

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

V^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.878 du 5 mars 2019

A. 221.523/V-1976

En cause : **l'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES
ET GERMANOPHONE (O.B.F.G.),**

ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Marc VERDUSSEN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté
par le Ministre des Finances.

Partie intervenante :

ORDE VAN VLAAMSE BALIES,
ayant élu domicile chez
M^{es} Franck JUDO et Tim SOUVERIJNS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 20 février 2017, l'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONE (O.B.F.G.) demande l'annulation "des points 5°, 6°, 10° et 12° de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 décembre 2016 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 2016 fixant les rétributions pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des copies et des certificats en ce que cet article remplace, sur ces quatre éléments, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 septembre 2016. L'acte attaqué a été publié au Moniteur belge du 21 décembre 2016".

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au Moniteur belge du 27 mars 2017.

V - 1976f - 1/18

Par une requête introduite le 24 avril 2017, de ORDE VAN VLAAMSE BALIES demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 16 mai 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience de la XV^e chambre du 4 septembre 2018.

Par une ordonnance du 21 août 2018, l'affaire a été renvoyée au rôle général.

Par une ordonnance du 7 novembre 2018, le Premier Président du Conseil d'État a attribué l'affaire à la V^e chambre bilingue de la section du contentieux administratif.

Par une ordonnance du 19 décembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience de la V^e chambre du 5 février 2019.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Michel KAISER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M. Eric DE PLAEN, attaché, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Tim SOUVERIJNS, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Rétroactes

1. La loi du 18 décembre 2015 portant des dispositions fiscales et diverses prévoit que les fonctions de conservateur des hypothèques seront désormais assumées par des fonctionnaires. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, certains actes accomplis par le conservateur donnaient lieu à un salaire. Il s'agissait des rétributions fixées par l'arrêté royal du 18 septembre 1962 déterminant les salaires des conservateurs des hypothèques. Ces rétributions reviennent désormais à l'État, qui assure le service de la publicité hypothécaire, en application de l'article 146 de la loi du 16 décembre 1851 sur la révision du régime hypothécaire, tel qu'inséré par l'article 96 de la loi du 18 décembre 2015 précitée, qui dispose comme suit :

" Pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des certificats et des copies, il est dû une rétribution à l'État.
Le Roi fixe le tarif de ces rétributions et les règles complémentaires relatives à leur application".

2. L'arrêté royal du 14 septembre 2016 fixant les rétributions pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des copies et des certificats, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2016, disposait, avant sa modification par l'acte attaqué comme suit :

" Article 1^{er}. La publicité hypothécaire donne lieu au paiement des rétributions suivantes :

[...]

5° pour tout changement de domicile qui est constaté, sous la signature de l'intéressé, en marge d'une inscription : 8,60 EUR;

6° pour toute transcription par page de l'acte correspondant à une page de format A4 ou à une fraction de celle-ci : 14,84 EUR.

Aucune rétribution n'est due pour tous les documents qui, en vertu d'une disposition légale, sont, sans présentation, réputés être transcrits en même temps que les actes;

7° pour toute mention qui est faite en marge d'une transcription : 34,38 EUR;

[...]

9° pour la radiation des inscriptions, y compris la délivrance du certificat de radiation :

a) lorsque la radiation est totale : suivant que le montant des sommes servant à déterminer la rétribution graduée d'inscription :

- ne dépasse pas 25.000 EUR : 120,60 EUR;

- dépasse 25.000 EUR : 120,60 EUR, augmentés de 24,26 EUR par tranche complète ou incomplète de 25.000 EUR au-delà de la première;

b) lorsqu'elle est partielle quant aux sommes : la rétribution graduée dont il s'agit à la lettre a), calculée sur le montant total des sommes à concurrence desquelles elle est faite;

- c) lorsqu'elle porte sur une réduction du gage, avec ou sans réduction du montant de l'inscription :
- la rétribution graduée visée sous la lettre a), calculée sur le montant total des sommes garanties par l'inscription sur l'immeuble affranchi;
 - lorsque la réduction fait suite à une aliénation dûment transcrite de biens grevés, la base de calcul de la rétribution est, sur présentation des documents probants, limitée à la valeur ou au prix déclaré dans l'acte d'aliénation;
 - lorsque la radiation partielle du gage s'effectue dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique, la rétribution est fixée à 34,38 EUR, sur production d'une attestation des pouvoirs expropriants.
- La base de calcul de la rétribution ne peut en aucun cas dépasser le montant total des sommes garanties à l'origine par l'inscription, sous déduction des sommes ayant donné lieu à la perception de la rétribution graduée à l'occasion des radiations antérieures.
- La rétribution due pour une radiation ne peut être inférieure à 34,38 EUR.
- Pour le calcul de la rétribution, chaque inscription est considérée isolément sans avoir égard à la circonstance que la même créance est garantie par plusieurs inscriptions dont il est donné mainlevée simultanément.
- Dans tous les cas où l'intervention des créanciers hypothécaires inscrits est requise par la loi pour aboutir à la radiation totale d'une inscription d'office, le conservateur est fondé à réclamer, du chef des recherches nécessaires, la rétribution prévue au 15°, lettre a), si les renseignements utiles ne lui ont pas été fournis, après demande, par le requérant;

[...]

