

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.400 du 5 avril 2024

A. 238.461/VIII-12.219

- En cause :
1. **la société à responsabilité limitée N. C., société notariale,**
 2. **M. L.,**
 3. **la société à responsabilité limitée G. C., société notariale,**
 4. **la société à responsabilité limitée B. D., société notariale,**
 5. **la société à responsabilité limitée J. B.,**
 6. **C. P.,**
 7. **la société à responsabilité limitée J. Z., notaire,**
 8. **la société à responsabilité limitée NotFlo, notaires associés,**
 9. **M. G.,**
 10. **la société à responsabilité limitée S. M., société notariale,**
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Guy BLOCK, Kris WAUTERS et
Thomas MERGNY, avocats,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,
- contre :
- l'État belge**, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.
-

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté royal adopté le 22 novembre 2022, modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires, publié au *Moniteur belge* le 22 décembre 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 14 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 mars 2024.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Guy Block, Kris Wauters et Thomas Mergny, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, a été entendu en son avis conforme quant aux deux premiers moyens.

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. L'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1803, intitulée 'Loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat' (ci-après : la loi du 16 mars 1803 ou loi de Ventôse), dispose comme suit :

« Article 1^{er}. Les notaires sont les fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions.

Sous réserve des droits de l'autorité publique, ils ont seuls qualité pour procéder aux ventes publiques d'immeubles, de rentes et de créances hypothécaires. Ces ventes ne peuvent se faire qu'au plus offrant et dernier enchérisseur.

Le notaire informe toujours entièrement chaque partie des droits, des obligations et des charges découlant des actes juridiques dans lesquels il intervient et conseille les parties en toute impartialité.

Sous réserve des droits de l'autorité publique et sauf disposition légale contraire, le notaire a la compétence pour la certification de données et documents dématérialisés, en particulier sur le plan de l'origine des données et documents, et pour en délivrer des copies ou extraits certifiés, sous forme dématérialisée ou non, qui attestent la conformité avec la donnée ou le document original. Le notaire est également compétent pour certifier, sous forme dématérialisée ou non, l'identité et la signature électronique ou manuscrite des personnes. Les certifications visées au présent alinéa ne nécessitent pas un acte authentique et ne sont pas soumises aux dispositions légales et réglementaires relatives aux actes notariés ».

2. Les honoraires des notaires sont établis conformément à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 'portant le tarif des honoraires des notaires', qui exécute la loi du 31 août 1891 'portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires'.

3. Le dossier administratif contient une « note au Conseil des Ministres » non datée, ayant pour objet : « Arrêté royal modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires ».

Selon cette note, ce projet d'arrêté royal qui est ainsi « soumis à l'approbation du Conseil des ministres » vise à « modifier l'actuel arrêté tarifaire afin de l'adapter à l'évolution de la société et d'offrir plus de transparence. L'arrêté n'a pas été modifié depuis les années '50 (avec un ajustement mineur dans les années '80). Cela a pour effet, d'une part, que celui-ci comprend encore un nombre d'actes qui ne sont plus possibles et, d'autre part, qu'une multitude d'autres évolutions plus récentes ne sont pas prises en compte parce que les honoraires n'ont pas été fixés pour des actes juridiques qui n'ont pas été envisagés en 1950 et parce que l'évolution des obligations légales des notaires a vu l'ascension de diligences et opérations qui, bien qu'elles aient trait à des actes tarifés, ne sont pas comprises dans l'honoraire. C'est notamment ce dernier aspect qui a contribué au manque de transparence et de clarté sur l'étendue et la base de ce que l'on dénomme "frais de notaires". Les experts désignés par le ministre de la Justice avaient déjà attiré l'attention sur cette situation dans leur rapport et ils avaient émis un nombre de recommandations pour y remédier ». Cette note vise explicitement un rapport du 30 juin 2018 (dossier administratif, pièce 1), dont les constatations « ont été confirmées par l'étude de l'Observatoire des prix du 21 avril 2021 » (dossier administratif, pièce 2) et signale « le souhait exprimé dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 d'examiner, en concertation avec le secteur, des mesures visant à réduire les coûts liés à un crédit au logement ou à son refinancement ».

D'après l'« exposé du dossier », le projet d'arrêté royal contient un certain nombre de modifications apportées à l'arrêté tarifaire, « selon un certain nombre de grands principes, en particulier :

- renforcer le caractère social des tarifs et de l'égalité à l'égard de l'accès au notaire, par une redistribution des charges et une réduction pour les habitations uniques modestes et moyennes, couplé à une révision des honoraires pour l'achat et le financement d'un logement propre unique, par l'introduction de barèmes “bis” qui entraînent une diminution pour les achats jusque 350.000 euros ;
- augmenter la transparence des “frais de notaires” pour le citoyen, en distinguant clairement les honoraires, déboursés et frais de dossier administratifs ;
- limiter de manière forfaitaire les frais de dossier administratifs pour les actes qui ont trait à l'immobilier, lesquels sont plus encore réduits si on a à faire [sic] à différents actes qui sont liés entre eux dans un même dossier ou à des actes récurrents (ventes individuelles de lots d'un même lotissement ou copropriété) ;
- abroger les tarifs qui ne sont plus applicables pour les actes qui n'existent plus, afin d'améliorer la lisibilité ;
- inclure dans le tarif des actes fréquents non-tarifés, en tenant compte du mécanisme de solidarité précité, notamment à travers l'introduction de tarifs bas pour les actes à caractère familial (par exemple les déclarations d'acceptation ou renonciation à succession, les actes d'hérédité, ...) ;
- actualiser un nombre de tarifs devenus inapplicables (par exemple en matière d'actes de sociétés, où la notion de capital est dépassée comme base de calcul) ;
- stimuler l'entrepreneuriat en introduisant des réductions pour la constitution de sociétés à responsabilité limitée “standards”, ainsi que l'insertion d'un degré de flexibilité dans les actes pour les entreprises ayant actuellement un tarif plus élevé en ligne avec la recommandation de l'Observatoire des prix à cet égard ;
- revoir périodiquement, pour l'avenir, les honoraires fixes et les forfaits pour frais administratifs, en tenant compte de la croissance de la charge de travail suite à de nouvelles obligations et de l'évolution du coût de la vie, à l'exclusion des honoraires relatifs aux opérations immobilières ».

4. Le 1^{er} février 2022, le ministre de la Justice adresse à l'Inspection des Finances le projet d'arrêté royal susvisé, le rapport au Roi, les textes coordonnés et la note au Conseil des ministres.

5. L'Inspection des Finances donne son avis le 15 février suivant.

6. Le 30 mars 2022, la section de législation rend son avis n° 71.124/2.

7. Le *Moniteur belge* du 22 décembre 2022 publie l'arrêté royal du 22 novembre 2022 ‘modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires’.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui a pour fondement légal exprès la loi précitée du 31 août 1891.

8. Le même *Moniteur belge* publie la loi du 22 novembre 2022 ‘portant modification de la loi du 16 mars 1803 contenant organisation du notariat, introduisant un conseil de discipline pour les notaires et les huissiers de justice dans le Code judiciaire et des dispositions diverses’.

Cette loi vise notamment à « moderniser davantage la fonction notariale, en ligne avec les évolutions sociétales et numériques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, résumé, n° 55-2868/001, p. 3). Son article 77, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023 (art. 124, alinéa 1^{er}), modifie l’article 117 de ladite loi du 16 mars 1803, qui est désormais libellé comme suit :

« Art. 117. § 1^{er}. Un fonds, dénommé ci-après “fonds notarial”, est créé auprès de la Chambre nationale des notaires sous la forme d’une personne morale distincte. Le Roi organise le contrôle de ce fonds et peut nommer à cette fin un ou plusieurs commissaires du gouvernement.

Le fonds notarial est un fonds de solidarité au sein du notariat qui soutient les notaires dans le cadre de leurs missions sociales et sociétales, de la façon déterminée aux paragraphes 3 à 5.

§ 2. Lors de la conclusion d’un acte d’achat relatif à une seule habitation familiale pour laquelle une prime en matière de droits d’enregistrement s’applique, une diminution de (250 EUR) sur les honoraires du notaire est accordée aux personnes qui, pour réaliser cette acquisition, recourent au financement pour au moins 50 % de la valeur, par un crédit hypothécaire ou une ouverture de crédit pour lesquels ils peuvent bénéficier d’une réduction de moitié des honoraires du notaire pour la passation de cet acte en vertu d’une disposition légale.

§ 3. Le notaire qui doit accorder la réduction de ses honoraires prévue au § 2 récupère ce montant auprès du fonds notarial.

Le notaire peut récupérer auprès du Fonds notarial un montant de 100 euros, tva incluse, pour tout acte contenant une ou plusieurs déclarations de renonciation à succession conformément à l’article 4.44, alinéa 1^{er}, du Code civil, qu’il a reçu gratuitement en application de l’alinéa 3 du même article pour autant que l’acte ne contienne pas d’autres actes juridiques, déclarations ou constatations donnant lieu à honoraire ou salaire. Le Fonds notarial peut également, moyennant approbation par le ministre de la Justice, consacrer les moyens dont il dispose à d’autres fins sociales utiles ou à des projets issus du monde notarial.

Le notaire reçoit du fonds notarial un remboursement pour chaque acte d’achat relatif à une habitation familiale unique, dont la base pour le calcul de l’honoraire se situe entre 60.000 et 325.000 euros et pour lequel le barème *Jbis* ou *Kbis* tel que fixé par l’article 17, points 81 et 82, de l’annexe à l’arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires s’applique.

Ce montant est déterminé comme suit :

à partir de 60.000 euros à 75.000 euros inclus : 75 euros ;
à partir de 75.000 euros à 100.000 euros inclus : 100 euros inclus ;
à partir de 100.000 euros à 125.000 euros inclus : 125 euros ;
à partir de 125.000 euros à 150.000 euros inclus : 150 euros ;
à partir de 150.000 euros à 200.000 euros inclus : 175 euros ;
à partir de 200.000 euros à 275.000 euros inclus : 200 euros ;
à partir de 275.000 euros à 300.000 euros inclus : 150 euros ;
à partir de 300.000 euros à 325.000 euros inclus : 75 euros.

§ 4. Le fonds notarial est alimenté par une contribution annuelle de tous les notaires titulaires qui exercent leur activité notariale en personne physique et de chaque société professionnelle notariale de 0,25 % du chiffre d'affaires moyen des trois derniers exercices de l'étude ou des études dans le cas d'une association entre notaires titulaires, le cas échéant réduit *pro rata temporis* à la période d'une année civile, si les exercices concernés sont plus longs ou plus courts qu'une année civile.

En cas de création d'une place, conformément à l'article 32, alinéa 3, la contribution est calculée sur les exercices disponibles de l'étude, tant que ceux-ci sont inférieurs à trois.

En cas de retrait d'un notaire titulaire d'une association ou de fin d'une association, la contribution est calculée sur une part égale de chaque notaire titulaire dans le chiffre d'affaires de l'association, complétée, le cas échéant, par le chiffre d'affaires des études, si l'association existe depuis moins de trois ans.

Le chiffre d'affaires est composé des produits figurant sous les postes 70 à 75 de la classe 7 du plan comptable minimum normalisé pour les notaires, dont le modèle est joint en annexe au règlement de la Chambre nationale des notaires pour l'organisation de la comptabilité notariale du 9 octobre 2001.

Si la Chambre nationale des notaires constate que le fonds notarial ne dispose pas de moyens pour pouvoir faire face aux créances durant plus d'une année, la Chambre nationale des notaires peut demander au ministre de la Justice d'augmenter temporairement le pourcentage de la contribution visé à l'alinéa 1^{er}, à un maximum de 0,75 %.

Si elle constate que le fonds notarial dispose de moyens lui permettant de faire face aux créances pendant plus d'une année, la Chambre nationale des notaires peut demander au ministre de la Justice de réduire temporairement le pourcentage de la contribution. Le ministre de la Justice veille à ce qu'il soit mis fin à la réduction en temps utile pour éviter que le fonds notarial présente un solde négatif.

§ 5. Le fonds notarial est également alimenté par une contribution pour chaque acte d'achat d'un bien immobilier, dont la base pour le calcul de l'honoraire est supérieure à 374.999 euros.

Cette contribution est calculée comme suit :

- Pour chaque acte d'achat d'un bien immobilier pour lequel le barème *Jbis* tel que fixé par l'article 17, point 81 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires s'applique :
 - lorsque la base pour le calcul de l'honoraire est inférieure ou égale à 500.000 euros : $(\text{base} - 250.095) * 0,243 \% - 309,15 + 100$
 - lorsque la base pour le calcul de l'honoraire est supérieure à 500.000 euros : $(\text{base} - 500.000) * 0,143 \% + 249.905 * 0,243 \% - 309,15 + 100$
- Pour chaque acte d'achat d'un bien immobilier pour lequel le barème *J* tel que fixé par l'article 17, point 81 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires s'applique : $(\text{base} - 250.095) * 0,143 \% - 5,75$
- Pour chaque acte d'achat d'un bien immobilier pour lequel le barème *Kbis* tel que fixé par l'article 17, point 82 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires s'applique :
 - lorsque la base pour le calcul de l'honoraire est inférieure ou égale à 500.000 euros : $(\text{base} - 250.095) * 0,386 \% - 637,46 + 400$
 - lorsque la base pour le calcul de l'honoraire est supérieure à 500.000 euros : $(\text{base} - 500.000) * 0,086 \% + 249.905 * 0,386 \% - 637,46 + 400$

- Pour chaque acte d'achat d'un bien immobilier pour lequel le barème K tel que fixé par l'article 17, point 82 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires s'applique : (base - 250.095) * 0,136 % - 29,51.

[...]

§ 7. En vue de la demande des remboursements visée au paragraphe 3 et de la perception des contributions visée aux paragraphes 4 et 5, le notaire doit transmettre les données nécessaires telle que détaillées ci-dessus via la plateforme électronique indiquée à cet effet par le fonds notarial.

[...]

§ 8. Les remboursements visés au paragraphe 3 et la perception des contributions visées aux paragraphes 4 et 5 font l'objet d'un décompte trimestriel sur base de tous les actes pour lesquels les données ont été transmises durant cette période comme visé à l'article 18, § 1, alinéa 1^{er}, majoré d'un quatrième de la contribution due annuellement.

Une compensation a lieu entre le montant des contributions qui sont dues et le montant des remboursements à effectuer par le fonds notarial.

[...] ».

Selon le législateur, un des objectifs de la loi du 22 novembre 2022 « concerne l'adaptation du mécanisme de solidarité du fonds notarial. Dans le cadre de la réforme de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires, le mécanisme de solidarité du fonds notarial est étendu et la contribution annuelle de chaque notaire ou société notariale adapté[e]. Le fonds notarial intervient dans le cadre de mesures sociales, telles que la renonciation à succession gratuite, la réduction de l'honoraire pour les achats sociaux et maintenant également la réduction lors de l'achat d'une maison familiale unique. Le fonctionnement du fonds notarial est basé sur une solidarité interne entre les études notariales, assure le maillage territorial et la présence des études notariales dans tout le pays et garantit la poursuite d'un travail de qualité également dans toutes les zones » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, résumé, n° 55-2868/001, pp. 7-8).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Les parties requérantes exposent que, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, la réforme du notariat « composée de la loi du 22 novembre 2022, [précitée], et [...] de l'acte attaqué, montre des effets dévastateurs sur la profession du Notariat ». Elles expliquent que plusieurs candidats-notaires, dans le cadre de leur rachat de protocole notarial, se sont vu demander des garanties supplémentaires

(hypothèque sur leur bien privé, ...) autres que des prêts de confiance bancaire comme par le passé ou ont carrément renoncé d'initiative à leurs projets au vu du manque de rentabilité financière de celui-ci depuis la réforme parce qu'elle « implique de nouvelles incertitudes quant à la viabilité et la rentabilité des études notariales selon leur banque et/ou leur comptable ». Elles ajoutent qu'une vague importante de licenciements de juristes s'est déjà déclenchée en janvier 2023 en raison du manque de rentabilité des études, et que trois études ont dû, notamment, licencier entre quatre et six personnes, que depuis 2023, les banques examinent plus particulièrement les chiffres et la rentabilité des études et exigent parfois des hypothèques sur les biens personnels ou d'autres garanties des candidats repreneurs si nécessaire alors qu'auparavant « les prêts de confiance étaient de mise ». Ces signes, déjà anticipés et dénoncés dans la pétition faite par 283 notaires au ministre de la Justice en 2022, se vérifient et se matérialisent selon elles.

