le cas échéant une annulation à l'alinéa 4 de l'article 71 et, comme l'a précisé la partie adverse à l'audience, à maintenir pour le surplus l'arrêté royal du 30 janvier 2014, sont sans objet. En effet, dans l'arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016, le Conseil d'État s'est limité, en se fondant sur la violation du droit à l'accès au juge, que les requérants invoquent (également) dans la présente cause, à prononcer l'annulation du seul alinéa 4 de l'article 71, et encore partiellement.

F. Sixième moyen

Point de vue des requérants

41. Dans un sixième moyen, les requérants déduisent du bien-fondé de leurs moyens précédents relatifs aux nouveaux articles 70, §§ 1^{er} et 3, et 71 du Règlement général de procédure que les articles 9, 10 et 11 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 doivent également être annulés, dès lors qu'ils visent les dispositions citées en premier.

Appréciation

42. Les articles 9, 10 et 11 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014 apportent les modifications suivantes à l'arrêté royal du 30 novembre 2006 'déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État' (ci-après : l'arrêté royal du 30 novembre 2006) :

« 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^{er}, 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^o du Règlement général de procédure est acquitté conformément à l'article 71 du même règlement’. »

43. Pour l'heure, une illégalité n'a été constatée qu'en ce qui concerne le cinquième moyen. En effet, l'arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016 a jugé l'alinéa 4 de l'article 71 du Règlement général de procédure illégal et l'a annulé, dans la mesure où il ne prévoit pas un délai de huit trente jours. Comme il a déjà été indiqué, il en résulte qu'aucun délai n'est actuellement encore applicable et le paiement des droits peut être effectué jusqu'à la clôture des débats.

Dans ces circonstances, l'illégalité mentionnée ne donne pas lieu à l'annulation des articles 9, 10 et 11 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014, en ce qu'ils inscrivent dans les articles 6, 26 et 27 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 une référence à l'article 71 du Règlement général de procédure.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rouvre les débats.

2. L'auditorat est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

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

MM.	Roger Stevens,	Président du Conseil d'État,
	Michel Hanotiau,	président de chambre
	Dierk Verbiest,	président de chambre,
	Philippe Quertainmont,	président de chambre,
	Jacques Vanhaeverbeek,	président de chambre,
	Johan Lust,	président de chambre,

	Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
	Geert Debersaques,	président de chambre,
	Eric Brewaeys,	président de chambre,
Mme	Simone Guffens,	conseiller d'État,
Mme	Colette Debroux,	conseiller d'État,
MM.	Carlo Adams,	conseiller d'État,
	Bruno Seutin,	conseiller d'État,
	Imre Kovalovszky,	conseiller d'État
	Pierre Lefranc,	conseiller d'État,
	Jan Clement,	conseiller d'État,
Mme	Pascale Vandernacht,	conseiller d'État,
MM.	Michel Pâques,	conseiller d'État,
	Stephan De Taeye,	conseiller d'État,
	Bert Thys,	conseiller d'État,
	Pierre Barra,	conseiller d'État,
Mme	Diane Déom,	conseiller d'État,
M.	Yves Houyet,	conseiller d'État,
Mme	Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Mme	Wanda Vogel,	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

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT À L'ARTICLE 63,
ALINEA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT,
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973