11° pour la radiation des transcriptions de commandements et de saisies ou des transcriptions de jugements, d'ordonnances et d'actes visés à l'article 1253^{ter}/5, alinéa premier, 4° et quatrième alinéa du Code Judiciaire ou des transcriptions des déclarations d'insaisissabilité, y compris la délivrance du certificat de radiation : 34,38 EUR par transcription;

[...]

15° pour les certificats hypothécaires ou états de charges :

- a) du chef des recherches : 6,88 EUR par personne désignée dans la réquisition;
- b) pour chaque inscription ou transcription relevée, par extrait, au certificat ou à l'état de charges : 3,44 EUR si, sur réquisition, la copie intégrale est substituée à l'extrait, il est dû la rétribution prévue au 13°;
Aucune rétribution autre que celle prévue à la lettre a) n'est due pour le certificat de non-inscription ou de non-transcription.
La dispense de comprendre certaines formalités à l'état de charges n'exclut, en ce qui les concerne, la perception de la rétribution par extrait, que si leur désignation comporte l'indication de la date, du volume et du numéro, ou la référence à ceux-ci;
- c) pour chaque mention relevée complémentirement à une inscription ou à une transcription : 2,42 EUR;
- d) le montant total des rétributions calculées en vertu des lettres a) à c) ne peut, par certificat ou état de charges, être inférieur à 34,38 EUR;

[...]

Art. 6. § 1^{er}. L'arrêté royal du 18 septembre 1962 déterminant les salaires des conservateurs des hypothèques, modifié par les arrêtés royaux des 10 février 1967, 7 mars 1967, 4 février 1972, 17 août 1973, 29 août 1975, 22 décembre 1982, 11 août 1986, 4 avril 1996, 4 mars 1998, 13 juillet 2001, 17 mai 2007 et 25 avril 2014, est abrogé.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, les articles 7^{bis} à 11^{bis} de l'arrêté royal du 18 septembre 1962 restent d'application pour le prélèvement sur les salaires hypothécaires au profit du Trésor qui doit encore être exécuté après l'entrée en vigueur de cet arrêté.

Art. 7. Le présent arrêté entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur du titre 3, chapitre 1 de la loi du 18 décembre 2015 portant des dispositions fiscales et diverses.

Art. 8. Le ministre qui a les Finances dans ses attributions, est chargé de l'exécution du présent arrêté".

3. L'arrêté royal du 7 décembre 2016 modifiant l'arrêté royal du 14 septembre 2016 précité dispose comme suit :

" Article 1^{er}. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 septembre 2016 fixant les rétributions pour l'exécution des formalités hypothécaires et pour la délivrance des copies et des certificats est remplacé par ce qui suit :

«Article 1^{er}. La publicité hypothécaire donne lieu au paiement des rétributions suivantes :

[...]

5° pour toute transcription : 220,00 EUR;

6° pour toute mention qui est faite en marge d'une transcription : 40,00 EUR;

[...]

10° pour la radiation des transcriptions de commandements et de saisies ou des transcriptions de jugements, d'ordonnances et d'actes visés à l'article 1253^{ter}/5, alinéa premier, 4° et quatrième alinéa du Code judiciaire ou des transcriptions des déclarations d'insaisissabilité, y compris la délivrance du certificat de radiation : 40,00 EUR par transcription;

11° pour une copie collationnée ou un extrait d'un acte transcrit : 50,00 EUR quel que soit le nombre de pages;

12° pour les certificats hypothécaires :

a) pour un certificat primitif : 85,00 EUR

b) pour un certificat complémentaire : 45,00 EUR

c) pour un certificat demandé en urgence, pour autant qu'il soit délivré dans les huit jours à partir de la date de réception de la demande, non compris les jours de fermeture des bureaux :

- pour un certificat primitif : 140,00 EUR

- pour un certificat complémentaire : 85,00 EUR

On entend par certificat primitif tout certificat qui ne peut pas être considéré comme certificat complémentaire.

Un certificat complémentaire est un certificat qui est délivré sur base d'une requête figurant dans la demande en vue d'effectuer des recherches allant jusqu'à six mois maximum avant le dépôt de la demande.

Si, par requête dans la demande, l'inscription ou la transcription, relevée par extrait, est remplacée par une copie collationnée, la rétribution prévue au 11° est due;

[...]