Elles expliquent qu'elles font partie de ces notaires touchés par la réforme et qu'elles classent en six catégories décrites comme suit :

- 1) les notaires qui voient leurs missions de service public mises à mal en raison de la réforme, ce qui les poussera à ne plus pouvoir être aussi disponibles pour les actes quasi ou non rémunérés ;
- 2) les notaires nouvellement nommés, qui ont été obligés par la loi de Ventôse de payer une indemnité de reprise de protocole, et qui se voient aujourd'hui contraints de rembourser ce montant nominal alors que leur étude a perdu de sa valeur ; ils sont expropriés *de facto*, sans aucune contrepartie, et sans aucun égard envers leur investissement personnel pour le maintien du service au public ;
- 3) les notaires qui se sont mis en société et dont la société a contracté un emprunt pour rembourser la valeur de leur protocole fixée avant la réforme, et qui se voit nettement diminuée ;
- 4) les notaires qui sont contraints de licencier leur personnel et leurs juristes en raison de la diminution drastique de leurs revenus de toute nature (honoraires variables, frais administratifs et honoraires fixes) ;
- 5) les employés et juristes qui craignent légitimement pour leur avenir et ceux qui ont déjà été licenciés en raison de la réforme ;
- 6) les candidats-notaires qui ne peuvent plus accéder à la profession, faute de disposer de garantie personnelle pour racheter leur protocole.

Elles indiquent que l'intérêt matériel de la première requérante se trouve dans les catégories 1 et 3, celui de la deuxième requérante dans les catégories 1 et 2, celui de la troisième requérante dans les catégories 1 à 3, celui de la quatrième requérante dans les catégories 1 et 3, celui de la cinquième requérante dans les catégories 1 et 3, celui de la sixième requérante dans les catégories 1 et 4, celui de la septième requérante dans les catégories 1 à 3, celui de la huitième requérante dans

les catégories 1 à 3, celui du neuvième requérant dans la catégorie 5, et celui de la dixième requérante dans les catégories 1 à 3.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle l'exigence d'un intérêt pour saisir le Conseil d'État et estime qu'en l'espèce, le recours est irrecevable « en raison de l'absence de compétence [du Conseil d'État] pour se prononcer à la fois sur l'objet véritable du recours et sur le défaut d'intérêt direct à agir des parties requérantes ». Selon elle, il ressort de l'analyse de la requête que l'objet véritable du recours est dirigé contre la loi précitée du 22 novembre 2022 dans la mesure où, d'une part, les parties requérantes reconnaissent que c'est la « Réforme du Notariat » qui les préjudicierait, et donc ladite loi du 22 novembre 2022, et elles exposent que plusieurs candidats-notaires se seraient vu demander des garanties supplémentaires autres que des prêts de confiance bancaire « comme par le passé » ou auraient renoncé d'initiative à leurs projets. D'autre part, elle relève qu'elles indiquent à plusieurs reprises que c'est le mécanisme de compensation mis en place par la loi du 22 novembre 2022, et non la révision des tarifs qui est prévue par l'arrêté royal du 22 novembre 2022, « qui heurte les parties requérantes » dès lors qu'elle considèrent que c'est la compensation de la diminution des honoraires « mise en place par la loi du 22 novembre 2022 », qui ne permettrait pas « de maintenir la valeur du protocole d'étude », et qu'elles insistent sur le fait que c'est le mécanisme de compensation qui les préjudicierait. Elle ajoute que, dans leur deuxième moyen, elles soutiennent que la compensation « ne couvre pas la diminution de la redevance en ce qui concerne les autres transactions immobilières et ne couvre pas la diminution des honoraires fixes et frais administratifs » et qu'elles calculent les pertes que le mécanisme de compensation leur causerait. Elle en conclut qu'elles demandent au Conseil d'État qu'il contrôle la constitutionnalité de la réforme du notariat, et en particulier de la loi du 22 décembre 2022, alors qu'il est incompétent pour ce faire. Elle conteste encore l'intérêt direct des parties requérantes dès lors que, d'après elle, le préjudice qu'elles prétendent subir résulte de la loi du 22 novembre 2022 et non de l'arrêté royal du 22 novembre 2022.

Subsidiairement, elle admet que, s'agissant des recours dirigés contre des actes réglementaires il n'est « pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicable, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation ». Elle revient sur les six catégories d'administrés qui sont touchées par l'arrêté du 22 novembre 2022 et qui sont identifiées dans la requête et fait valoir, à propos de la neuvième partie requérante employée d'une étude notariale, que « la recevabilité du recours en tant qu'il est formé par les parties requérantes *sub* 5 est plus que contestable. En effet, pour la

seule partie requérante incluse dans la catégorie *sub 5*, un lien de droit s'interpose entre l'arrêté attaqué et [sa] situation personnelle, à savoir [son] contrat de travail, en telle sorte que son intérêt n'est pas direct ». Elle ajoute qu'aucune des parties requérantes ne se revendique de la catégorie des candidats-notaires et qu'en vertu de l'adage « nul ne plaide par procureur », les parties requérantes 1 à 8 et 10 ne sont pas recevables à invoquer des griefs propres à la situation des candidats-notaires.

Elle relève enfin que les critiques ne sont dirigées qu'à l'encontre des articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 de l'arrêté attaqué, que les parties requérantes ne soutiennent pas que ces dispositions seraient indivisibles de ses autres dispositions qui ne sont pas visées par la requête en annulation, et que « dès lors que les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 de l'arrêté querellé sont dissociables des autres articles de l'arrêté du 22 novembre 2022, l'intérêt à l'annulation des parties requérantes est donc limité aux seuls articles visés dans la requête ».

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes qui ont la qualité de notaires constatent que la partie adverse ne conteste pas leur intérêt dans la mesure où l'objet du recours vise l'annulation de l'arrêté royal du 22 novembre 2022 et en déduisent qu'elles ne doivent pas démontrer leur intérêt, qu'elles estiment en tout état de cause manifeste dans la mesure où « l'acte détachable [*sic*] vise notamment à diminuer leurs tarifs et certains coûts qu'elles peuvent réclamer auprès de leur clientèle ».

En ce qui concerne l'objet du recours, les parties requérantes s'étonnent que la partie adverse confonde la question de la compétence du Conseil d'État avec celle de la recevabilité. Elle expose que « la théorie de l'objet véritable est une théorie qui a été élaborée par la Cour de cassation afin de résoudre les conflits d'attribution entre le Conseil d'État et le juge judiciaire » et que « la notion d'objet véritable n'est, donc, aucunement importante afin de déterminer si une partie requérante a intérêt à introduire un recours auprès du Conseil d'État. Cette notion ne porte pas sur la question de la recevabilité. Ainsi, la notion de l'objet véritable n'a aucun impact sur l'intérêt des parties requérantes au présent recours ». Elles ajoutent que la théorie de l'objet véritable ne dit rien sur la répartition des compétences entre le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle et que l'objet véritable n'est pas déterminant pour constater qu'elles auraient dû introduire leur recours auprès de la Cour constitutionnelle. Elles considèrent qu'il est « manifestement clair » qu'elles demandent l'annulation d'un arrêté royal, citent le dispositif de leur requête et ajoutent que les différents moyens visent uniquement des dispositions de l'arrêté royal du 22 novembre 2022. Elles critiquent « une lecture erronée et très partielle de

la requête » par la partie adverse dès lors que celle-ci indique clairement que la réforme du notariat « est composée de 1) “la loi du 22 novembre 2022” et 2) “les dispositions diverses de l’arrêté royal modifiant l’annexe de l’arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires (l’acte attaqué)” ». Elles contestent encore l’interprétation du mémoire en réponse et précisent qu’elles visent l’arrêté royal du 22 novembre 2022 qui réduit certains tarifs et qui a donc un effet dommageable et qu’à l’appui du deuxième moyen, elles « visent uniquement la compensation reprise dans la loi du 22 novembre 2022 afin de démontrer que la diminution des tarifs et coûts n’est pas indemnisée et certainement pas couverte par cette loi du 22 novembre 2022. Ainsi, [elles] prouvent qu’il y a une privation de valeur patrimoniale par le biais de l’acte attaqué. Par conséquent, il n’est pas démontré [qu’elles] auraient prétendu que ce serait le système de compensation seul qui les heurterait ».

Quant à l’intérêt de l’employé de l’étude notariale, elles soulignent qu’elles sollicitent l’annulation d’un acte réglementaire, citent la « doctrine la plus autorisée » qui admet dans ce cas l’interprétation large de l’intérêt qui est rencontré par la possibilité d’être soumis au règlement dans un avenir prévisible, et font valoir qu’il est clair que les employés qui travaillent chez un notaire sont concernés par un arrêté royal qui diminue les honoraires de celui-ci. Elles expliquent que « cette diminution a pour conséquence que les revenus des notaires diminuent et a pour conséquence corollaire que des employés ont déjà été licenciés (74 collaborateurs notariaux de moins recensés à l’issue du premier trimestre 2023, les chiffres du deuxième trimestre 2023 seront connus en août et s’annoncent plus durs encore) ou risquent d’être licenciés et d’autres, voient leurs carrières sans possibilité réelle d’évolution financière autre que leur stricte indexation salariale trimestrielle légale ». Elles répliquent que la partie adverse « n’explique pas de manière concrète comment la présence d’un contrat de travail mettrait en cause la présence d’un intérêt direct » et que la neuvième partie requérante « a tenu à témoigner de son intérêt bien réel, témoignage révélateur [annexé] au [...] mémoire [en réplique] » et qu’elle « met en évidence les conséquences concrètes sur les employés des études telles que des licenciements ou non-remplacement, réduction de salaire, etc. ».

IV.1.4. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes reproduisent leur mémoire en réplique.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse admet que les actes réglementaires sont susceptibles d’être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s’appliquer

« ainsi que par celles qui, sans y être soumises » (*sic*, texte incomplet), mais elle répond que c'est à la condition d'en subir directement des effets, ce qui suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que les parties requérantes font valoir. Elle répète que pour la neuvième partie requérante, un lien de droit s'interpose entre l'arrêté attaqué et sa situation personnelle, à savoir son contrat de travail, en telle sorte que son intérêt n'est pas direct. Elle renvoie à des arrêts n° 227.051 du 4 avril 2014, n° 216.592 du 30 novembre 2011, et n° 209.666 du 10 décembre 2010, dont elle reconnaît qu'ils visaient des actes individuels mais, selon elle, « il n'empêche que le raisonnement y tenu quant à l'incidence d'une relation contractuelle sur le caractère direct de l'intérêt à agir est parfaitement transposable dans le cas d'un acte réglementaire », de sorte que le recours n'est pas recevable dans le chef de la neuvième partie requérante.

Elle relève que les parties requérantes ne formulent aucune observation quant à la portée du recours et estime que l'auditeur rapporteur se méprend sur son exception d'irrecevabilité. Elle explique que la question n'est pas de savoir si, en visant « à tout le moins » les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39, § 2 et § 3, de l'arrêté attaqué dans le dispositif de leur requête, les parties requérantes ont eu ou non l'intention de postuler l'annulation de cet arrêté, dans son entier ou partiellement, mais que la véritable question est de savoir si elles ont bien intérêt à l'annulation de dispositions qui ne leur font pas grief. Or elle relève que leurs critiques ne sont dirigées qu'à l'encontre des articles susvisés qui, précisément, sont ceux qui affectent leur situation défavorablement, comme le note le rapport en page 47. Elle indique qu'« à cet égard, il n'est pas soutenu par les parties requérantes, ni par Monsieur le Premier auditeur c.s., que ces dispositions seraient indivisibles des autres dispositions de l'arrêté critiqué qui ne sont pas visées par la requête en annulation. Dès lors que les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 de l'arrêté querellé sont dissociables des autres articles de l'arrêté du 22 novembre 2022, l'intérêt à l'annulation des parties requérantes est donc limité à ces seuls articles ». Elle en conclut que le recours est partiellement irrecevable.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Cette

condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3) et est « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, l'acte attaqué est de nature réglementaire. Conformément à la jurisprudence constante, notamment celle évoquée par la partie adverse, de tels actes sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation, ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief. Les parties requérantes étant notaires, à l'exception de la neuvième partie requérante qui est juriste mais collaborateur au sein d'une étude notariale, leur intérêt à demander l'annulation de l'arrêté attaqué est avéré. En effet, l'acte attaqué leur est directement applicable et peut modifier défavorablement leur situation, en ce compris celle de la neuvième partie requérante qui risque de subir les effets de l'arrêté attaqué si l'étude dans laquelle elle collabore venait à devoir fermer ou réduire son personnel, comme les parties requérantes en font état pour d'autres sans que cela soit contesté.

Le recours est, partant, recevable à l'égard de toutes les parties requérantes.

Enfin, il ressort de l'objet du recours tel qu'identifié dans la requête que les parties requérantes sollicitent l'annulation de l'arrêté royal du 22 novembre 2022, soit l'annulation d'un acte administratif réglementaire qui ressortit bien à la compétence du Conseil d'État et que, dans le dispositif de la requête, et à l'appui des moyens, elles visent « à tout le moins » l'annulation de « ses articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39, § 2 et § 3 ». Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte attaqué lorsque celle-ci équivaudrait à sa

réformation. 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 déferé à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui demeure dans l'ordonnancement juridique.

En l'espèce, la partie adverse confirme tant dans son mémoire en réponse que dans son dernier mémoire que les articles susvisés de l'arrêté attaqué « sont dissociables des autres articles de l'arrêté du 22 novembre 2022 ».

Le recours est recevable en ce qu'il postule l'annulation des articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30 et 38 ainsi que de l'article 39, en ce qu'il insère un article 19, §§ 2 et 3 dans l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 33, 37, 105 et 173 de la Constitution. De la violation de l'article [1^{er}] de la loi du 31 août 1891 'portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires' (ci-après 'la loi du 31 août 1891') ; De la violation du principe de légalité, des principes généraux de la continuité du service public, de l'égalité de l'usager devant le service public, de la motivation interne ; De l'incompétence ». Les parties requérantes exposent que l'acte attaqué – et notamment ses articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 – revoit à la baisse non seulement les honoraires qui couvrent les prestations des notaires pour l'établissement de certains actes mais aussi le montant des frais administratifs qu'ils peuvent réclamer par le biais de la forfaitarisation.

V.1.1.1. Première branche

Les parties requérantes soutiennent que, sur la base des articles 33 et 105 de la Constitution, le Roi ne peut exercer que les compétences reçues du pouvoir constituant et du législateur et que, par conséquent, Il ne peut pas prendre des actes réglementaires allant à l'encontre des dispositions constitutionnelles. Elles font valoir qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891, Il est habilité à tarifier les

honoraires notariaux qui, selon elles, doivent être appréhendés comme des redevances au sens de l'article 173 de la Constitution dès lors qu'ils représentent la compensation de l'exercice d'une mission de service public. Elles indiquent que cette disposition « impose que le montant de la redevance nécessite un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable », que telle est la compétence attribuée au Roi par ledit article 1^{er} lorsqu'il est demandé de fixer le montant des honoraires, et qu'Il « n'a pas la compétence de diminuer une redevance (honoraires) si, dans la vie et [la] réalité économique, le coût du service fourni n'a pas été revu à la baisse ».

Citant les articles 33 et 105 de la Constitution, elles font valoir que le pouvoir réglementaire doit reposer sur une habilitation particulière prévue dans la Constitution ou la loi et que le principe de légalité interdit au législateur d'habiliter le Roi à exercer un pouvoir réglementaire pour des compétences que la Constitution a réservées au législateur. Elles invoquent un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 18/2018 du 22 février 2018 dont elles citent comme suit le point B.5.9.2. : « tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucune perception ne peut être imposée sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente ». Elles citent à nouveau l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 dont elles déduisent que le Roi est compétent pour fixer les montants d'honoraires des notaires et exposent qu'il a, sur cette base, adopté l'arrêté royal du 16 décembre 1950 'portant tarif des honoraires des notaires' qui « est encore la norme réglementaire en vigueur ». Elles citent le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué qui, à l'instar de l'article 1^{er} de la loi Ventôse, confirme d'après elles la qualité de « fonctionnaire public » des notaires. Elles expliquent qu'en cette qualité, « le notaire gère des missions de service public qui lui sont attribuées par l'État fédéral. Lors de ces missions de service public imposées par le législateur fédéral, le notaire doit être rémunéré. Dans ce cadre, le notaire peut demander ce qu'on appelle un honoraire ». Elles donnent la description doctrinale de cet honoraire qui, selon le *Répertoire pratique de droit belge* qu'elles citent, « est la rémunération des services que le notaire rend en qualité d'officier public ». Elles en déduisent que l'honoraire « récompense le service d'intérêt public accompli par l'officier public qui est le notaire » et concluent en répétant que « l'honoraire doit être considéré comme une rétribution ou redevance ». Se référant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, elles considèrent qu'il « est assez logique que l'honoraire se qualifie comme une redevance, tenant compte du fait que le montant payé est dû pour la prestation d'un service public ». Citant la doctrine, elles ajoutent que la redevance est la somme d'argent réclamée en contrepartie de l'utilisation d'un service public fourni.

Elles en déduisent que « la qualification de redevance pour l'honoraire, permet au notaire de faire prévaloir la protection de l'article 173 de la Constitution au profit de sa rémunération. Ainsi, la volonté d'une autorité publique d'instaurer un système de redevance doit être reprise dans une base légale ». Elles admettent que la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt susvisé, reconnu la possibilité pour le législateur d'habiliter le Roi à fixer le montant des redevances (B.5.9.2.) mais elles précisent que cette possibilité n'est pas illimitée et citent « un commentaire en-dessous de l'article 173 de la Constitution » selon lequel « lorsque la loi donne mandat au Roi de fixer le montant de la redevance, ce mandat doit être interprété de manière constitutionnelle. Dans la même perspective, le Conseil [d'État] a indiqué dans un autre avis que l'attribution au Roi du pouvoir de fixer un "émolument" est conforme à la *ratio constitutionis* de l'article 173 de la Constitution "en ce que, d'une part, c'est le pouvoir législatif lui-même qui autorise le Roi à imposer un émolument et en ce que, d'autre part, l'utilisation du terme 'émolument' exclut la réclamation de sommes excessives, ce qui contient en soi l'exigence de proportionnalité entre le montant réclamé et les frais réellement exposés". Plus précisément, c'est ce caractère indemnitaire et l'exigence du rapport raisonnable entre le service rendu et l'honoraire réclamé qui justifient de confier la détermination du montant de l'honoraire à l'exécutif ».

Se référant à un avis de la section de législation n° 21.854/1/8 des 1^{er} et 6 octobre 1992 qu'elles citent, elles font valoir que le Roi n'a pas la compétence d'exempter certaines personnes du paiement d'une redevance, que cette compétence appartient au législateur et que tant qu'elle n'est pas déléguée au Roi par une norme législative, seul le législateur peut décider de réduire la redevance prévue pour un service public. Elles en déduisent « que le Roi n'a pas non plus la compétence de diminuer certaines redevances qu'il avait réglementées auparavant. En effet, il s'agit alors d'une exemption partielle. Une telle diminution par le Roi est uniquement possible si le coût du service a diminué ».

D'après elles, « l'application de ces principes est confirmée lorsque le législateur adopte l'article 44 de la loi du 4 mai 1999 modifiant la loi du 25 Ventôse de l'an XI contenant organisation du notariat qui prévoit une diminution des honoraires lors de la conclusion d'un acte de vente relatif à une première habitation familiale bénéficiant d'un droit d'enregistrement réduit de 6 %. Le législateur a estimé nécessaire d'intervenir et a donc considéré implicitement que le Roi n'était pas compétent et que cette compétence n'avait pas été déléguée. En outre, tenant compte du fait que l'habilitation donnée au Roi pour déterminer le montant de la redevance (des honoraires des notaires) doit s'interpréter de manière conforme à la Constitution, le Roi ne pourrait pas avoir la compétence de dénaturer la qualification "redevance". Ainsi, Il ne pourrait pas diminuer cette redevance, si cette diminution

ne s'explique pas par le fait que le coût de la prestation a diminué ». Or elles relèvent qu'en l'espèce, il ne ressort pas du rapport au Roi que les coûts des prestations auraient diminué. Elles ajoutent que « les honoraires fixés par l'arrêté royal du 16 décembre 1950 sont sensés [sic] correspondre à la définition et l'essence d'une redevance. La Cour constitutionnelle estime qu'il n'est question d'une rétribution que s'il "existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable". Les honoraires, qu'ils soient fixes ou progressifs, repris dans l'arrêté royal du 16 décembre 1950 sont sensés [sic] refléter ce rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. La définition d'une redevance est protégée par la Constitution par son article 173 ».

Elles en concluent que le Roi ne peut pas diminuer les honoraires d'un notaire si, *in concreto*, les coûts du service rendu par ce notaire n'ont pas diminué, et que s'il diminue lesdits honoraires alors que les coûts réels n'ont pas diminué, il porte atteinte à l'article 173 de la Constitution, tout en précisant qu'il « ressortira de la quatrième branche du moyen qu'il n'y aucune justification en rapport avec le coût réel qui explique la diminution ».

V.1.1.2. Deuxième branche

Les parties requérantes font valoir que « le principe général de la continuité du service public impose au pouvoir exécutif de prendre des décisions n'allant pas à l'encontre ou ne mettant pas en péril la continuité et le bon fonctionnement du service public ». Selon elles, la diminution de certains honoraires et frais administratifs, par application des articles 6 à 8 de l'acte attaqué, a un impact significatif sur le revenu des notaires et entraînera des difficultés financières pour certains, ce qui « pourrait les obliger à ne s'occuper que des actes juridiques les plus lucratifs, voire à fermer leurs bureaux ». Elles en concluent que « l'acte attaqué pourrait avoir comme conséquence que la continuité du service public ne soit plus assurée de manière égale (entre agents de services publics) sur tout le territoire de la Belgique ». Elles invoquent la consécration, par la Cour de cassation et le Conseil d'État, du principe général de la continuité du service public dont elles donnent la définition doctrinale. Elles observent que le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué indique qu'en tant que fonctionnaire public, le notaire doit garantir la continuité de ce service public et que, d'après elles, cette continuité peut uniquement être garantie si le notaire est suffisamment rémunéré pour le service accompli et que son honoraire couvre au moins le coût exposé afin de rendre son service. Elles ajoutent que ledit rapport au Roi relève que le tarif actuel des honoraires des notaires a été fixé par arrêté royal du 16 décembre 1950 et n'a plus subi d'adaptations depuis pour tenir compte des évolutions sociétales et elles en déduisent qu'« implicitement, on

confirme ainsi que ces honoraires n'ont presque pas bougé pendant plus de 70 ans, alors que le coût de la vie a fort augmenté depuis lors » mais que, dans le préambule de l'arrêté royal du 16 décembre 1950, le Roi a confirmé que le montant des honoraires doit évoluer et que « l'évolution des conditions générales de la vie économique et l'accroissement des charges sociales justifient une révision du tarif des honoraires des notaires ».

Elles estiment ainsi avoir démontré que l'arrêté royal du 16 décembre 1950 n'a jamais eu un objectif social qui devrait être utilisé pour tenir compte de certaines situations sociales et que le but principal de l'arrêté « était de garantir au notaire une rémunération qui répondait à la réalité économique et couvrait ses coûts ». Elles répètent que les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30 et 39 de l'arrêté attaqué ont pour conséquence que les notaires voient diminuer leur rémunération, que la diminution des tarifs risque de faire fermer plusieurs études notariales et que cette réduction est de nature à remettre en cause la continuité du service public exprimé dans la loi de Ventôse. Elles ajoutent que « pour une étude moyenne d'environ 400 actes, la valeur du protocole ainsi que du revenu semi net baissent de 17 % après cinq semaines d'application de l'acte attaqué. Cette fragilisation économique n'a pas échappé aux institutions financières, puisque les demandes de crédit pour reprise d'études font l'objet d'un examen beaucoup plus attentif qu'auparavant de leur part. À présent, certains candidats notaires (assistés de leurs comptable et banquier) dont le projet était pourtant de reprendre fermement une étude se désistent de leur projet de carrière de reprise d'une étude notariale car depuis la réforme et une analyse des chiffres et de la rentabilité inquiétante pour certaines régions, ils n'osent pas franchir le cap et/ou n'ont pas de garanties complémentaires à fournir. Cette problématique est particulièrement de mise s'agissant d'études rurales et risque fort de voir des études vacantes faute de repreneurs et de causer désertification notariale dans les campagnes ».

V.1.1.3. Troisième branche

Les parties requérantes exposent que le principe général de l'égalité des usagers devant le service public exige que le pouvoir exécutif, lorsqu'il prend un acte réglementaire, s'assure que tout usager ait un accès égal à un service public. D'après elles, « l'acte attaqué, en diminuant les honoraires et les frais administratifs notariaux, risque de mettre en péril la balance économique et sociale actuellement présente dans le cadre de la répartition équilibrée des études des notaires sur le territoire belge » et « ladite diminution aurait un impact sur le revenu de certains notaires qui les obligerait à fermer l'étude et/ou à s'associer avec d'autres notaires par nécessité économique exclusive et non par volonté d'amélioration du service public ». Elles en déduisent que « certains usagers seront dans l'obligation de faire

des efforts supplémentaires afin d'avoir accès à ce service public de base ce qui crée une inégalité entre les usagers » alors que, selon la doctrine qu'elles citent, le service public doit être accessible à tous et ainsi permettre de corriger des inégalités économiques ou sociales concernant des besoins fondamentaux de la population. Elles ajoutent « qu'il faut veiller à ne pas créer une trop forte disproportion en ce qui concerne l'effort que les habitants des différentes parties de la commune doivent consentir pour obtenir ces services en raison des distances différentes qui les séparent du centre de la commune » et en déduisent que la distance entre l'habitation d'un usager et le lieu où est délivré le service public est primordiale afin de déterminer s'il y a un accès égal. Elles observent que le rapport au Roi précédant l'acte attaqué indique que le notaire doit garantir la continuité de ce service public qui doit être accessible à chacun, mais que cette égale accessibilité « est remise en cause si la diminution des honoraires a nécessairement pour conséquence que surtout les notariats en zone rurale ou moins peuplée ne parviennent plus à gérer ou n'arrivent plus [à] gérer seuls une étude et sont donc obligés de fermer ou de s'associer avec d'autres études par nécessité économique (et non dans un but d'amélioration du service public) ». Elles concluent que « le citoyen devrait faire un plus grand effort ou même un effort impossible pour encore obtenir un service d'un notaire. Certains citoyens n'auront plus les moyens matériels ou financiers afin de se déplacer auprès du notaire le plus proche. Cinq semaines se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur des nouvelles grilles tarifaires et la dure réalité comptable est que pour une étude moyenne d'environ 400 actes, la valeur du protocole ainsi que le revenu semi net baissent de 17 %. Cette fragilisation économique n'a pas échappé aux institutions financières, puisque les demandes de crédit pour reprise d'études font l'objet d'un examen beaucoup plus attentif qu'auparavant de leur part, débouchant sur des refus de prêts et/ou des demandes de garanties impossibles à rencontrer ».

V.1.1.4. Quatrième branche

Les parties requérantes relèvent que les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 de l'acte attaqué ont pour effet de diminuer les montants des honoraires et de forfaitariser les montants pour plusieurs frais administratifs qu'ils exposent, alors que le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué ne comporte aucun motif pertinent permettant de justifier tant la diminution des honoraires que la hauteur des montants forfaitaires pour les frais administratifs. Elles répètent que la loi du 31 août 1891 ne confère pas au Roi la compétence de diminuer les honoraires pour des raisons sociales et « qu'il s'agit d'une mauvaise interprétation et application » de son article 1^{er}. Elles rappellent la définition de la motivation interne et précisent qu'elles « critiquent le fait que les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 de l'acte attaqué réduisent les honoraires des notaires sans pour autant que

cette réduction fasse l'objet d'une motivation adéquate ». Elles citent les passages du rapport au Roi qui, d'après elles, justifient la réduction des honoraires notariaux, dont la mesure de « renforcer le caractère social des tarifs et de l'égalité à l'égard de l'accès au notaire », et estiment qu'ils ne rencontrent pas l'exigence de motivation interne, « d'autant que les objectifs sociaux ne sont pas à la base de la loi du 31 août 1891. En effet, l'intervention sociale du notaire se fait surtout sur la base de la loi Ventôse ». Elles objectent que la réduction des honoraires est uniquement justifiée par des raisons sociales alors que l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 n'a jamais donné la compétence au Roi de prévoir des tarifs sociaux en faveur du citoyen en matière de fixation des honoraires des notaires, compte tenu des objectifs de cette loi décrits par la doctrine. Elles expliquent que « cette loi est adoptée après que le système de Taxe mis en place par l'arrêté le [sic] 1807 montre plusieurs limites. Les honoraires n'ayant pas été uniformes, l'arbitrage et l'incertitude sur le taux des honoraires poussait des notaires à “Travailler au rabais sous la pression des agents d'affaires”. Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que la loi du 31 août 1891 n'avait aucunement l'intention de donner une compétence au Roi afin que celui-ci tienne compte des raisons sociales dans la fixation des honoraires. Ceci a d'ailleurs été confirmé par le préambule de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 qui établissait que le montant des honoraires doit évoluer et que “l'évolution des conditions générales de la vie économique et l'accroissement des charges sociales justifient une révision du tarif des honoraires des notaires” ».

Elles en concluent que seuls l'évolution des conditions générales de la vie économique et l'accroissement des charges sociales pour les notaires pouvaient justifier une modification des honoraires et ajoutent : « aujourd'hui il est clair que la vie économique devient plus chère pour tout le monde et donc aussi pour le notaire. Il en est de même pour les charges sociales. Un notaire qui a des employés voit augmenter de manière exponentielle les charges sociales. Ainsi, la seule modification qui était légalement possible est l'augmentation des honoraires des notaires ».

Elles relèvent en ces termes une contradiction entre les motifs sur lesquels se fonde la modification des honoraires notariaux dans le rapport au Roi : « d'une part, ces motifs prétendent que l'on fait évoluer les honoraires conformément aux évolutions sociétales et qu'elles ont pour but d'assurer la continuité du métier et “que l'évolution des obligations légales des notaires a vu l'ascension de diligences et opérations qui, bien qu'elles aient trait à des actes tarifés, ne sont pas comprises dans l'honoraire”. D'autre part, ces motifs estiment qu'une réduction peut se faire sur la base de raisons sociales. Tenant compte de la situation de crise que connaît notre économie depuis ces trois dernières années et surtout de la majeure augmentation des prix (inflation), il n'est pas logique et

justifiable que les honoraires des notaires baissent. D'autant que d'autres gestionnaires de service public comme la SNCB, en cette même période de crise, se voient octroyer la possibilité d'augmenter leurs tarifs. Il n'est d'ailleurs pas démontré qu'il y a un lien direct entre la diminution des honoraires pour la vente d'une habitation et l'aide aux personnes les plus pauvres. En principe, les personnes qui sont en mesure d'acheter une maison ou d'acquérir un bien n'ont pas besoin d'une aide financière supplémentaire à titre social. Toute tarification sociale est là pour aider les personnes les plus pauvres ».

Elles estiment qu'en l'espèce, « on invente un système ayant pour but d'aider les personnes ou acquéreurs qui disposent des fonds pour acheter une maison unifamiliale. Par conséquent, cela crée des inégalités entre les agents publics car le critère de distinction pour allouer la diminution des honoraires n'est pas pertinent par rapport à l'objectif poursuivi. Cette inégalité critiquée découle du choix du législateur de baisser les honoraires applicables à tout notaire, notamment dans l'exercice de missions de service public, en particulier ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

V.1.2.1. Première branche

Les parties requérantes répètent que les honoraires des notaires qui font l'objet de la diminution arrêtée par l'acte attaqué sont des rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution. Elles expliquent que le financement du service public est peu abordé en doctrine belge, qu'elles s'inspireront dès lors parfois du droit français et que la théorie belge du service public s'est fort inspirée de son homologue française. Citant la doctrine, elles exposent qu'il n'est pas contestable que le notaire gère un service public pour plusieurs de ses activités ou accomplit une mission de service public. Selon elles, « tenant compte du fait que les prestations du notaire accomplies pour ses clients et qui font l'objet des dispositions attaquées, sont des missions de service public, il faut en déduire que les principes et règles juridiques liés à une telle mission sont également applicables dans cette relation notaire – client (usager). Cela vaut donc également en matière de financement ou de rémunération ». Elles ajoutent que, pendant fort longtemps, il a été défendu que les missions de service public étaient financées par le budget de l'État ou des autorités publiques, c'est-à-dire des impôts, que certains organismes recevaient une dotation de l'autorité centrale afin de financer les missions qu'ils géraient, qu'on estimait que le service public était gratuit pour l'usager mais que cette gratuité a disparu petit à petit, certainement pour des services publics économiques. Elles s'interrogent sur la qualification de ces compensations financières payées par l'usager (tarifs, prix, rémunérations, cotisations,...) et font valoir que toute contribution qui est demandée

à un usager pour un service, mission de service public, qui lui a été rendu est une redevance ou rétribution, c'est-à-dire une contribution demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service.

Elles contestent la distinction que, « dans le cadre de l'article 113 » (lire : 173) de la Constitution, la partie adverse fait entre des montants qui sont payés pour un service obligatoire ou pour un service facultatif pour dénier la qualité de rétribution à la rémunération de cette dernière catégorie de services. Elles citent plusieurs auteurs de doctrine dont elles déduisent qu'il n'y a pas deux catégories de rémunérations comme contre-prestation au service public accompli. Elles soutiennent qu'« une rémunération ne perd pas sa qualification de redevance parce qu'elle n'est pas directement payée à une autorité publique ou parce qu'elle est payée à une "personne privée" (en l'espèce, cette "personne privée" gère un service public au nom et pour le compte de l'Etat fédéral) ». Elle citent un avis de la section de législation n° 38.605/3 du 20 juin 2005, indiquent que la loi de 1891 et l'arrêté royal de 1950 fixent les montants qu'un citoyen doit payer lorsqu'il demande à un notaire d'accomplir un service public, que l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 parle bien des « honoraires dus aux notaires pour les actes instrumentaires ou autres de leur ministère », que le paiement des honoraires est obligatoire, que leur montant n'est pas librement fixé et que c'est le Roi qui doit les fixer, selon le législateur, tandis que pour ses activités non réglementées, le notaire « est libre de fixer oui ou non un montant et la hauteur du montant ».