Art. 4. Le présent arrêté entre en vigueur le premier janvier 2017.

Art. 5. Le ministre qui a les Finances dans ses attributions, est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Il s'agit de l'acte attaqué.

La note explicative établie à l'attention de l'inspection des Finances indique ce qui suit :

" [traduction] L'impact de l'introduction des rétributions forfaitaires est budgétairement neutre.

Le texte qui suit l'illustre pour chaque rétribution forfaitaire.

(1) Le tarif pour les certificats hypothécaires (voir article 1, 12° et 2 du projet d'AR est divisé en plusieurs catégories :

- 140 EUR pour un certificat primitif demandé en urgence et délivré dans un délai de 8 jours ouvrables;

- 85 EUR pour un certificat primitif délivré au-delà d'un délai de 8 jours ouvrables;
- 85 EUR pour un certificat complémentaire demandé en urgence et délivré dans un délai de 8 jours ouvrables;
- 45 EUR pour un certificat complémentaire délivré au-delà d'un délai de 8 jours ouvrables.

Il est ainsi fait une double distinction :

- d'une part entre les certificats demandés en urgence et ceux qui ne le sont pas. Cette différence existe actuellement et est étroitement liée aux besoins du service. Les conservateurs des hypothèques sont tenus de traiter en priorité les demandes en urgence de certificats. Dans la mesure où ceux-ci doivent être délivrés dans un délai de 8 jours ouvrables, une augmentation du tarif est prévue. Dans l'actuel arrêté salaires, une augmentation du tarif est également prévue, il est vrai pour le cas où les certificats doivent être délivrés dans un délai de 4 jours ouvrables. Il est vrai que ce délai est doublé, mais cela correspond au résultat d'une enquête auprès des notaires.

- d'autre part entre les certificats primitifs et les certificats complémentaires. Cette distinction est nouvelle mais nécessaire pour arriver à un nombre limité de tarifs forfaitaires. Dans l'arrêté salaires actuel (voir article 1,15°), il existe en effet de nombreuses variables pour le calcul de la rétribution. Ceci implique que le calcul de la rétribution du certificat ne peut être déterminé définitivement qu'à la signature de celui-ci.

La distinction entre un certificat complémentaire (un certificat qui est délivré sur base d'une requête figurant dans la demande en vue d'effectuer des recherches allant jusqu'à 4 mois maximum avant le dépôt de la demande) et un certificat primitif (un certificat qui ne peut être considéré comme un certificat complémentaire), répond également aux besoins du service.

Ainsi, en cas de vente avec crédit hypothécaire, il est traditionnellement demandé d'abord un certificat trentenaire (certificat primitif) en vue de la rédaction de l'acte notarié. À la transcription de la vente et à l'inscription de l'hypothèque, un certificat complémentaire est ensuite demandé pour s'assurer que l'inscription hypothécaire a bien le rang désiré. Dans ce dernier cas, l'on parle de certificat complémentaire.

Comme la rédaction d'un certificat complémentaire nécessite moins de travail, il est logique que sa rétribution soit réduite à moins qu'il soit demandé dans l'urgence et délivré dans les délais.

Pour la détermination des tarifs, il a été tenu compte du montant moyen de ces salaires pour 2015, et plus précisément :

- le salaire moyen par certificat complémentaire délivré en urgence (*) est de 63,56 EUR
- le salaire moyen pour un certificat primitif délivré en urgence est de 112,22 EUR
- le salaire moyen pour un certificat complémentaire (*) est de 42,53 EUR
- le salaire moyen pour un certificat primitif est de 83,54 EUR

(*) Pour ce calcul ont été considéré comme certificat complémentaire chaque certificat pour lequel maximum 2 mentions (inscription, transcription, mention en marge) ont été effectuées (dans la majorité des cas : une vente et une inscription hypothécaire).

En outre, le forfait pour les certificats délivrés en urgence a été un peu augmenté pour accentuer la différence entre urgent/non urgent. De cette manière, on veut éviter que toujours plus de certificats soient demandés en urgence. Cela facilite le travail des bureaux étant donné que les demandes non-urgentes peuvent être mieux étalées dans le temps.

[...]

(5) Le tarif des transcriptions (cf art. 1, 5° du projet) est fixé à 220 EUR. Le salaire moyen de toutes les transcriptions pour l'année 2015 est de 218,78 EUR.

[...]

(7) Le tarif pour les mentions autres que les radiations (cf art. 1, 3°, 4°, 6°, 9° et 10° du projet) est fixé à 40 EUR.

Ce tarif est basé sur le salaire moyen de toutes les mentions pour l'année 2015, à savoir 40,25 EUR.

N.B.

(1) Le salaire indexé actuel de 2,25 EUR pour l'enregistrement des demandes de formalités hypothécaires dans le registre de dépôt (art. 1, 1° de l'arrêté salaires actuel) n'a pas été conservé. Il est déjà compris dans le nouveau salaire forfaitaire des transcriptions, inscriptions, radiations ou mentions)

(2) Le salaire indexé actuel de 17,19 EUR pour chaque *duplicata* de certificat de radiation (art. 1, 12° de l'actuel arrêté salaires) ou pour chaque *duplicata* de quittance (art. 1, 14° de l'actuel arrêté salaires) n'a pas été conservé étant donné que semblable *duplicatas* ne sont en pratique presque jamais demandés.

(3) Le salaire indexé actuel de 6,88 EUR pour la consultation sur place de registres (art. 1, 16° de l'actuel arrêté salaires) n'a pas été conservé. Ce salaire est compris dans le salaire moyen des transcriptions, inscriptions ou radiations. Dans le salaire moyen des radiations est également compris le salaire indexé actuel de 3,44 EUR par société pour la vérification par le conservateur de la capacité et de la qualité des personnes qui interviennent dans les actes de mainlevée au nom de sociétés (art. 1, 17° de l'actuel arrêté salaires).

(4) N'a pas été conservé le salaire indexé actuel de 17,19 EUR par superficie correspondant au format A4 ou partie de celle-ci, avec un minimum de 34,38 EUR et un maximum de 343,76 EUR pour l'archivage des plans. Ceci est logique étant donné que ces plans doivent maintenant être inclus dans la base de données des plans de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale. Cela a pour conséquence que, dans la pratique, cet archivage ne se produit plus.

(5) Le salaire indexé actuel de 1,86 EUR pour l'envoi de pièces (art. 1, 21° de l'actuel arrêté salaires) et celui de 5,16 EUR pour la communication de documents par fax ou comme annexe à un courriel (art. 1, 22° de l'actuel arrêté salaires) n'ont pas été conservés. Ces salaires sont compris dans le salaire moyen des transcriptions, inscriptions, radiations, etc. En outre, depuis l'introduction de l'échange électronique d'actes avec les notaires, nettement moins de pièces sont envoyées aux bureaux des hypothèques.

(6) Les nouvelles rétributions forfaitaires sont, comme avant, adaptées tous les trois ans à l'indice des prix à la consommation, avec comme différence que le résultat obtenu suite à l'indexation est ensuite arrondi aux 5,00 EUR supérieurs ou inférieurs, selon que le résultat de l'indexation provoque ou non une augmentation de 2,50 EUR (art. 3 du projet). De cette manière, les rétributions forfaitaire resteront, des montants bien ronds".

IV. Intervention

Par une requête introduite le 24 avril 2017, de ORDE VAN VLAAMSE BALIES demande à intervenir dans la présente procédure. Ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu d'accueillir définitivement cette intervention.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie requérante indique qu'elle ne demande l'annulation que de certaines dispositions de l'acte attaqué. Elle indique qu'elle a pour mission de faire valoir la position de la profession d'avocat sur certains projets de loi et sur l'administration de la justice, de défendre les intérêts de la profession d'avocat et de

V - 1976f - 7/18

ses clients, notamment en défendant un meilleur accès à la justice ou en veillant à préserver le rôle social et politique de l'avocat. Selon elle, l'acte attaqué entraîne des conséquences importantes sur le coût de l'accès à la justice car il augmente le coût de certains actes qui doivent être effectués dans le cadre de procédures en justice. Elle souligne que la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État lui reconnaissent un intérêt à agir en vue de défendre les droits des justiciables en application de l'article 495 du Code judiciaire et qu'elle a, par conséquent, un intérêt à obtenir l'annulation d'un arrêté qui engendre des coûts supplémentaires dans le cadre de procédures judiciaires.

La partie adverse répond que, dans la mesure où l'acte attaqué ne limite pas le droit d'accès à la justice pour les justiciables, la partie requérante n'a pas intérêt au recours.

La partie intervenante estime que la partie adverse renverse l'ordre normal d'examen de la recevabilité et du fond en contestant, au stade de la recevabilité, l'influence de l'acte attaqué sur le coût de la justice. Elle considère que les dispositions attaquées ont un impact indéniable sur l'accès à la justice, de sorte que la partie requérante a intérêt à les contester. Par ailleurs, les dispositions attaquées concernent, selon elle, tous les justiciables et la partie requérante peut, en qualité de justiciable éventuel, être amené à supporter des coûts supplémentaires, de sorte qu'elle a intérêt au recours.