D'après elles, le fait que le gouvernement est « autorisé » à tarifier les honoraires sur la base de l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 ne modifie rien à la qualification du montant qui est payé aux notaires pour ces activités de service public accomplies en faveur d'un usager. Elles renvoient à la notion de « *machtiging* », qui, selon elles, veut dire habilitation, et concluent que l'article 1^{er} comporte ainsi une habilitation au Roi qu'elles estiment non libre de créer un système de tarification dès lors qu'il a « une obligation légale de le créer ». Elles citent la jurisprudence du Conseil d'État français dont elles déduisent que « les tarifs sont une manière de calculer le montant de la redevance ou rétribution due », en précisant que si le Roi n'avait pas tarifié les honoraires, ceux-ci maintiendraient leur caractère de redevance pour les prestations de service public. Elles ajoutent que la tarification des honoraires « n'est pas aussi libre que le prétend la partie adverse » au regard de la doctrine qu'elles citent. Elles estiment avoir ainsi démontré que l'article 173 de la Constitution « est bien applicable aux honoraires/tarifs à payer aux notaires sur la base de l'arrêté royal du 16 décembre 1950. Certains honoraires ne peuvent jamais être fixés de manière libre tenant compte du fait qu'ils ont la

qualification de redevance, étant un montant dû pour un service public presté à l'attention d'un citoyen ».

Elles contestent que l'article 1^{er} susvisé laisserait la liberté au Roi de fixer les tarifs que les notaires peuvent réclamer aux usagers parce que, répètent-elles, certains honoraires qui représentent le montant que l'utilisateur paie pour un service public sont des redevances dont le montant se base, en l'espèce, sur des tarifs fixés par le Roi en vertu dudit article 1^{er}. Elles considèrent, toujours par référence à la doctrine, que la fixation de ces tarifs n'est pas du tout libre. Elles exposent que l'arrêté attaqué « diminue certains tarifs de manière conséquente sans qu'il y ait une justification par rapport aux coûts de la prestation qui est en contrepartie de ce tarif », que, dans cette mesure, le Roi exonère certains citoyens du paiement de la redevance due et que cette mesure n'a pas réellement pour but de donner aux plus pauvres un accès à ce service public mais « se justifie uniquement par le fait qu'on veut donner une incitation financière à des citoyens qui veulent acheter une maison », de sorte qu'il s'agit plutôt d'une subvention des activités immobilières. Elles répètent que le Roi n'est pas compétent pour réduire une rétribution si celle-ci ne correspond plus de manière proportionnelle au coût exposé pour la prestation du service public, et qu'il ne motive pas pourquoi ces coûts seraient diminués de sorte qu'il serait justifié de diminuer la redevance ou le tarif.

V.1.2.2. Deuxième branche

Les parties requérantes répètent que la réduction « de leurs redevances » a affecté et affectera la continuité du service public qu'elles fournissent aux citoyens. Elles exposent que le principe de la continuité du service public « est une des lois à laquelle une activité d'intérêt général est soumise ». D'après elles, « ces lois ne s'imposent pas nécessairement à cause du fait que l'organisme qui gère cette activité, est une autorité publique. Ces lois sont applicables en raison [de] la nature de l'activité gérée par un organisme de nature publique ou de nature privée ». Elles affirment, au départ de la doctrine qu'elles citent, que le champ d'application des lois du service public n'est « pas déterminé par la nature de la personne qui gère cette activité, mais par la nature de l'activité », et que la responsabilité des gouvernants est d'assurer et de ne pas entraver la continuité d'un service public. Elles en concluent que le Roi ne peut pas adopter un arrêté qui entrave la continuité du service public assuré par les notaires et que, contrairement à ce que soutient le mémoire en réponse, il n'est donc pas nécessaire que les notaires soient des services administratifs pour que le principe de la continuité du service public s'applique.

Elles reprennent les passages du rapport au Roi cité dans le mémoire en réponse et répliquent qu'ils démontrent plutôt qu'il « a simplement réduit certains

honoraires en espérant que le législateur prévoirait une compensation afin que la continuité du service public soit assurée. Ainsi, on admet déjà qu'il y a effectivement une crainte pour cette continuité suite aux réductions "substantielles". Le Roi n'a en soi pas tenu compte de cette crainte dans son arrêté quand Il a fixé la hauteur des réductions. Il a uniquement "espéré" que le législateur introduise une compensation ». Elles ajoutent que « même si le législateur l'a fait et ce uniquement pour partie de la perte réelle et avérée, il est toujours possible que le législateur change d'attitude dans quelques mois. Finalement, le législateur a uniquement prévu une compensation très partielle et uniquement pour certains montants ce qui laisse intacte la remise en cause du service public. En outre, cette compensation légale ne tient pas du tout compte de la répartition géographique et économique des études notariales ». Elles relèvent que « la seule justification qui ressort des travaux parlementaires de la loi du 22 novembre 2022 » ne mentionne pas que ce subventionnement tient compte des études qui sont le plus impactées par la réduction des honoraires et qui ont donc le plus de craintes de ne plus pouvoir assurer la continuité du service public. Elles en concluent qu'il n'est pas démontré que cette disposition légale enlève la crainte pour la continuité du service public et répètent qu'en réduisant les honoraires, « le Roi met en cause la continuité du service public, ce qu'Il a reconnu lui-même dans le préambule de l'acte attaqué ».

Sur la base d'une nouvelle pièce 11, elles apprécient l'« impact réel » en ces termes : « entre 7.500€ et 500.000€, le nouveau barème diminue les honoraires des notaires et impacte très négativement le monde notarial et la santé financière de plusieurs études. Concrètement, en comparant les mois de février 2022 et février 2023, la septième requérante a constaté une perte de recette de 21 % (pièce 11). Cette diminution ne peut s'expliquer par la simple récession du marché immobilier puisque le nombre d'actes est sensiblement équivalent. Cette perte doit également s'analyser au regard de l'augmentation des charges suite à l'indexation trimestrielle des salaires et du coût de l'énergie. Pour ces immeubles, le fonds n'intervient pas lors de l'application du tarif réduit. Ainsi, les honoraires sont diminués de 2.368,32€ à 2.152,00€. La différence de 216,32€ (environ 10 %) est une perte directe, non compensée qui diminue la valeur du protocole notarial ». Elles dressent un tableau, concluent que « les notaires doivent donc faire face à une différence de 2.037,24€ (près de 40 % des honoraires !) qui sont (sous)compensés par une intervention du fonds notarial de 250€ », et renvoient à leur nouvelle pièce 10 pour « le détail du calcul ».

Elles ajoutent que, le 23 mai 2023, le ministre a adopté un arrêté diminuant les contributions au fonds notarial sans augmenter les compensations à destination des notaires, que la diminution profite surtout aux notaires qui n'ont pas beaucoup de frais et qu'en diminuant la cotisation au fonds, cet arrêté ministériel

« avantage les notaires qui gagnent plus au détriment de ceux qui sont mis en difficulté par la réforme dans son ensemble ». Elles expliquent que le fonds notarial a été créé afin que les notaires qui doivent appliquer une diminution sur leurs honoraires puissent récupérer ce montant auprès de lui, qu'il se base sur un système de solidarité dans la mesure où tous les notaires y contribuent afin que celui-ci puisse exercer sa mission d'intérêt général et qu'à l'origine, il est alimenté par une contribution de 1,5 % calculée sur le revenu net imposable de tous les notaires, qui pourront récupérer le montant équivalent à la réduction de leurs honoraires par le biais du fonds de solidarité. Elles ajoutent : « le fonds notarial est à la base un "système de solidarité", calculé sur le revenu net, qui avait comme caractéristique d'avoir des contributions en fonction de la capacité contributive : "la loi a ainsi organisé une forme de solidarité obligée entre les notaires. La participation de chacun est fonction de sa capacité contributive". La nouvelle contribution est une fraction du chiffre d'affaires. Par corollaire, le système ne tient plus compte des investissements et coûts, on ne demande alors plus vraiment aux notaires une contribution qui tient compte de la capacité contributive d'un notaire. Un notaire peut avoir beaucoup de revenus, mais a dû investir beaucoup. Le résultat est que sa capacité contributive n'est pas très grande ou même réduite à néant. Une diminution de la fraction de contribution favorise en chiffre absolu les études les plus aisées que la réforme impacte déjà moins. En effet, comme précisé dans la pièce 10, les honoraires pour la vente d'un immeuble sont presque identiques si le bien est vendu à 750.000€. Pour les notaires dont les ventes avoisinent entre 150.000€ et 200.000€, perte de +/- 2.000€ (par actes de vente et crédit) doit être constatée ».

V.1.2.3. Troisième branche

Les parties requérantes renvoient aux deux premières branches et à la requête. Elles ajoutent qu'il « serait assez bizarre qu'un arrêté royal ait "pour vocation" (sic) de créer des inégalités, le fait est que l'acte attaqué a pour conséquence que l'accès égal des usagers au service public octroyé par les notaires est mis en péril. Dans le rapport au Roi, on admet que la réduction des honoraires peut avoir un impact sur la continuité du service public. Donc, implicitement, on reconnaît également l'impact sur l'accès égal ». Elles font valoir que s'il n'y a plus de continuité à certains endroits du pays, l'accès des citoyens qui habitent dans ces régions sera réduit et, donc, inégal, et ajoutent que les licenciements actuels dans le monde du notariat depuis la réforme et les difficultés financières auxquelles sont exposées les études notariales confirment que certains services publics ne peuvent plus être assurés et que la réforme conduira à un « désert notarial » dans certains endroits. Elles exposent que dès sa création, l'institution notariale a été conçue notamment par un système de résidences imposées aux notaires afin de concevoir ce service de manière égalitaire entre les zones rurales et non rurales, et font valoir que

« chaque citoyen doit avoir accès à ces officiers publics, “conseils désintéressés des parties”, peu importe sa classe sociale et peu importe où il habite. L’accessibilité à tous est dans l’essence même de la fonction de notaire ».

V.1.2.4. Quatrième branche

Les parties requérantes répètent que les motifs qui ont poussé le Roi à réduire certains honoraires « sont absents, non pertinents et contradictoires » et que cette réduction n’est pas justifiée. Elles rappellent la portée du principe général de motivation interne et contestent que son application impliquerait que le Conseil d’État vérifie l’opportunité de l’acte attaqué. Elles relèvent qu’il n’est pas démontré que la doctrine citée dans le mémoire en réponse aurait été prise en compte par le Roi avant l’adoption de l’arrêté attaqué. Elles ajoutent que la partie adverse n’explique pas en quoi l’indépendance et l’impartialité du notaire, sa responsabilité pécuniaire et le délicat équilibre entre les différents honoraires pourraient justifier la diminution de certains honoraires et considèrent au contraire qu’une telle diminution pour le notaire a pour effet de mettre en cause son indépendance et sa responsabilité pécuniaire. Elles répètent que la diminution provoque une diminution de revenus et a pour effet de mettre en péril certaines études, font valoir que « le fait d’uniquement diminuer certains honoraires a justement pour effet de mettre en cause ledit équilibre » et qu’on « ne retrouve pas ces motifs dans le rapport au Roi qui doit être l’acte comprenant les motifs de justification ». Elles réitèrent leur argumentation selon laquelle le Roi n’a pas reçu comme compétence de prévoir des tarifs sociaux, rappellent « la raison principale de la présence de l’arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires », en l’occurrence, selon son préambule, « l’évolution des conditions générales de la vie économique et l’accroissement des charges sociales [qui] justifient une révision du tarif des honoraires des notaires ». Elles considèrent que cet arrêté royal « veut surtout protéger les notaires et le service public qui est octroyé par eux. La continuité de ce service public n’est pas servie par une diminution des honoraires. Ainsi, le pouvoir exécutif fait peser sa propre politique sociale sur une entreprise privée. En prévoyant un tarif social, le Roi a, en fait, imposé une obligation de service public aux notaires ».

Elles répètent que la création d’obligations de service public relève de la compétence du législateur, que le Roi a méconnu la compétence qu’il a reçue de celui-ci, qu’il « n’est pas logique et normal que le Roi diminue les honoraires des notaires alors que la plupart des citoyens ont vu leurs salaires indexés ou que d’autres professions comme les huissiers de justice ont également pu bénéficier d’une indexation d’autant que les honoraires des notaires n’ont plus été indexés depuis 1984 ». D’après elles, « dans une période avec une extrême inflation, il est

injustifié que des notaires, qui gèrent un service public et dont ils doivent assurer la continuité, voient réduire leurs honoraires alors que leurs charges et les salaires de leurs collaborateurs sont indexés trimestriellement ». Elles objectent que la partie adverse n'explique pas en quoi la réduction de certains honoraires pour l'achat d'une maison représente un caractère social et estiment que « des personnes qui savent acheter une maison sont nécessairement des personnes qui n'ont pas en soi de graves problèmes financiers et n'ont pas besoin d'une diminution du tarif auprès du notaire. Ce n'est pas cette diminution qui va convaincre ces personnes d'acheter une maison. Si une mesure sociale doit être mise en place, c'est au législateur à prévoir des primes ou réduction fiscales ». Elles précisent que c'est ce qu'ont fait les Régions wallonne, bruxelloise et flamande en prévoyant des aides pour les primo-acquéreurs et font valoir que ces réglementations prouvent que ce n'était pas aux notaires que revenait la charge d'un tarif social. Elles ajoutent :

« Une comparaison rapide peut être faite avec la crise de l'énergie et l'augmentation des tarifs sociaux d'électricité et de gaz. Ces derniers sont pris en charge par l'État et non par les fournisseurs (lesquels ont été compensés pour les réductions faites à leurs clients). Depuis 2017, les primo-acquéreurs qui achètent un bien situé dans la Région de Bruxelles-Capitale et dont le prix ne dépasse pas 500.000 euros (600.000 euros depuis le 1^{er} avril 2023) bénéficient d'un abattement des droits d'enregistrement sur la première tranche de 175.000 euros (200.000 euros depuis le 1^{er} avril 2023). Cela correspond à une économie de 21.875 euros (25.000 euros depuis le 1^{er} avril 2023) pour les acquéreurs. Ce bien doit être la résidence principale des acquéreurs qui doivent s'y domicilier dans les deux années (trois années depuis le 1^{er} avril 2023) qui suivent l'achat (dans les 3 ans dans le cas des terrains à bâtir, les maisons et appartements en construction ou sur plan). Pour l'été 2023, le Gouvernement wallon, conscient de la difficulté de l'accès à la propriété pour le primo-acquéreur, a décidé de doubler l'abattement des frais d'enregistrements pour une première acquisition. Cette mesure se concrétisera dès l'été 2023 moyennant le respect de certaines conditions. En matière de droits d'enregistrement, les primo-acquéreurs bénéficient pour le moment d'un abattement à 20.000€ depuis 2018, soit un gain net de 2.500€. Cette mesure bénéficie à près de 25.000 ménages par an depuis sa création. La nouvelle mesure vise à doubler l'abattement actuel, passant ainsi de 20.000€ à 40.000€ pour un nouvel immeuble acquis. Cette mesure permettra ainsi d'obtenir un avantage fiscal réel pouvant aller jusqu'à 5.000€ pour un bien soumis au taux normal de l'enregistrement de 12,5 %. Cet avantage fiscal pourra être maximal pour une acquisition jusqu'à 350.000€. Les biens plus onéreux bénéficieront d'un avantage dégressif jusqu'à une valeur de 500.000€, valeur à partir de laquelle l'abattement actuel reste inchangé. Depuis le 1^{er} janvier 2016, le chèque habitat est entré en application en Wallonie. Il consiste en un avantage fiscal pour les primo-acquéreurs d'une habitation ayant contracté un prêt hypothécaire d'une durée minimale de 10 ans. Le bien qui fait l'objet du prêt doit être la résidence principale et être la seule habitation en possession au 31 décembre de l'année où le crédit est conclu. Les ménages ont un avantage fiscal annuel sous la forme d'une réduction d'impôt convertible en crédit d'impôt. Ils bénéficient de 20 réductions donc maximum 20 années. L'article 145^{46^{ter}} du code des Impôts sur les Revenus 1996 précise en effet que : [...] ».

Elles en concluent que le Roi « n'avait pas à faire peser sur le notariat la charge du soutien pour un primo-acquéreur et ce, quel que soit le prix d'acquisition de l'immeuble ».