V.2. Appréciation

L'article 495 du Code judiciaire permet à l'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONES (et à l'ORDE VAN VLAAMSE BALIES) de prendre des initiatives visant à défendre les intérêts des avocats et des justiciables. Sur la base de cet article, il peut attaquer les dispositions qui prévoient une rétribution pour des actes de publicité hypothécaire qui sont requis dans le cadre de certaines procédures judiciaires.

Si le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif, lorsque celle-ci équivaut à la réformation de l'acte attaqué, il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, dès lors que les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste

de l'acte attaqué et que leur éventuelle annulation ne modifierait pas la portée de la partie qui survivrait.

Les dispositions attaquées sont dissociables des autres rétributions prévues dans le même arrêté. Il s'ensuit qu'une éventuelle annulation par le Conseil d'État de ces seules dispositions critiquées pourrait intervenir sans qu'en découle pour autant une réformation ou une modification substantielle de la portée des autres dispositions de l'arrêté attaqué, lesquelles resteraient valides.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 13, et 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution, de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de 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, et des Annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998.

Elle soutient, dans une première branche, que les rétributions prévues par les dispositions attaquées, en raison de leur caractère très élevé ou prohibitif, portent atteinte au principe d'accès à la justice. Elle souligne que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne considèrent que les conditions financières pour introduire un recours ne peuvent être d'un montant excessif au regard de la capacité financière du justiciable ou d'un montant prohibitif et que des restrictions ne peuvent être imposées que si elles poursuivent un but légitime, si elles demeurent proportionnées par rapport à celui-ci et si elles ne portent pas atteinte à la substance même du droit concerné. À son estime, l'acte attaqué procède à une augmentation générale des montants sollicités au titre de rétributions pour la publicité hypothécaire. Or, elle note que certaines formalités donnant lieu à rétribution sont obligatoires pour pouvoir introduire une action en justice ou tirer plein effet d'un jugement rendu. Elle indique que l'objectif de simplification et de transparence poursuivi par l'acte attaqué se traduit par une forfaitarisation des rétributions et constate qu'en ce qui concerne la transcription, l'acte attaqué prévoit un forfait de 220 euros alors que l'ancien système prévoyait le paiement de 14,84 euros par page, ce qui permettait un rapport de proportionnalité entre le coût et le volume de l'acte à transcrire. Elle relève également que la délivrance de certificats hypothécaires coûte à présent 85 euros ou 45 euros, alors

qu'autrefois le système tenait compte de l'importance des recherches à effectuer. Le justiciable doit supporter, selon elle, des coûts qui s'additionnent et peuvent devenir excessifs ou prohibitifs. Elle rappelle qu'en principe, une rétribution est perçue en contrepartie d'un service rendu et doit rester en proportion avec la nature de ce service, ce qui n'est plus le cas en l'espèce. Elle fait ainsi valoir que l'ingérence dans le droit d'accès à la justice est également constitutive d'une discrimination puisque l'acte attaqué crée une différence entre deux catégories de justiciables selon le nombre de pages que contient la citation ou le jugement à transcrire, pour la délivrance d'un certificat hypothécaire ou pour l'apposition d'une mention, sans que cette différence de traitement soit susceptible d'une justification objective et raisonnable.

Dans une seconde branche, elle expose que l'obligation de *standstill* contenue dans les dispositions visées au moyen s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent des motifs liés à l'intérêt général. Elle indique que cette obligation de *standstill* s'applique au droit à l'aide juridique visé par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution et que par ailleurs, le droit d'accès à la justice, qui implique des obligations positives à charge des pouvoirs publics, doit également se voir reconnaître le bénéfice de cet effet. Selon elle, l'acte attaqué entraîne un recul significatif dans la protection du droit d'accès à la justice, notamment en vue de garantir son droit à un environnement sain. Elle part du constat qu'il y a eu une nette augmentation du montant des rétributions au fil des modifications de l'arrêté royal du 18 septembre 1962 déterminant les salaires des conservateurs des hypothèques et à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 14 septembre 2016. Ainsi elle observe qu'avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 25 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 18 septembre 1962, une rétribution de 7,44 euros était sollicitée pour la transcription d'une page A4, que l'arrêté du 25 avril 2014 a augmenté la contribution à 10,70 euros par page et que ce montant est passé à 14,84 euros avec l'arrêté du 14 septembre 2016, par page A4. Ce montant est à présent de 220,00 euros. À son estime, une telle augmentation porte atteinte à l'obligation de *standstill* dès lors que le mode de calcul de la rétribution entraîne des conséquences disproportionnées pour le justiciable qui doit faire transcrire un bref jugement.

Dans son mémoire en réplique, elle maintient que les nouveaux montants des rétributions apportent une réduction sensible du droit d'accès à la justice en comparant les montants prévus dans l'arrêté royal du 18 septembre 1962 précité avec ceux de l'arrêté du 14 septembre 2016 précité et enfin ceux de l'acte attaqué. Elle considère que la partie adverse ne justifie pas le fait que les certificats primitifs coûtent deux fois plus cher que les certificats complémentaires, les

"besoins du service" mentionnés dans la note explicative ne pouvant justifier une telle différence. En ce qui concerne les certificats délivrés en urgence, elle souligne que la note explicative justifie l'augmentation par la nécessité d'augmenter la différence entre les demandes urgentes et non urgentes afin de faciliter le travail des bureaux. Elle en déduit que le mode de calcul forfaitaire peut conduire à des conséquences disproportionnées alors qu'une rétribution doit nécessairement être adéquatement définie par rapport à l'importance du service offert par l'autorité.

Elle relève, à propos de la première branche, que, par exemple, un justiciable devant faire transcrire un jugement de deux pages ou de cent pages payera désormais 220 euros, alors qu'avant il aurait payé 29,68 euros ou 1484,00 euros. Elle en déduit que les dispositions en cause sont de nature à produire des conséquences disproportionnées. Elle insiste aussi sur la circonstance que plusieurs mesures récentes ont eu pour objet ou pour effet d'augmenter le coût des procès (loi du 30 juillet 2013 assujettissant les avocats à la taxe sur la valeur ajoutée, loi du 28 avril 2015 réformant les droits de greffe, annulée par l'arrêt du 9 février 2017, loi du 6 juillet 2016 concernant l'aide juridique, loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne) et que l'auteur de la norme attaquée ne peut ignorer ces autres dispositions lorsqu'il s'agit d'apprécier son caractère raisonnable et non-discriminatoire. Elle fait encore observer que le système d'assistance judiciaire visé aux articles 664 et suivants du Code judiciaire ne profite qu'à une petite partie de la population et que les justiciables qui n'en bénéficient pas n'ont pas nécessairement les ressources leur permettant de faire face à l'ensemble des coûts d'un procès.

Quant à la seconde branche, elle persiste à dire que l'acte attaqué méconnaît l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit d'accès à la justice, à travers la protection du droit à l'aide juridique parce que les rétributions ont fortement augmenté au fil des modifications de l'arrêté royal du 18 septembre 1962, précité, de l'adoption de l'arrêté du 14 septembre 2016 et de l'acte attaqué et que cette régression doit également s'apprécier au regard des différentes mesures qui ont eu pour effet d'augmenter le coût des procédures. Elle fait valoir que cette régression n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général, tel que la sécurité nationale, le bien-être économique du pays ou la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique. En outre, elle estime que la mesure attaquée n'est pas proportionnée au but poursuivi, puisqu'elle n'est pas la moins attentatoire aux droits des justiciables et que le but de la simplification administrative et de la forfaitarisation des rétributions aurait pu être atteint par une mesure qui n'aurait pas augmenté le montant des rétributions.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante maintient que l'acte attaqué – qui a pour objectif de simplifier le calcul du coût des rétributions – a clairement et sciemment pour effet d'alourdir la charge financière liée à l'exercice par le justiciable de ses droits de sorte que, comme démontré précédemment, le droit d'accès à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance. Il est, selon elle, incontestable que l'importance de l'atteinte que porte l'acte attaqué à l'accès à la justice est sans proportion avec l'objectif poursuivi par cette mesure dès lors que le montant des rétributions a été défini indépendamment du nombre de pages que compte un acte ou des démarches à faire et donc, de l'ampleur du travail effectivement effectué. Elle en conclut qu'il n'existe plus nécessairement de rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable et ajoute qu'un tel mode de calcul est de nature à produire des conséquences disproportionnées et ne satisfait pas à la notion de rétribution qui est une charge fiscale qui doit être perçue en contrepartie d'un service rendu et doit rester en proportion avec la nature du service ainsi soumis à rétribution. Il en va ainsi, selon elle, plus particulièrement pour les demandes urgentes qui donnent lieu à une rétribution supérieure alors qu'elle considère que l'urgence n'a aucune incidence sur l'importance du service qui est identique. Elle conclut que l'objectif de simplification et de forfaitarisation ne peut être considéré comme d'intérêt général et que les moyens utilisés pour atteindre cet objectif sont en tout état de cause disproportionnés.