V.1.3. Le dernier mémoire des parties requérantes

V.1.3.1. Première branche

Elles relèvent que le rapport de l'auditeur rapporteur se limite à l'analyse de la notion organique du service public alors que, selon elles, il serait de doctrine et jurisprudence constantes que la notion de service public est définie plutôt de manière fonctionnelle. Elles considèrent que dans un cadre fonctionnel, la qualité du gestionnaire d'un service public n'est pas un élément déterminant essentiel et qu'il peut s'agir d'une personne privée, d'une entreprise ou d'une profession libérale sans que cela remette en cause la notion de service public. Elles indiquent que « des institutions gèrent en leur sein en même temps des missions d'intérêt général et des activités commerciales sans que la qualification de service public soit remise en cause » et renvoient aux entreprises publiques autonomes régies par « la loi du 21 mai 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques autonomes' » (lire : loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'). Elles considèrent que le notaire se trouve dans une situation comparable dès lors qu'il accomplit à la fois des missions d'intérêt général et des activités commerciales. Elles relèvent que chacune de ses activités n'est pas soumise aux mêmes règles juridiques et contestent le renvoi à l'arrêt n° 241.615 du 28 mai 2018. Elles relèvent que, dans cet arrêt, le Conseil d'État confirme qu'un notaire n'est pas une autorité administrative, ce qu'elles indiquent n'avoir jamais prétendu, qu'il « confirme que le notaire est un fonctionnaire public, qu'il est un fonctionnaire de la loi et qu'il exerce donc des fonctions au nom du législateur. La conclusion [du] Conseil [d'État] concernant la qualité d'« autorité administrative » se base sur le fait que le notaire n'est pas un service public dans le sens organique ». Elles constatent que cet arrêt ne se prononce pas sur la qualification de « service public » dans son sens fonctionnel et que « cela ne doit pas empêcher le constat que, même s'il est une profession libérale, le notaire est le gestionnaire d'un service public dans le sens fonctionnel. Sa profession libérale n'est pas une qualité qui l'exclut de la possibilité de percevoir une « rétribution », au sens de l'article 173 de la Constitution pour un service public qu'il accomplit ».

Elles expliquent que « quantités d'actes posés par le notaire – comme par exemple la récupération des droits de succession, les renonciations gratuites à successions, l'intervention auprès de la conservation des hypothèques, *etc.* – sont posés dans le cadre d'un service public. Il faut rappeler que l'article 1^{er} de la loi Ventôse estime que le notaire est un fonctionnaire public que le citoyen doit solliciter lorsqu'il veut faire donner le caractère d'authenticité à un acte. Cette authenticité est imposée par la loi afin de rendre l'acte opposable à des tiers et

garantir la propriété privée, fondement incontournable des sociétés occidentales et des droits constitutionnels des citoyens. Le destinataire du paiement n'est pas un critère pertinent pour la qualification de rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution. Le fait qu'un paiement se ferait au profit d'une autorité publique n'est pas pertinente afin de qualifier la rémunération du notaire, lorsqu'il accomplit un service public ». Au regard de la doctrine, elles estiment que la qualité du destinataire du paiement n'est pas un élément essentiel dans le cadre de la définition d'une rétribution. D'après elles, « dès l'instant où une décision du pouvoir exécutif a un quelconque impact négatif sur la continuité d'un service public, créé par le législateur, une méconnaissance du principe de la continuité du service public doit être constatée ». Elles répètent que la doctrine confirme que le paiement à un tiers qui n'est pas une autorité n'exclut pas qu'il s'agit d'une redevance et soutiennent que « si la redevance devait être payée nécessairement au profit d'une autorité publique, on ne conçoit pas comment la rémunération payée par un usager dans le cadre d'une concession de service public puisse avoir le nom "redevance". Dans le cadre d'une telle concession, il s'agit souvent d'une entreprise de droit privé qui gère le service public et qui doit assurer sa rentabilité sur la base de cette redevance. La notion de concession de service public exclut par ailleurs que la rémunération se paierait au profit de l'autorité publique concédante ».

Elles concluent qu'en l'espèce, « c'est bien l'autorité publique (le Roi) qui détermine le montant de la redevance (honoraires). Une telle redevance peut prendre la forme d'un tarif régulé » et elles renvoient à un arrêt n° 18.308 du 9 juin 1977 pour soutenir que le Conseil d'État « a déjà reconnu que des tarifs régulés peuvent constituer des redevances ». Selon elles, « la conception du législateur en 1891 ne peut pas être prise en compte pour la qualification du service public ou pour la qualification de redevance. En 1891, la théorie du service public n'ét[ait] pas encore reconnue en droit belge. La qualification de service public pour certaines prestations du notaire a été reconnue beaucoup plus tard. Sur la base de cette reconnaissance, la volonté du législateur de 1891 doit nécessairement être réinterprétée au regard du développement des principes généraux de droit ».

V.1.3.2. Deuxième branche

Les parties requérantes rappellent la « valeur du principe de la continuité du service public », contestent qu'il « ne serait qu'un principe général de droit inférieur et n'aurait qu'un caractère supplétif/subsidaire », et, citant la doctrine, exposent que les principes généraux du droit de valeur constitutionnelle, que revêtirait ledit principe, sont hiérarchiquement supérieurs à la loi. Elles estiment que « l'activité reconnue par le pouvoir législatif ou réglementaire comme un service public n'est qu'une confirmation de ce que la Constitution (article 33) considère à

un certain moment être d'intérêt général. Le législateur a reconnu une activité particulière comme une mission de service public à charge des notaires et au profit des citoyens. Cet intérêt général constitutionnel exige une continuité afin que le citoyen puisse jouir de ce service ».

Elles entendent ensuite revenir « brièvement sur l'indépendance entre la loi Ventôse et la loi du 1891 ». Elles expliquent que la loi Ventôse (du 16 mars 1803) a pour objectif principal de déterminer les règles en matière d'organisation du notariat, que dans ce cadre « s'insèrent également des dispositions “sociales” qui imposent une certaine solidarité entre les notaires afin de financer des aides financières attribuées aux citoyens diminués », et que « cet objectif social est déterminé et concrétisé par le législateur tenant compte du fait qu'il apporte une restriction à la liberté d'entreprendre et interfère dans la gestion d'un service public », tandis que la loi de 1891 confirme, d'après la doctrine, « une règle générale destinée à assurer la stabilité du règlement des honoraires – et le gouvernement, par son initiative, a donc répondu à une double nécessité : il a assuré l'équité et la stabilité dans la rémunération des actes du ministère notarial ». Selon elles, « on ne trouve nulle part dans la loi de 1891 une volonté du législateur de mener une politique sociale ou de donner la possibilité au pouvoir exécutif de le faire ». Elles ajoutent que les honoraires doivent assurer la stabilité du service public géré et qu'il convient de faire une distinction entre les honoraires et les salaires, l'honoraire étant la rémunération des services que le notaire rend en qualité d'officier public tandis que le salaire est la rémunération des services qu'il rend « comme homme d'affaires », de sorte que les honoraires (le tarif), qui sont visés par l'article 1^{er} de la loi de 1891, correspondent bien à la compensation par rapport à une prestation de service public.

Elles contestent, enfin, que l'adaptation tarifaire n'aurait pas un impact significatif sur les études notariales et déduisent du rapport de l'auditeur rapporteur qu'un certain impact est quand même reconnu, de sorte que « le Roi fait, ainsi, obstruction à la mission d'intérêt général que les notaires ont reçu du législateur. En outre, un tel impact peut mettre en cause la stabilité, un des objectifs du législateur de 1891 ». Elles considèrent qu'il incombe aux pouvoirs publics qui ont créé des services publics de « veiller à leur bon accomplissement, ce qui implique l'adoption de mesures budgétaires aptes à leur donner toute l'effectivité requise ». Selon elles, « le pouvoir exécutif diminue les honoraires ! Il retire des mesures financières ce qui rendra encore moins effective la mission du notaire. Dans le cadre d'un contentieux objectif, il ne faut pas démontrer que l'impact sur la continuité du service public est significatif. Toute atteinte rend la mesure illégale ».

V.1.3.3. Troisième branche

Estimant que le rapport ne prend pas position par rapport à la troisième branche, les parties requérantes renvoient aux développements précédents.

V.1.3.4. Quatrième branche

Les parties requérantes contestent vouloir mettre en cause des choix d'opportunité quant à l'acte attaqué. Elles précisent critiquer les motifs liés à des objectifs sociaux afin de justifier la diminution des honoraires dans l'acte attaqué, qu'elles estiment non admissibles en droit au regard de l'article 1^{er} de la loi de 1891 qui n'a pas donné au Roi la compétence de mener une politique sociale. Elles ajoutent qu'elles soulèvent une contradiction dans les motifs qui devraient justifier la réduction des honoraires, que des motifs contradictoires ne peuvent pas fonder le choix effectué par le pouvoir exécutif, et que le contrôle du Conseil d'État sur ce point s'avère entier, sans qu'il s'agisse d'un contrôle d'opportunité. Enfin, elles indiquent qu'elles ont estimé qu'il n'y a pas de motifs de fait qui démontrent un lien entre la diminution d'honoraires pour la vente d'une habitation et les objectifs sociaux de la partie adverse, que la diminution prévue par l'acte attaqué « est une mesure qui aide des citoyens qui, en soi, ont les moyens suffisants pour acheter un bien immobilier », et que les mesures adoptées ne soutiennent pas des personnes qui sont dans la pauvreté alors que l'acte attaqué affirme qu'elles sont les bénéficiaires de la réforme. Elles exposent que « la réduction proposée dans l'acte attaqué ne va pas soudainement rendre accessible la propriété immobilière aux personnes défavorisées. La possibilité de l'achat d'une maison n'est pas démontrée par l'acte attaqué. Il s'agit d'une critique sur un choix d'opportunité » (*sic*).

V.2. Appréciation

V.2.1. Quant à la première branche

L'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1803, dite « Loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat », dispose comme suit :

« Article 1^{er}. Les notaires sont les fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions ».

L'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 'portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires', qui constitue le fondement exprès de l'arrêté attaqué et du moyen, stipule :

« Article 1^{er}. Le gouvernement est autorisé à tarifier les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture dus aux notaires pour les actes instrumentaires ou autres de leur ministère.

Le gouvernement ne pourra toutefois modifier les dispositions de l'arrêté royal du 18 juin 1853 sur les frais de justice en matière criminelle, ni celles qui imposent aux notaires la gratuité de certains actes.

Toute convention contraire au tarif est nulle ».

L'article 173 de la Constitution précise quant à lui :

« Art. 173. Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'État, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune ».

En l'espèce, et en substance, les parties requérantes font grief à l'arrêté attaqué d'avoir un impact négatif sur les honoraires des notaires. Leur argumentation repose exclusivement sur la qualification de ceux-ci en tant que « rétribution » – ou redevance – au sens de l'article 173 précité parce qu'ils constituent, selon elles, la rémunération des missions de service public qu'ils exercent, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1803, en tant que « fonctionnaires publics ».

D'après elles, la qualification des honoraires en tant que « rétributions » ou « redevances » a pour conséquence que le Roi n'aurait pas la compétence de les diminuer. Elles soutiennent qu'en raison du principe de légalité déduit de l'article 173 de la Constitution, le Roi n'aurait pas la compétence d'exempter certaines personnes du paiement des redevances. Elles en déduisent « que le Roi n'a pas non plus la compétence de diminuer certaines redevances qu'il aurait réglementées auparavant ».

Une redevance est l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Elle n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable (C. const., 29 juillet 2010, n° 89/2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.089, B.15.2). Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt (C. const., 17 décembre 2003, n° 164/2003, ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.164, B.8.4.1).

Comme l'a également indiqué la Cour constitutionnelle, une redevance ne perd pas son caractère purement indemnitaire pour le motif que le montant réclamé diffère en fonction de catégories de redevables ou que des catégories d'utilisateurs du service en seraient exonérées, le coût administratif des services

demeurant dans ce dernier cas à charge de l'autorité (C. const., 19 novembre 2015, n° 162/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.162, B.6.2., C. const., 22 février 2018, n° 18/2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.018, B.5.9.5). Les articles 170 et 173 de la Constitution ne s'opposent donc pas à ce que le montant réclamé au redevable soit inférieur au coût ou à la valeur du service rendu, l'autorité faisant alors le choix de prendre également en charge une partie du coût de ce service.

Tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucune perception ne peut être imposée sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente (C. const., 19 novembre 2015, n° 162/2015, précité, B.4 ; C. const., 22 février 2018, n° 18/2018, précité, B.5.9.2).

La garantie du principe de légalité n'a toutefois pas la même portée dans les deux cas. En matière d'impôts, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. En matière de rétributions, il suffit que le législateur compétent détermine les cas susceptibles de donner lieu à la perception de la rétribution, le règlement d'autres éléments essentiels, comme le montant de la rétribution, pouvant faire l'objet d'une délégation (C. const., C. const., 19 novembre 2015, n° 162/2015, précité, B.4).

L'argumentation des parties requérantes repose donc sur une prémisse inexacte. Il ne résulte pas de l'article 173 de la Constitution que la compétence attribuée au Roi par le législateur de fixer le tarif des redevances dans des cas que la loi a déterminés n'emporterait pas celle de diminuer le montant des redevances qu'Il aurait fixé auparavant. Il n'est pas davantage requis qu'une diminution du montant réclamé au redevable soit justifiée par une diminution du coût ou de la valeur du service accompli, l'autorité conservant toujours la possibilité de prendre à sa charge tout ou partie du service rendu.

La seconde prémisse du raisonnement des parties requérantes, à savoir que les honoraires, droits et frais que le Roi est habilité à tarifier en vertu de la loi du 31 août 1891 constituent des rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution, suppose que l'activité ainsi réglementée soit constitutive d'une activité réalisée « par l'autorité » ou, en d'autres mots, une activité de « service public », ce qu'il convient également d'examiner dans le cadre du présent moyen.

Même si l'acte attaqué a pour fondement exprès l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891, cet examen doit être réalisé au regard des missions inhérentes à la fonction de notaire, telle que celle-ci a évolué depuis la loi susvisée du 16 mars 1803

et des multiples modifications législatives dont elle a fait l'objet depuis le XIX^e siècle.

Parmi celles-ci figure notamment la loi du 4 mai 1999 'modifiant la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat', dont les travaux préparatoires confirment que si la description de la fonction « appartient aux travaux préparatoires de la loi de ventôse », il n'en demeure pas moins que « deux siècles de doctrine et de pratique ont confirmé et sans cesse affiné ces notions. Durant cette période, la fonction notariale s'est progressivement dégagée des activités principalement financières, pour se développer de plus en plus vers celles de caractère juridique, dont la diversité s'est accrue en raison notamment de l'extension des diverses branches du droit » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, exposé des motifs, n° 1432/1-1433/1, p. 3). Ainsi, « dans le vaste domaine d'intervention du juriste, la fonction des notaires peut se définir comme celle de la prévention des conflits de droit. Leur intervention doit être dissuasive de contestations judiciaires (exposé des motifs par le Conseiller d'État REAL (1)), que pourrait engendrer une élaboration imparfaite ou inadéquate des actes unilatéraux et des conventions. En cela, ces officiers publics exercent une "espèce de juridiction volontaire", une "magistrature" » (*ibid.*, p. 4).

Par ailleurs, comme le relèvent les parties requérantes dans la justification de leur intérêt à agir et à l'appui du troisième moyen, la réforme du notariat entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 est « composée de la loi du 22 novembre 2022 'portant modification de la loi du 16 mars 1803 [précitée]' et [d]es dispositions diverses [...] de l'acte attaqué », de sorte qu'il n'est pas contesté que ce dernier « fait partie [...] de la réforme du notariat » (requête, pp. 19 et 52). Le législateur du 22 novembre 2022 confirme en effet explicitement que « la réforme globale du notariat se compose [de] deux volets » : d'une part « la mise à jour de l'arrêté tarif du 16 décembre 1950 qui implique une révision approfondie des tarifs et des honoraires » et, d'autre part, « plusieurs modifications [...] à la loi du 16 mars 1803 (mieux connue sous le nom de loi de ventôse) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, rapport, n° 55-2868/003, pp. 3-4) :

« Entre autres choses, les tarifs des honoraires ont été ajustés pour l'achat d'une première habitation, comme le prévoyait également l'accord de gouvernement. Les frais administratifs sont fixés de manière forfaitaire. Une comparaison a été faite avec les pays voisins et les évolutions du marché immobilier ont également été prises en compte. De nombreuses familles doivent en effet se saigner aux quatre veines pour faire l'acquisition d'une habitation moyenne. Toutefois, les frais de notaire ne représentent qu'une petite partie du coût global. Ce sont surtout les droits d'enregistrement et autres taxes qui pèsent lourd. Sur ce point également, les autorités flamandes ont déjà consenti un sérieux effort en réduisant les droits d'enregistrement de 10 % à 3 %.

De même, des tarifs fixes seront utilisés pour les actes familiaux, comme les procurations, les actes de succession, l'acceptation ou le refus d'une succession sous bénéfice d'inventaire. Pour ces actes familiaux, il existe désormais un tarif fixe de 195 euros. Ils deviennent 50 euros moins chers en moyenne.

Le ministre a l'intention d'encourager l'esprit d'entreprise en abaissant les seuils. Surtout pour les *start-ups* et les petites entreprises. Le *starter* qui crée une entreprise ne devra payer qu'un honoraire forfaitaire de 200 euros et un coût administratif fixe. Désormais, le consommateur aura un aperçu clair des différents types de coûts liés à l'acte. La facture du notaire distinguera également clairement les honoraires, les frais de tiers et les frais de dossier. Le projet d'arrêté royal a déjà été approuvé au sein du gouvernement et sera soumis à la signature dès que le projet de loi aura été voté » (*ibid.*).

Ainsi, bien que déjà approuvé par le gouvernement, la signature de l'acte attaqué était-elle subordonnée au vote de la loi du 22 novembre 2022 (*ibid.*, p. 4).