La partie intervenante indique, à propos de la première branche, que le droit d'accès à la justice garanti par l'article 6 de la CEDH peut faire l'objet de restrictions, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à l'essence de ce droit. Des restrictions de nature financière doivent, selon elle, faire l'objet d'un contrôle plus approfondi, tenant compte de l'ensemble des coûts supportés par le justiciable, c'est-à-dire notamment de la répétibilité des honoraires d'avocats, de l'assujettissement des avocats à la TVA et de l'augmentation des droits de rôle. Les rétributions ont déjà été augmentées en 2014 et 2016 sans que le rapport au Roi ne justifie cette augmentation. Elle estime que le caractère déraisonnable de l'augmentation est renforcé par les sanctions attachées au non-paiement préalable des rétributions puisque la procédure ne peut être poursuivie. À son estime, la possibilité de bénéficier de l'assistance judiciaire n'enlève rien au caractère déraisonnable de la mesure puisque cela ne concerne pas les justiciables qui ont des revenus juste supérieurs à ce qui est nécessaire pour en bénéficier. Elle explique que l'article 146 de la loi hypothécaire précitée prévoit des rétributions qui doivent représenter la compensation due pour un service rendu et par conséquent avoir un caractère indemnitaire et que si le législateur peut adopter des catégories forfaitaires plus ou moins générales car il est impossible d'envisager toutes les situations, cela ne peut

aller jusqu'à restreindre de manière déraisonnable le droit d'accès à la justice, comme en l'espèce.

Elle relève, à propos de la seconde branche, que l'effet *standstill* attaché à l'article 23 de la Constitution empêche le législateur de diminuer de manière sensible le niveau de protection reconnu au droit à l'aide juridique sans que des motifs d'intérêt général le justifient. L'augmentation des rétributions par l'acte attaqué constitue, selon elle, une atteinte sensible à ce droit (la transcription d'un jugement de 5 pages coûte aujourd'hui 220 euros, alors qu'elle coûtait 74 euros auparavant et le tarif pour la délivrance d'un certificat hypothécaire passe d'un minimum de 34,38 euros à 85 euros ou 45 euros) qui n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général. Elle prétend que l'objectif de simplification, de transparence ou de neutralité budgétaire ne constitue pas une justification admissible à une atteinte au droit d'accès à un juge.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante conteste l'alignement des montants forfaitaires sur le salaire moyen versé antérieurement au conservateur des hypothèques en soulignant que la réforme visait précisément à faire des économies qui auraient dû se répercuter sur le montant des rétributions. Elle considère que ce montant n'est pas proportionné au coût réel des prestations fournies et qu'il est excessif compte tenu de tous les coûts auquel il s'additionne pour les actions en justice.

VI.4. *Appréciation*

Sur les deux branches réunies, l'obligation de *standstill* consacrée par l'article 23, 2°, de la Constitution ne concerne que le droit à l'aide juridique, qui n'est pas en tant que tel affecté par l'acte attaqué. Quant au droit d'accès au juge consacré par les dispositions visées au moyen, il n'existe pas d'obligation de *standstill* (C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.2.4.; C.C., 21 décembre 2017, n° 148/2017, B.36.2).

À propos de l'accès à la justice et du coût de la procédure, l'arrêt n° 87/2018 de la Cour constitutionnelle du 5 juillet 2018 a rappelé les enseignements suivants :

" B.10.1. Le droit d'accès au juge est un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce droit peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit à l'accès à un juge dans sa substance même. L'introduction de règles financières est de nature à décourager les procédures non fondées et les frais excessifs et participe d'une bonne administration de la justice et de la sauvegarde des intérêts et droits d'autrui, parmi lesquels l'État en tant que partie au procès (CEDH, 18 juillet 2013, Klauz c. Croatie, § 85; 6 septembre 2016, Cindrić et Bešlić c. Croatie, § 96).

En soi, l'instauration d'un droit de rôle, d'une indemnité de procédure ou d'autres frais, ou plus généralement la règle selon laquelle la partie qui succombe supporte tous les frais et risque donc de devoir payer ces droits de rôle, cette indemnité de procédure ou d'autres frais de procédure, ne porte pas atteinte à ce droit, pour autant qu'il ne soit pas imposé de charge excessive à une partie au procès (CEDH, 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, §§ 96-99 et §§ 121-122).

B.10.2.1. 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.10.2.2. 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).

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, [...] 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 la partie requérante 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 et de l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45-46; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, points 46-51)".

L'acte attaqué consacre le caractère forfaitaire des rétributions dues pour la publicité hypothécaire. Ces rétributions ne sont pas d'application pour toutes les actions en justice mais uniquement pour certaines actions spécifiques notamment en matière de droit immobilier, d'infractions urbanistiques ou environnementales, d'assainissement de sols pollués, d'implantations commerciales ou de voirie.

L'application d'un système forfaitaire n'est pas nécessairement contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Le fait qu'une réglementation appréhende une situation donnée de manière globale n'est pas en elle-même source de discrimination. Il convient d'examiner si les différences de traitement créées par cette réglementation visent un objectif légalement admissible et reposent sur des critères raisonnables.

Selon la note adressée à l'inspection des Finances, l'acte attaqué a pour objectif la simplification et la forfaitarisation des rétributions d'une manière budgétairement neutre. Cet objectif, souhaité notamment par le notariat, doit permettre aux utilisateurs d'estimer le montant des rétributions et d'effectuer un paiement préalable. Un tel objectif est légalement admissible.

Les montants forfaitaires prévus par l'acte attaqué sont fixés par référence au salaire moyen pour l'année 2015 pour ces différentes formalités avec uniquement un arrondissement aux cinq euros supérieurs ou inférieurs. Ainsi, par exemple, pour un certificat primitif délivré au-delà de huit jours, le salaire moyen de 83,54 euros devient une rétribution de 85 euros et, pour les mentions autres que les radiations, le salaire moyen de 40,25 euros devient une rétribution de 40 euros. Le critère du salaire moyen en 2015 n'est pas dépourvu de justification raisonnable.

La seule augmentation significative concerne les certificats primitifs et complémentaires demandés en urgence et délivrés dans un délai de huit jours ouvrables pour lesquels les salaires de respectivement 112,22 et 63,56 euros deviennent des rétributions de 140 et 85 euros. Cette augmentation n'est pas non plus dépourvue de justification puisque l'administration va devoir donner une priorité au traitement de ces demandes de certificats et que le tarif ne sera applicable que lorsque l'administration délivre effectivement ce certificat dans les huit jours ouvrables.

Dans l'arrêt n° 162/2015 du 19 novembre 2015, la Cour constitutionnelle a jugé que, "Pour qu'une perception puisse être qualifiée de rétribution, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais il faut également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable" (B.5.).

Une somme due en contrepartie d'un service fourni peut donc conserver la qualité de rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution bien que son montant ne soit pas exactement fixé en parfaite corrélation avec le coût du service rendu pour autant qu'il existe un rapport raisonnable entre ces deux éléments.

Les parties requérante et intervenante ne contestent pas que l'exécution des formalités hypothécaires visées par l'acte attaqué implique un coût pour les services publics. Le choix de retenir un montant forfaitaire pour ceux-ci, montant calculé par référence au montant moyen payé dans le courant de l'année 2015 a pu être fait par la partie adverse, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, qui n'apparaît pas avoir été exercé de manière déraisonnable. Certes, comme l'indiquent les parties requérante et intervenante, la rétribution à verser par certains utilisateurs du service public augmente par rapport au montant qui était dû en application de l'ancienne version de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 septembre 2016, précité. Il n'en reste pas moins que, pour certains utilisateurs, une diminution importante de ce montant en résulte.

La circonstance que les rétributions prévues par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 septembre 2016, tel que modifié par l'acte attaqué, sont forfaitaires et ne varient pas en fonction de l'importance du volume du document dont la transcription est demandée n'a donc pas pour effet de faire perdre à celles-ci leur qualité de rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution.

En substituant, pour ce qui concerne la transcription et la délivrance des certificats, un coût forfaitaire à un coût déterminé en fonction des diverses prestations effectivement réalisées, le Roi a soumis à un même régime des personnes qui étaient autrefois placées dans des situations différentes : désormais, les personnes demandant la transcription d'un jugement ou d'une citation de 3 pages devront payer le même montant que celles demandant la transcription d'un jugement ou d'une citation de 100 pages, soit 220,00 euros, et les personnes demandant la délivrance d'un certificat primitif qui aura nécessité très peu de recherches devront

payer le même montant que celles demandant la délivrance d'un certificat qui aura nécessité énormément de recherches, soit 85,00 euros.

Ces administrés ne sont néanmoins pas, du seul fait du nombre de pages du document qu'ils doivent faire transcrire ou du seul fait de l'importance des recherches effectuées pour établir leur certificat, dans des situations suffisamment différentes pour que l'autorité doive leur réserver un sort différent. Le Roi, décidant de modifier la manière dont la rétribution serait calculée, a donc pu décider de ne plus différencier les administrés selon le volume du document ou l'importance des recherches. La mesure ne peut donc, sur cette seule base, être qualifiée de discriminatoire.

Il résulte de ce qui précède que les montants prévus par l'acte attaqué ne sont pas excessifs, spécialement compte tenu des procédures spécifiques auxquelles ils se rapportent et ne sont pas de nature à porter atteinte au droit d'accès à un juge, même s'ils sont additionnés aux autres coûts liés à une action en justice.

Le moyen unique, en ses deux branches, n'est pas fondé.

VII. Demande de maintien des effets

Dès lors que le recours est rejeté, il n'y a pas lieu d'examiner la demande d'application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par de ORDE VAN VLAAMSE BALIES est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la V^e chambre, le cinq mars deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Jan CLEMENT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
assistés de :	
Gregory DELANNAY,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président,

Gregory DELANNAY.

Pascale VANDERNACHT.