Il s'ensuit que l'examen du recours ne peut faire fi de ces modifications législatives pour appréhender la fonction de notaire telle qu'elle a été voulue par le législateur, et apprécier si le notaire peut être considéré comme étant chargé « par l'autorité » d'accomplir un service public pour lequel elle peut ensuite, sur la base de l'article 173 de la Constitution, réclamer une redevance pour indemniser celui-ci. Or à ce propos, il apparaît que même si les notaires ont été qualifiés de « fonctionnaires publics » par le législateur de 1803, ils ne peuvent être considérés comme étant chargés par l'autorité de la gestion d'un service public.

En effet, selon le législateur, « l'État trouve dans le notariat un moyen privilégié de rendre effectives ses lois, de les appliquer aux situations particulières » et « le citoyen fait appel au notaire pour le conseiller et pour l'orienter dans ses rapports avec l'administration de l'État. C'est pourquoi cette mission médiatrice doit être impartiale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, exposé des motifs, n° 1432/1-1433/1, p. 4). Ainsi, « bien qu'auxiliaire de l'État, il exerce sa fonction sous un statut libéral. C'est cette qualité qui incite les particuliers à voir en lui, non un fonctionnaire sous autorité administrative auquel ils pourraient hésiter à se confier, mais un représentant de la société et de ses sensibilités, conseiller pleinement indépendant » (*ibid.*).

Il s'ensuit que bien avant la réforme du 22 novembre 2022 contestée par les parties requérantes, le notaire ne peut donc pas, nonobstant les termes de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1803, être assimilé à un fonctionnaire qui agirait pour compte et sous les ordres de l'autorité administrative : « la fonction de notaire dans notre système juridique, ne constitue pas uniquement une fonction publique. Vu la nature de la mission du notaire, il s'agit également d'une profession libérale, comme d'ailleurs dans la soixantaine de pays connaissant le notariat latin. L'aspect "profession libérale" garantit – dans tous ces pays – l'indépendance et l'impartialité

du conseil ainsi que la possibilité de recours de la clientèle (responsabilité professionnelle). En effet, la fonction d'avis et celle d'authentification sont fondamentalement liées. La notion d'exercice d'une profession libérale a évolué avec le temps vers la notion économique d'«entreprise», en ce sens que pour être correctement exercée, une profession libérale suppose une gestion planifiée, avec des investissements matériels et immatériels, l'engagement de personnel, la constitution d'une clientèle, et d'un *know-how*, la formation permanente, l'organisation de l'étude, *etc.* » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, exposé des motifs, n° 1432/1-1433/1, p. 14). Partant, « le notaire est un fonctionnaire public qui exerce sa fonction dans le cadre d'une profession libérale, et est, dès lors, un homme d'entreprise. Il doit disposer de recettes, avec lesquelles il payera également son personnel, fera des investissements, ... afin de servir correctement sa clientèle. Ces investissements créent un actif ayant une valeur patrimoniale réelle, qui, certes, est étroitement liée aux minutes et répertoires, mais fait partie néanmoins du patrimoine privé du notaire » (*ibid.*, p. 15).

Cet « exercice simultané de la fonction d'officier public et d'une profession libérale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, rapport, n° 1432/19, p. 15) implique que « le notariat se doit de concilier le statut d'une fonction publique avec celui d'une profession libérale » et requiert un équilibre entre l'exercice correct de la fonction publique et la nécessité de sauvegarder la profession libérale (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, rapport, n° 1-1276/3, pp. 3 et 22). Il ressort par ailleurs du dossier administratif que des études indépendantes montrent que le métier de notaire est la profession libérale qui suscite le plus de confiance chez le citoyen (pièce 1, p. 49, n° 51).

Il apparaît ainsi que le notaire est soumis à un « double statut », à l'instar des huissiers de justice et des avocats près la Cour de Cassation, ces « deux fonctions publiques exercées dans le cadre d'une profession libérale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, commentaire des articles, n° 1432/1-1433/1, pp. 25 et 42-43). La Belgique applique de la sorte un système qui assure fonction publique et profession libérale (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, rapport, n° 1432/19, p. 18). Le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué confirme cette approche en ces termes : « dans sa qualité de fonctionnaire public, le notaire est chargé par l'État d'une double mission de service public : d'une part une mission de préparation et conservation de conventions auxquelles on doit ou veut donner l'authenticité des actes de l'autorité publique et d'autre part une mission d'information et de conseil, lesquelles visent ensemble plus généralement un service public de prévention de litiges ».

Ce double statut des notaires, combinant les qualités d'officier public et de titulaire d'une profession libérale, n'a jamais été remis en cause ni par le législateur, qui y voit « le meilleur garant d'un service notarial de qualité » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, rapport, n° 1432/19, p. 25), ni par les experts en notariat interrogés à l'occasion des diverses réformes législatives susvisées, selon lesquels « la qualité d'officier public du notaire a toujours été considérée comme un fondement essentiel de la fonction de notaire. Il en est de même pour ce qui concerne sa qualité de titulaire d'une profession libérale lui permettant d'intervenir en tant que conseil des parties préalablement à la survenance de conflits, en particulier en droit de la famille » (*ibid.*, pp. 124-125). Le rapport d'experts qui fonde l'acte attaqué confirme également que la réforme du 4 mai 1999 n'a apporté aucune modification au double statut du notaire en tant qu'officier public et praticien d'une profession libérale, et « la cohérence interne du statut a été confirmée suite à cela » (dossier administratif, pièce 1, p. 24, n° 21, *in fine*). Ce double statut, spécificité de la profession de notaire, n'est pas davantage contesté par les parties requérantes en l'espèce.

Il ressort de l'examen qui précède que même si l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1803 stipule que « les notaires sont les fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions », ils constituent une catégorie *sui generis* de « fonctionnaires publics » qui les distingue des autres fonctionnaires, comme le constate le rapport d'experts qui fonde l'acte attaqué :

« Le fait que le citoyen puisse faire appel en toute liberté à un fonctionnaire public de son choix est particulier. C'est relativement exceptionnel. En règle générale, le fonctionnaire qui doit fournir ses services au citoyen n'est pas librement choisi par ce dernier. Généralement, le fonctionnaire ou le service public lui est imposé par certaines règles qui ont trait à la répartition géographique ou la spécialisation fonctionnelle. Le citoyen ne pourra pas choisir par exemple à quel officier d'état civil il fait appel. En ce qui concerne le notaire, c'est pourtant le cas. Cela permet également au citoyen de choisir le notaire qui lui convient le mieux » (dossier administratif, pièce 1, p. 61, n° 64).

Ledit rapport d'experts souligne encore « le caractère particulier de la mission notariale et du notaire en tant que fonctionnaire public, acteur de la justice » (dossier administratif, pièce 1, p. 92, *in fine*) et « fonctionnaire public indépendant » (dossier administratif, pièce 1, p. 140, n° 149).

Comme l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E., 24 mai 2011, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, aff. C-47/08, ECLI:EU:C:2011:334, §§ 117 et 118), ce qui distingue les notaires des

fonctionnaires représentant l'autorité administrative, c'est qu'« en dehors des cas où la désignation d'un notaire est prévue par voie de justice, chaque partie a le libre choix d'un notaire, conformément à l'article 9 de la loi de ventôse. S'il est vrai que les honoraires des notaires sont fixés par la loi, il n'en reste pas moins que la qualité des services fournis peut varier d'un notaire à l'autre en fonction, notamment, des aptitudes professionnelles des personnes concernées. Il s'ensuit que, dans les limites de leurs compétences territoriales respectives, les notaires exercent leur profession [...] dans des conditions de concurrence, ce qui n'est pas caractéristique de l'exercice de l'autorité publique » et qu'ils « sont directement et personnellement responsables, à l'égard de leurs clients, des dommages résultant de toute faute commise dans l'exercice de leurs activités ». Et la Cour de justice de confirmer :

« Le fait d'agir en poursuivant un objectif d'intérêt général ne suffit pas, en soi, pour qu'une activité donnée soit considérée comme participant directement et spécifiquement à l'exercice de l'autorité publique. En effet, il est constant que les activités exercées dans le cadre de diverses professions réglementées impliquent fréquemment, dans les ordres juridiques nationaux, l'obligation pour les personnes qui les exercent de poursuivre un tel objectif, sans que ces activités relèvent pour autant de l'exercice de cette autorité » (§ 96).

La nature de la relation entre un notaire et son client est par conséquent de nature contractuelle, de telle sorte que les honoraires que le premier perçoit du second ne peuvent, partant, être considérés comme une redevance établie par l'autorité sur le fondement de l'article 173 de la Constitution et visant à indemniser un service public accompli au bénéfice d'un redevable, mais bien comme le prix à payer pour une prestation contractuelle accomplie par le titulaire d'une profession libérale au bénéfice de son client.

L'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 qui fonde expressément l'arrêté attaqué n'autorise donc pas le Roi à établir une redevance quelconque pour les missions accomplies par les notaires, fût-ce comme « fonctionnaires publics », mais exclusivement à « tarifier » leurs honoraires, c'est-à-dire réglementer ces derniers « pour les actes instrumentaires ou autre de leur ministère » comme le prescrit la loi susvisée. Cette compétence rencontre la *ratio legis* de la loi du 31 août 1891 selon laquelle « désormais, la plupart des actes notariés seront soumis à une tarification légale, décrétée par le Gouvernement » (*Doc. parl.*, Sénat, 1890-1891, rapport, n° 116, p. 1). Cette compétence a été confirmée par le législateur bien avant la réforme du 22 novembre 2022 contestée par les parties requérantes dès lors qu'en adoptant la loi du 4 mai 1999, il qualifie lui-même la fonction de notaire de « profession libérale réglementée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, exposé des motifs, n° 1432/1-1433/1, p. 9).

Comme l'observe la partie adverse, la circonstance que le Roi est « autorisé » à tarifier les honoraires exclut également que le législateur ait eu la

volonté d'organiser ainsi un service public et de le mettre à charge des bénéficiaires de ce service en leur imposant des redevances. Si le Roi avait fait ou faisait le choix de ne pas tarifier tout ou partie des services accomplis par le notaire, celui-ci pourrait néanmoins continuer à percevoir ses honoraires, ces derniers restant dus en raison de la relation contractuelle entre lui et son client.

Légalement compétent pour réglementer les honoraires des notaires, le Roi est, partant, régulièrement compétent pour en arrêter une diminution en adoptant l'acte attaqué. L'argumentation implicite que les parties requérantes soutiennent au regard de l'article 44 de la loi du 4 mai 1999 ne peut être retenue dès lors que cet article ne se limite pas à accorder à certaines personnes une diminution de 250 euros sur les honoraires du notaire mais institue concomitamment le fonds notarial et le mécanisme légal permettant au notaire de récupérer auprès de ce dernier le montant de cette diminution d'honoraires.

Enfin, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes dans leur dernier mémoire, l'enseignement de l'arrêt n° 18.308 ne modifie pas l'analyse qui précède. Même s'il ressort de cet arrêt que des tarifs régulés peuvent constituer des redevances, ce n'est que dans l'hypothèse où le prestataire accomplit un service public que l'autorité lui a concédé, ce qui n'est nullement le cas en l'espèce ainsi que cela ressort des développements qui précèdent.

La première branche du moyen repose donc sur des postulats erronés et n'est, partant, pas fondée.

V.2.2. Quant à la deuxième branche

Il convient avant tout de relever qu'aucune des six catégories identifiées pour justifier la recevabilité du recours (*cf. supra*), et *a fortiori* aucune des parties requérantes *in se*, ne sont habilitées à défendre les intérêts des citoyens qui ont recours aux services d'un notaire. Elles n'ont donc pas la qualité requise pour soutenir que la continuité du service notarial pourrait, selon elles, ne plus être assurée sur tout le territoire du Royaume au détriment desdits usagers.

Le moyen est irrecevable quant à ce.

En tout état de cause, le rapport au Roi précédant l'acte attaqué indique qu'il contient une mesure spécifique pour « garantir la continuité des services notariaux et la répartition des études, afin que chaque citoyen puisse toujours faire appel à un notaire dans sa propre commune ou ville. Ceci doit aussi permettre aux

études d'adapter leurs logiciels d'étude et de facturation aux modifications ». Il s'agit de la mesure suivante :

« Compte tenu du fait que les réductions substantielles qui font l'objet du présent arrêté frapperont certaines études plus durement que d'autres, en raison de la répartition géographique et économique des études notariales, l'entrée en vigueur des nouveaux barèmes G, Gbis, J, Jbis, K, et Kbis du présent arrêté est liée à l'entrée en vigueur de la modification législative par laquelle entre en vigueur une redistribution interne de la charge *via* le Fonds du notariat visé à l'article 117 de la loi contenant organisation du notariat ».

Le rapport au Roi confirme ainsi que, comme cela a déjà été constaté lors de l'examen de la première branche, l'arrêté attaqué doit, selon la volonté du législateur (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, rapport, n° 55-2868/003, pp. 3-4), être appréhendé comme le premier volet de la réforme du notariat, le second étant la loi du 22 novembre 2022. Or un cinquième objectif de celle-ci « concerne l'adaptation du mécanisme de solidarité du fonds notarial. Dans le cadre de la réforme de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires, le mécanisme de solidarité du fonds notarial est étendu et la contribution annuelle de chaque notaire ou société notariale adaptée. En effet, il y avait un risque que les réformes exercent une pression sur les bureaux situés dans les zones économiquement plus faibles. Ainsi, cet ajustement est nécessaire pour assurer la diffusion territoriale des offices notariaux, et donc des services » (*ibid.*, p. 5). Les modifications apportées à l'article 117 de ladite loi concernent les adaptations au fonds notarial résultant des nouvelles compétences qui lui sont conférées. Selon la *ratio legis*, « dans le cadre de la réforme de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires, le mécanisme de solidarité du fonds notarial est étendu en ce qui concerne la réduction de l'honoraire notarial pour l'achat d'une maison familiale unique jusqu'à 300.000 euros. L'impact de cette réduction sera beaucoup plus lourd pour ces études notariales qui passent proportionnellement plus de tels actes, en particulier dans les zones où les prix de l'immobilier sont les plus bas. Il est basé sur une solidarité interne entre les études notariales, assure le maillage territorial et la présence des études notariales dans tout le pays et garantit la poursuite d'un travail de qualité également dans ces zones » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, commentaire des articles, n° 55-2868/001, pp. 51-52).

Le risque allégué de perturbation de la continuité du service n'est, partant, pas établi.

S'agissant du risque de la fermeture des études notariales en raison de la diminution de certains honoraires et frais administratifs, seul risque potentiel propre aux parties requérantes, force est de constater qu'il n'est pas étayé dans la requête. Comme le relève la partie adverse, l'affirmation d'une baisse de 17 % de la valeur du protocole et du revenu net pour une étude moyenne d'environ 400 actes cinq

semaines après l'entrée en vigueur de l'acte attaqué n'est fondée sur aucune donnée ni pièce quelconque. Partant, cet aspect de la deuxième branche du moyen manque en fait.

En tout état de cause, l'arrêté attaqué ne pourrait être jugé contraire au principe de continuité du service, que s'il était démontré qu'il avait pour effet d'empêcher des usagers d'avoir recours à ce service. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que l'activité notariale constitue l'exercice d'une profession libérale et qui est exercée en concurrence, même si l'État prévoit, notamment, une régulation des tarifs. La circonstance qu'une ou plusieurs études pourraient se trouver en difficulté financière, ainsi que cherche à le démontrer le mémoire en réplique, n'est donc pas suffisante pour conclure à une violation du principe de continuité du service, s'il n'est pas démontré concomitamment que certains usagers pourraient se trouver pour ce motif empêchés d'avoir recours aux services d'un notaire.

La critique de l'objectif social poursuivi par l'arrêté attaqué est examinée au regard de la quatrième branche du moyen, qui est principalement fondée sur ce grief. À ce stade, il peut déjà être relevé que si le Roi a pu, en 1950, entendre garantir au notaire une rémunération correspondant à la réalité économique et aux coûts, les dispositions visées au moyen ne lui interdisent pas, en 2022, de poursuivre notamment un but social en adoptant l'acte attaqué compte tenu de l'appréhension de la fonction de notaire au regard des modifications législatives de la loi du 16 mars 1803 intervenues depuis lors. En effet, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans leur dernier mémoire et comme cela a déjà été relevé à l'occasion de l'examen de la première branche, il ne peut être raisonné comme s'il existait une « indépendance entre la loi Ventôse et la loi de 1891 » (dernier mémoire, page 11).

V.2.3. Quant à la troisième branche

À l'instar de ce qui a été constaté lors de l'examen de la deuxième branche, aucune des six catégories identifiées pour justifier la recevabilité du recours (*cf. supra*) et, *a fortiori* aucune des parties requérantes, ne sont habilitées à défendre les intérêts des usagers qui ont recours aux services d'un notaire. Elles n'ont donc pas la qualité requise pour critiquer une rupture d'égalité entre usagers du service, ni un risque de déséquilibre dans la répartition des études de notaires, ni l'obligation, pour les usagers, « de faire des efforts supplémentaires afin d'avoir accès à ce service de base, ce qui crée une inégalité entre les usagers », ni encore les efforts que ceux-ci devraient consentir en raison des distances entre les études notariales.

La troisième branche est, dans cette mesure, irrecevable.

Pour le surplus, en tant qu'elle se limite à critiquer la diminution des honoraires qui contraindrait les notaires à s'associer par nécessité économique ou à fermer leur étude, la troisième branche se confond avec la deuxième sans toutefois fournir une quelconque argumentation juridique nouvelle.

La troisième branche est, partant et par identité de motifs, non fondée quant à ce grief.

V.2.4. Quant à la quatrième branche

L'obligation de motivation interne requiert qu'un acte administratif repose sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, il convient avant tout de constater que, comme le relèvent elles-mêmes les parties requérantes (requête, pp. 7-8), l'arrêté attaqué ne poursuit pas seulement l'objectif social exclusivement critiqué à l'appui de la dernière branche du moyen, mais huit objectifs qui, au regard du dossier administratif, ont été approuvés par le Conseil des ministres et que le rapport au Roi précédant l'acte attaqué rappelle comme suit :

- « - renforcer le caractère social des tarifs et de l'égalité à l'égard de l'accès au notaire par une redistribution des charges et une réduction pour les habitations uniques modestes et moyennes, couplé à une révision des honoraires pour l'achat et le financement d'un logement propre unique, par l'introduction de barèmes "*bis*" qui entraînent une diminution pour les achats jusque 750.000 euros ;
- augmenter la transparence des "frais de notaires" pour le citoyen, en distinguant clairement les honoraires, débours et frais de dossier administratifs ;
- limiter de manière forfaitaire les frais de dossier administratifs pour les actes qui ont trait à l'immobilier, lesquels sont plus encore réduits si on a à faire à différents actes qui sont liés entre eux dans un même dossier ou à des actes récurrents (ventes individuelles de lots d'un même lotissement ou copropriété) ;
- abroger les tarifs qui ne sont plus applicables pour les actes qui n'existent plus, afin d'améliorer la lisibilité ;
- inclure dans le tarif des actes fréquents non-tarifés, en tenant compte du mécanisme de solidarité précité, notamment à travers l'introduction de tarifs bas pour les actes à caractère familial (par exemple les déclarations d'acceptation ou renonciation à succession, les actes d'hérédité, ...) ;
- actualiser un nombre de tarifs devenus inapplicables (par exemple en matière d'actes de sociétés, où la notion de capital est dépassée comme base de calcul) ;
- stimuler l'entrepreneuriat en introduisant des réductions pour la constitution de sociétés à responsabilité limitée "standards", ainsi que l'insertion d'un degré de flexibilité dans les actes pour les entreprises ayant actuellement un tarif

plus élevé en ligne avec la recommandation de l'Observatoire des prix à cet égard ;

- revoir périodiquement, pour l'avenir, les honoraires fixes et les forfaits pour frais administratifs, à l'exclusion des honoraires relatifs aux opérations immobilières. La révision prend, d'une part, la forme d'une indexation automatique pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie et, d'autre part, la forme d'une délégation au ministre de la Justice pour les adapter à la croissance ou décroissance de la charge de travail suite à des adaptations d'obligations ».

Ces « grands axes » sont, comme l'explique le rapport au Roi et comme cela ressort de l'exposé des faits, expressément fondés sur un rapport d'experts du 30 juin 2018 et sur l'étude de l'Observatoire des prix du 21 avril 2021 qui figurent au dossier administratif et qui ont été approuvés par le Conseil des ministres. Or selon ledit rapport d'experts, le notaire est non seulement un conseiller juridique mais aussi un conseiller social (dossier administratif, pièce 1, p. 16, n° 13), de sorte que l'acte notarié « reflète la réalité sociale » (dossier administratif, pièce 1, p. 10, n° 4) et que l'un des objectifs de la rémunération des notaires est notamment d'« assurer, par le délicat équilibre entre les différents honoraires, un accès de tous et chacun au ministère notarial, quel que soit l'environnement socio-économique dans lequel le citoyen évolue ou sa localisation géographique » (dossier administratif, pièce 1, p. 226, n° 238). Les motifs précités s'avèrent donc pertinents et exacts au regard du dossier administratif et ne sont par ailleurs nullement contestés à l'appui de la requête, qui se limite exclusivement à critiquer le motif lié aux « objectifs sociaux » qui fonde l'arrêté attaqué.

À ce propos, l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 qui fonde expressément l'acte attaqué avait pour objectif de mettre fin à des difficultés qui portaient préjudice non seulement aux intérêts du notariat mais aussi « à ceux du public » (*Doc. parl.*, Chambre, 1890-1891, exposé des motifs, n° 246, p. 1 ; *Doc. parl.*, Sénat, 1890-1891, rapport, n° 116, p. 1). Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, cette *ratio legis* n'est pas incompatible avec la poursuite d'un objectif social. Par ailleurs, si ledit article ne stipule certes pas explicitement que le Roi est autorisé à diminuer les honoraires des notaires et à forfaitiser plusieurs frais administratifs « pour des raisons sociales », il convient de rappeler, comme cela a été constaté lors de l'examen de la première branche, d'une part, que la fonction de notaire doit être appréciée au regard des différentes modifications législatives intervenues depuis lors quant à ses missions, et, d'autre part, que le Roi, légalement habilité à réglementer les honoraires des notaires, peut régulièrement modifier ceux-ci en 2022 pour des motifs différents de ceux qui existaient en 1950, spécialement au regard desdites modifications législatives.

Or il appert que, bien avant la réforme du 22 novembre 2022 critiquée par les parties requérantes, le législateur entendait déjà souligner que le notaire

« exerce une fonction sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, rapport, n° 1432/19, p. 15) et que « c'est ainsi qu'une correction sociale s'opère déjà par le biais de la fixation des tarifs » (*ibid.*). Quant au contenu de la fonction, le législateur précisait qu'« il faut en outre retenir que les aspects juridiques de la mission des notaires ne suffisent pas à décrire cette dernière, puisqu'il doit également prendre en compte les intérêts économiques, sociaux, familiaux en présence » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, exposé des motifs, n° 1432/1-1433/1, p. 5), tandis que la création du fonds notarial dont il a été question plus haut cristallise un objectif social (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, rapport, n° 1432/19, pp. 114-115).

Partant, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes à l'appui de la deuxième branche examinée *supra*, il est inexact de soutenir qu'« on ne trouve nulle part dans la loi de 1891 une volonté du législateur de mener une politique sociale » (dernier mémoire, p. 12). C'est au contraire conformément à la portée légale de la fonction de notaire telle qu'elle a évolué depuis 1891 que le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué indique que « pour garantir cet accès égal du citoyen au notaire, des tarifs légaux sont indispensables. Ces tarifs reposent de longue date sur une construction sociale délicate qui tend à assurer que l'accès de tout un chacun au notaire reste payable, en imposant un tarif bas pour les actes les plus courants (notamment de nature familiale), qui sont compensés par des tarifs plus élevés pour certains autres actes (par exemple les augmentations de capital des sociétés, mais aussi les actes immobiliers). Ainsi il sera garanti que chacun puisse obtenir une même qualité de service au même prix, indépendamment de sa situation patrimoniale. La préservation de ce mécanisme de solidarité est dès lors pris en compte dans les modifications proposées à ce tarif ».

Le motif visant à « renforcer le caractère social des tarifs et de l'égalité à l'égard de l'accès au notaire » n'est, en outre, pas contradictoire avec le fait que, eu égard à la situation de crise notamment énergétique rencontrée depuis plusieurs années, « les honoraires des notaires baissent » (requête, p. 39). Il y a d'abord lieu de tenir compte, à cet égard, du mécanisme d'indexation des honoraires et frais qui résulte du nouvel article 19, § 1^{er}, de l'annexe à l'arrêté royal 16 décembre 1950 'portant le tarif des honoraires des notaires', tel qu'inséré par l'acte attaqué, et dont il est question au troisième moyen, cette disposition n'étant pas contestée par les parties requérantes. De plus, la réforme litigieuse ne peut s'envisager que de manière globale, en ayant égard aux adaptations apportées au fonds notarial qui doivent assurer et renforcer la solidarité entre les notaires.

Partant, ledit motif est pertinent et légalement admissible.

Pour le surplus, la comparaison avec l'augmentation des tarifs sociaux d'électricité et de gaz et l'argumentation subséquente développées pour la première fois dans le mémoire en réplique s'avèrent tardives et, partant, irrecevables.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; de l'article 16 de la Constitution ; l'article 55 de la loi de Ventôse ».

Les parties requérantes répètent que les articles 6, 7, 8, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 38 et 39 de l'arrêté attaqué diminuent certains honoraires des notaires et le montant de certains frais administratifs, et elles ajoutent que l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel interdit aux autorités publiques de priver les citoyens de leurs biens. Elles soutiennent que l'acte attaqué a pour conséquence que les revenus des notaires diminuent, qu'en vertu de l'article 53, § 3, de la loi du 31 août 1891, l'indemnité à payer sur la base de son article 53, § 1^{er}, lors de la cession d'une étude de notaire, se calcule sur la base du revenu du notaire, et que la diminution des honoraires des notaires a un impact sur une valeur et un droit patrimonial du notaire.

Elles citent ledit article 1^{er} du Protocole susvisé qui, selon elles, « consacre le droit au respect des biens. Ainsi, les autorités publiques, en adoptant des règles juridiques, doivent agir conformément au principe du respect de la propriété ou des biens », lesquels visent tous les biens de valeur patrimoniale mais également les biens incorporels, les créances et la clientèle, d'après la jurisprudence. Selon elles, l'article 55, § 1^{er}, de la loi Ventôse « confirme les principes applicables lors de la cession de l'étude d'un notaire. D'une part, les dispositions prévoient les biens qui doivent être cédés au nouveau notaire. D'autre part, il est prévu le paiement d'une indemnité à l'ancien notaire ». Elles citent l'article 10 du règlement du 8 février 2018 'concernant l'estimation d'une étude notariale' adopté par la chambre nationale des notaires et indiquent que les principes qui déterminent la valeur de cette cession sont repris dans l'article 55 § 3, a) et b), de la loi Ventôse. Elles expliquent que, sur la base de cette disposition, le Roi a adopté un arrêté le 10 août 2001 'relatif à l'indemnité de reprise d'une étude notariale', que la doctrine reconnaît que l'indemnité de cession est un droit patrimonial et qu'en l'espèce, les articles précités de l'arrêté attaqué impliquent une diminution des honoraires

notariaux, ce qui a « évidemment une conséquence directe sur le revenu du notaire ». Elles ajoutent que dès lors qu'en vertu de l'article 55, § 3, de la loi Ventôse, le montant de l'indemnité de cession est calculé sur ce revenu, la diminution des honoraires a un impact direct sur l'indemnité de cession et, par conséquent, sur un droit patrimonial.

Elles contestent d'emblée qu'on puisse argumenter « qu'il s'agit d'une privation future » et font valoir que la valeur de l'honoraire avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué était fixée et donnait droit à une valeur patrimoniale, que « cette valeur acquise en honoraires et, donc patrimoniale, est réduite de manière partielle », que la perte de clientèle influence l'indemnité et qu'il « y aura toujours l'influence de la diminution de l'honoraire pour la clientèle restante ». Elles ajoutent :

« En outre, la valeur des autres meubles à transférer diminue également suite aux articles 6 à 8 de l'acte attaqué.

Enfin, la compensation mise en place par la loi du 22 novembre 2022, modifiant la loi de Ventôse ne permet pas de maintenir la valeur du protocole de l'étude. Seules les transactions immobilières pour les habitations familiales uniques entre 60.000€ et 325.000€ sont partiellement couvertes. Ce revenu est considéré en tant que revenu exceptionnel (classe 77) par les comptables et n'est pas considéré lors de l'évaluation du protocole.

Cette compensation ne couvre pas la diminution de la redevance en ce qui concerne les autres transactions immobilières et ne couvre pas la diminution des honoraires fixes et frais administratifs engendrée par les articles 39 et 40 de l'acte attaqué. Les honoraires fixes et les frais administratifs représentent en moyenne 32 à 40 % des revenus des études notariales et jusqu'à 50 % des revenus des petites études de province.

À titre d'illustration, pour le mois de janvier, la septième requérante a perdu, en comparaison avec le système de tarification précédent, près de 3.000 euros. Pour le mois de janvier 2023 (généralement considéré comme un mois très calme), 21 actes notariés ont été passés dont 3 actes vente et de crédits combinés (donc 6 actes), tous primo/Acquéreurs en son étude et 3 ventes (appelées extérieures) où la requérante intervenait en tant que notaire vendeur. Depuis la réforme, lors de toutes les ventes et tous les crédits, la modification tarifaire a engendré une perte d'environ 1.000€ par acte de vente et crédit combinés.

L'intervention du fonds notarial pour le mois de janvier représente +/- 300€.

Sur l'année 2020, la deuxième requérante a passé 43 actes de vente et de crédit combinés sur l'année (donc 86 actes), sur lesquels aujourd'hui, il est imposé une réduction d'honoraires et une réduction de frais administratifs. Si les pertes constatées sont reportées au nombre d'actes de vente/crédit combinés sur base de l'année de référence de 2020, cela représente donc $43 \times 1000 = 43.000\text{€}$ de perte. L'intervention du fonds notarial représentera : +/- 3000€.

La perte totale s'élèverait à environ 40.000€.

Cette perte diminue directement le bénéfice puisqu'il ne s'agit pas d'une diminution d'une charge de travail, ni d'une augmentation de charges (bien que les charges, elles, augmentent par l'inflation et l'indexation) ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes allèguent que l'acte attaqué impacte le calcul de l'indemnité de reprise. Elles indiquent ne pas comprendre la pertinence de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 87/2022 du 30 juin 2022 qu'elles résument et qui, d'après elles, régit une situation qui « n'est absolument pas comparable à l'objet du présent recours ». Elles expliquent qu'elles ne soulèvent pas une différence de traitement fondée sur des méthodes concurrentes d'évaluation pour leurs protocoles mais que le recours est dirigé « contre un arrêté royal impactant à la baisse l'un des plus importants éléments de la seule méthode d'évaluation des protocoles, à savoir la baisse des honoraires, sans qu'aucune compensation [...] soit prévue pour atténuer l'effet disproportionnel ». Elles évoquent la situation des commissaires-priseurs en France et elles citent un arrêt du Conseil d'État français du 19 novembre 2004.

Elles font grief à la partie adverse de tenter d'assimiler la cession légale d'un protocole notarial à des revenus futurs et citent à nouveau le *Guide sur l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme*, dont elles déduisent que « la Cour européenne des droits de l'homme a établi que les revenus futurs ne constituaient pas un bien au sens du protocole 1^{er} et ne pouvaient pas être sujets à une expropriation sauf si les revenus futurs sont déjà gagnés ou ceux à l'égard desquels il existe une revendication défendable ». Elles répliquent que ces jurisprudences sont toutefois toutes fondées sur un principe de libre marché et de liberté entrepreneuriale. Selon elles, dans l'affaire *Ian Edgar (Liverpool) Ltd c. Royaume-Uni*, la Cour « analyse d'abord la nature de la perte patrimoniale engendrée et rappelle l'importance de trouver un équilibre proportionnel raisonnable entre les moyens employés et l'objectif public recherché ». Elles indiquent qu'« un protocole notarial est dédié à une activité de service public particulière qui est le notariat. La loi de Ventôse ne permet pas au notaire de choisir la destination professionnelle du protocole et empêche une reconversion. La profession notariale étant strictement encadrée par la loi, tout comme ses tarifs, le notaire est rémunéré par des tarifs en contrepartie des missions de service public qui lui sont attribuées ». Elles en concluent que les affaires citées, qu'elles analysent, ne peuvent être appliquées telles quelles au notariat. Elles expliquent que « l'affaire *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal* est inapplicable au cas d'espèce car elle concerne un droit intellectuel mais il peut être noté que dans cette affaire, la requérante a été reconnue comme titulaire d'un ensemble de droits patrimoniaux – attachés à sa demande d'enregistrement d'une marque de commerce – reconnus en droit portugais, bien que révocables dans certaines conditions ». Selon elles, « cela suffit pour considérer que l'article 1 du Protocole n° 1 est applicable en l'espèce et dispense par conséquent la Cour de rechercher si la requérante pouvait se prévaloir par ailleurs d'une

“espérance légitime”. L’évaluation de l’étude notariale ne peut être considérée comme un revenu futur en ce qu’elle est reconnue par la doctrine comme ayant étant [sic] une valeur patrimoniale mobilière dont la méthodologie d’évaluation est organisée par la loi et fondée sur l’activité économique du notaire ou de sa société ». Elles ajoutent que « toute ingérence dans un droit patrimonial doit être (à charge de l’État) justifiée. Pour être justifiée, toute ingérence doit servir une cause légitime d’utilité publique ou l’intérêt général. C’est d’autant plus le cas que l’évaluation du protocole notarial n’est pas libre mais est réalisée selon une méthodologie fixée par la loi et par les actes réglementaires ; elle dépend de la rentabilité effective de l’étude. Cependant, il ne suffit pas que l’ingérence serve une cause d’utilité publique. Elle doit aussi être proportionnée ». Selon elles, dans l’affaire *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, « la Cour prononça l’importante déclaration de principe ci-après concernant la justification d’une ingérence [...]. Sur la base de ce critère, la Cour considéra que le juste équilibre avait été rompu en l’espèce. [...] Il y a donc eu dans le cas d’espèce une ingérence qui n’assure pas un juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l’intérêt général. Un tel équilibre ne saurait exister si le propriétaire individuel doit supporter “une charge spéciale et exorbitante” ».

Elles répliquent qu’il n’existe aucune justification quant à la baisse des tarifs des notaires pour l’achat d’un bien si ce n’est l’aide au primo-acquéreur, qu’il n’est pas justifié en quoi ce serait aux notaires de supporter cette aide, que la diminution des tarifs « est sous-compensée par la loi (entraînant une perte pour les notaires, d’une part, avec, d’autre part, un maintien intégral des mensualités des lourds crédits qu’ils ont contractés sur de nombreuses années pour financer l’achat de leur protocole notarial) ce qui n’est pas justifié, *prima facie*, par la volonté de l’État d’aider à l’achat de la première habitation unifamiliale du citoyen, alors que d’autre part, il augmente notamment son droit d’écriture en le doublant et qu’une augmentation des frais du conservateur des hypothèques de près de 30 % est annoncée de manière imminente ». Elles estiment que « ceci annihile en partie l’avantage qu’il prétend donner et fait supporter aux notaires “une charge spéciale et exorbitante”, au sens de la CEDH et sa jurisprudence ». Elles font valoir qu’« une maison 2 ou 3 façades en Wallonie coûte environ en moyenne 175.000€ au premier quadrimestre de 2023. Les honoraires du notaire sont réduits passant de 2139.55€ à 1837.7€. Le notaire perd près d’un septième de son revenu alors que les mensualités de remboursement de son crédit rachat protocole sont maintenues à 100 % sur de nombreuses années. L’économie réalisée au profit du primo-acquéreur représente un cinq-cent-soixante-dix-neuvième (1/579^e) du prix ».

Quant à la critique de la partie adverse « de ne pas démontrer un tant soit peu l’incidence de la perte subie en raison de l’arrêté attaqué », la première

requérante expose avoir fait le bilan du premier trimestre de son étude composée, avant la réforme, de trois juristes, un clerc aux actes et un comptable. Reprenant les chiffres du 1^{er} trimestre 2022 pour 107 actes et du 1^{er} trimestre 2023 pour 89 actes, elle indique que « le total du 1^{er} trimestre 2022 est un bénéfice de 31.999,26 euros pour la réalisation de 107 actes. En revanche, le 1^{er} trimestre de 2023 est une perte de 19.061,81 euros pour 89 actes ». Selon elle, « le nombre d'actes a diminué du chef de la crise ce qui pénalise l'étude notariale au niveau du nombre d'actes par une diminution de 18,5 %. Après une pondération à nombre d'actes égal, le *boni* du premier trimestre est réduit à 26.079,39 euros. Ce qui fait un différentiel trimestriel à nombre d'actes identiques après pondération est de 45.141,2 euros ». Elle ajoute que cette différence est importante et ne prend pas en compte le fait qu'une employée est passée en mi-temps, qu'une autre employée est en congé de maternité depuis le début de l'année 2023 et que l'étude n'est plus accessible qu'en matinée alors qu'auparavant elle était accessible de 9 à 17 h en ce compris sur les temps de midi tant physiquement que téléphoniquement. Elle ajoute qu'elle a fait recalculer ses honoraires sur les actes de 2023 en y appliquant le tarif 2022 et que « sur 6 mois l'on peut considérer que la perte est de l'ordre de +/- 12.000 euros ce qui est loin d'être négligeable ».

La septième requérante expose avoir réalisé plusieurs simulations pour les ventes d'immeubles en Wallonie (de 50.000€, 150.000€ et 750.000€) pour chiffrer les pertes subies par les notaires, que pour une vente à 50.000€, le fonds n'intervient pas lors de l'application du tarif réduit de sorte que « les honoraires sont diminués de 2.368,32€ à 2.152,00€. La différence de 216,32€ (environ 10 %) est une perte directe, non compensée qui diminue la valeur du protocole notarial ». En ce qui concerne la « vente et prêt à 150.000€ », elle indique qu'avant la réforme, les honoraires et frais reçus (achat et prêt) par l'étude sont de 3.018,66 + 1.849,58, soit 5.918,24€, alors qu'après la réforme, les honoraires et frais reçus (achat et prêt) par l'étude sont de 2.608€ + 1.273€, soit 3.881€, auxquels il faut ajouter l'intervention du fonds notarial de 250€. Elle en conclut que « les notaires doivent donc faire face à une différence de 2.037,24€ (près de 40 % des honoraires !) qui sont (sous)compensés par une intervention du fonds notarial de 250€ ». Elle précise que le détail du calcul est contenu dans la nouvelle pièce 10, que malgré les ajustements autorisés dans le calcul d'un protocole, les revenus restent le facteur le plus déterminant pour l'évaluation et elle ajoute qu'une « estimation de la décote a été réalisée par un comptable spécialisé sur une étude, qui a voulu rester anonyme, permet d'avoir une idée concrète des conséquences directes de la réforme » et elle dresse un tableau sur la base de la nouvelle pièce 11.

VI.1.3. Le dernier mémoire des parties requérantes

Elles soutiennent que l'étude notariale est un bien patrimonial, comme le reconnaît la doctrine, de sorte que l'indemnité de cession prévue par l'article 55 de la loi de Ventôse, lors de la remise de l'étude notariale, l'est également par voie de conséquence. Elles exposent que « ce droit patrimonial est vendu par l'ancien notaire au nouveau notaire. Ce dernier effectue, en fonction du montant, un emprunt auprès d'un institut bancaire. L'esprit de la loi de Ventôse est que le travail du notaire diligent permettra d'augmenter la valeur de son étude. L'application de la réforme dans son ensemble diminue la valeur du patrimoine de chaque notaire indépendamment du travail qu'ils fournissent ». Elles considèrent que « seule une lecture sommaire de l'arrêt [n° 87/2002 de la Cour constitutionnelle] peut conduire à la conclusion que la cession d'une étude notariale ne constitue pas la cession d'un bien et qu'elle ne constitue pas un bien au sens du 1^{er} Protocole ». D'après elles, « la Cour fait le contraire et opère, à juste titre, la comparaison entre la clientèle d'une étude notariale et celle d'une étude d'huissier. Dans le premier cas, il s'agit d'une clientèle "attachée", "fidélisée", et donc cessible en tant que valeur patrimoniale. Dans le second, celle de l'huissier, la Cour met en avant le caractère volatil et non fidélisé de la "clientèle" d'une étude d'huissier pour en conclure qu'elle n'est, comme telle, pas cessible ». Elles ajoutent que « ce constat est le même que celui des hautes juridictions françaises dans l'appréciation du caractère patrimonial de la clientèle des études possédant le double aspect officier public / profession libérale plus nombreuses en France que chez nous du fait de l'existence de nombreux offices dans des domaines ignorés chez nous ».

Elles invoquent encore la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation français ainsi que la doctrine française au sujet des commissaires-priseurs, et évoquent sur cette base « une difficulté juridique des plus passionnantes : quelle est la nature du droit qui leur a été accordé ? ». Elles en concluent que « le protocole notarial est un bien patrimonial qui est susceptible d'atteinte et d'expropriation par l'État, spécialement lorsque celui-ci donne la faculté au pouvoir exécutif d'en réduire unilatéralement la valeur sans juste et préalable indemnisation et prévoit de plus, avec un effet rétroactif de 5 ans ».

Elles considèrent qu'il est « surprenant de lire de la part de Monsieur le Premier auditeur que l'acte attaqué ne concerne pas l'indemnité de reprise ». Elles précisent que « le moyen ne remet pas en question la méthodologie d'évaluation d'un protocole notarial mais reproche une ingérence illégitime dans le patrimoine des notaires car l'acte attaqué diminue l'un des facteurs servant à l'évaluation de l'étude notariale acquise. L'ensemble des chiffres présenté n'est pas une critique en opportunité mais la démonstration chiffrée que la diminution de la valeur des études n'est pas la simple [texte manquant] d'une conjoncture de marché mais est le résultat d'une réforme sur la rémunération des honoraires spécialement proportionnels ».

Elles exposent que la très mauvaise situation financière des notaires a été mise en évidence par le président de la Commission de contrôle des comptabilités de Namur par une lettre du 13 novembre 2023 qu'elles produisent en pièce 16 et confirmée par un expert-comptable le 28 septembre 2023 (pièce 15), dont elles exposent comme suit les conclusions à en tirer :

« Premièrement, après un examen des chiffres de 2010 à 2022, on constate une diminution des chiffres d'affaires qui va de -8 % à -48 % (-8, -13, -37, -15, -11, -48, -27, -13, -8, -21), soit une diminution moyenne de 20,10 %. Cette diminution est calculée sans prendre en compte l'inflation. La baisse constatée réelle et chiffrée est donc beaucoup plus importante car en raison de l'inflation monétaire, les euros perçus en 2022 n'ont pas une valeur identique aux euros perçus [en] 2010. Un exemple chiffré permet de mieux saisir l'impact de la variation monétaire dans le compte de résultat des études notariales entre 2010 et 2022.

L'étude figurant en G sur le tableau dont le chiffre d'affaires passe d'un chiffre d'affaires en 2010 de 204.300,71 euros à un chiffre d'affaires, en 2022 de 149.988,79 euros. Le résultat comptable baisse donc d'environ 27 %. Durant cette période, la valeur monétaire de l'Euro a diminué de 19.94 % comme le montre l'évolution de l'index au bas du tableau. Si l'index est appliqué, 150.769 euros de 2022 n'en valent que 120.087 en valeur 2010.

En définitive, la valeur des revenus de cette étude G a diminué d'environ 36,21 %, s'il est tenu compte de l'index ou de l'inflation, entre 2010 et 2022.

Deuxièmement, l'évolution des chiffres de 2023 comprend l'impact des effets négatifs combinés de la réforme tarifaire, de l'absence d'indexation des frais et honoraires, d'une indexation très importante des charges et salaires et d'une crise immobilière qui sont autant d'éléments qui ont plongé la profession dans une crise profonde.

Pour les mêmes études, les pourcentages des chutes des résultats rassemblés, s'échelonnent de -56,7 % à -184 % (respectivement, en suivant l'ordre des lignes de résultat du tableau 17 : -56,7 %, -62 %, -149,7 %, -77 %, -64 %, -184 [%] – 115 %, -71,7 %, -57,7 %, -98,7 %). Certains pourcentages dépassent la barre des 100 % car des chiffres d'affaires sont, pour l'année 2023, négatifs.

Soit une chute moyenne de 93,6 % avec 3 études sur 10 se trouvant carrément en perte respectivement de -30.652 euros, -95.882 euros et jusqu'à -142.251 euros.

[...]

L'expert-comptable met aussi en évidence la diminution des actes de crédit et donc de vente qui vient aggraver les conséquences propres à la réforme. La crise immobilière ne peut être tenue seule responsable de la situation économique de ces études notariales. [Il] met également en exergue l'indexation des salaires des employés des études qui met les études notariales dans une situation impossible puisque les honoraires proportionnels (qui représentent entre 60 et 70 % du chiffre d'affaires des études notariales) ne sont pas indexés.

[...]

La diminution des honoraires telle que prévue par l'acte attaqué prive d'une partie de sa valeur l'étude notariale. Cette dévaluation est le seul résultat d'une ingérence des autorités publiques dans le patrimoine des notaires. Toute ingérence dans un droit patrimonial doit être (à charge de l'État) justifiée. Pour être justifiée, toute ingérence doit servir une cause légitime d'utilité publique ou l'intérêt général. C'est d'autant plus le cas que l'évaluation du protocole notarial

n'est pas libre mais est réalisée selon une méthodologie fixée par la loi et par les actes réglementaires ; elle dépend de la rentabilité effective de l'étude ».

Elles précisent qu'elles reprochent à l'acte attaqué « la réduction d'une rétribution dont le montant fait mécaniquement diminuer la valeur du protocole du notaire sans que cette ingérence [...] soit légitime. La diminution des honoraires est justifiée par la volonté de faciliter l'accès à la propriété des primo-acquéreurs. Il doit être constaté dans les faits que cet objectif fixé par l'acte attaqué a des conséquences disproportionnées sur le patrimoine des notaires ». Elles reproduisent l'exemple donné en réplique au sujet des maisons deux ou trois façades (mémoire en réplique, p. 32) et, citant « l'affaire *Sporrong et Lönnroth c. Suède* », elles exposent qu'il « y a donc eu dans le cas d'espèce, une ingérence qui n'assure pas un juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général. Un tel équilibre ne saurait exister si le propriétaire individuel doit supporter “une charge spéciale et exorbitante” ».

Elles répètent que l'ingérence n'est pas compensée, en exposant que « la diminution des tarifs est sous-compensée par la loi [...] ce qui n'est pas justifié, *prima facie*, par la volonté de l'État d'aider à l'achat de la première habitation unifamiliale du citoyen, alors que d'autre part, il augmente notamment son droit d'écriture en le doublant et qu'une augmentation des frais du conservateur des hypothèques de près de 30 % est annoncée de manière imminente. Ceci annihile en partie l'avantage qu'il prétend donner et fait supporter aux notaires “une charge spéciale et exorbitante”, au sens de la CEDH et sa jurisprudence ».

Elles ajoutent que l'ingérence est rétroactive, selon la thèse suivante :

- « Le 27 octobre 2022, la Chambre nationale des notaires adopte un règlement relatif à la correction à la baisse applicable aux estimations d'études notariales, tenant compte de l'impact de la réforme du notariat 2022. Ce règlement a été [texte manquant]. La réforme est appliquée de manière rétroactive. Les tarifs et l'ensemble des dispositions légales sont rétroactivement appliqués par le règlement de la Chambre.

L'entrée en vigueur du règlement est conditionnée avec “l'adoption de la réforme”. L'évaluation de l'étude notariale est réalisée en appliquant fictivement les dispositions de la réforme de manière rétroactive sur les cinq dernières [années] précédant la demande de remise de l'étude. Ainsi, la réforme a pour conséquence

1. L'expropriation du notaire cessionnaire dont le patrimoine est artificiellement diminué par le fait de l'action publique
2. L'impossibilité matérielle de mettre en œuvre l'évaluation
3. Discrimination arbitraire entre les notaires cessionnaire faute à une date arbitraire ne permettant par la sécurité juridique. La date du vote approuvant une loi est incertaine contrairement à la mise en vigueur avec publication au *Moniteur belge* » (*sic*).

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens », c'est-à-dire « l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même.

En l'espèce, force est de constater que les parties requérantes restent en défaut d'exposer dans quelle mesure l'article 55 de la loi du 16 mars 1803 serait violé par l'arrêté attaqué. Le moyen est, partant, irrecevable en ce qu'il invoque la méconnaissance de cette disposition.

L'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est libellé comme suit :

« Article 1- Protection de la propriété

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 16 de la Constitution stipule quant à lui :

« Art. 16. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

En l'espèce, s'il n'est pas contestable qu'au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les créances et la rémunération font partie de la notion de « propriété » au sens de la disposition conventionnelle, il s'impose d'emblée de constater que les parties requérantes ne font nullement état d'une quelconque privation de leurs honoraires, mais uniquement d'une diminution de ceux-ci et du montant de certains frais administratifs, sans soutenir qu'elle aboutirait à une privation totale, dès lors qu'elles font état de la valeur patrimoniale de leur étude « réduite de manière partielle ».

La Cour européenne des droits de l'homme juge que l'article 1^{er} dudit Protocole ne crée pas un droit à acquérir des biens (C.E.D.H. (Gr. Ch.), 25 septembre 2018, *Denisov c. Ukraine*, req. n° 76639/11, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, § 137) de sorte que, selon la jurisprudence constante encore récemment rappelée (C.E.D.H., 6 octobre 2022, *Juszczyszyn c. Pologne*, req. n° 35599/20, ECLI:CE:ECHR:2022:1006JUD003559920, § 344), un revenu futur ne peut être considéré comme un « bien » au sens dudit Protocole que s'il a déjà été gagné ou s'il fait l'objet d'une créance certaine (C.E.D.H., 25 janvier 2000, *Ian Edgar (Liverpool) Ltd c. Royaume-Uni*, req. n° 37683/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0125JUD3768397 ; C.E.D.H., 6 février 2003, *Wendenburg et autres c. Allemagne*, req. n° 71630/01, ECLI:CE:ECHR:2003:0206JUD7163001 ; C.E.D.H., 11 avril 2006, *Levänen et autres c. Finlande*, req. n° 34600/03, ECLI:CE:ECHR:2006:0411JUD3460003 ; C.E.D.H. (Gr. Ch.), 11 janvier 2007, *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal*, req. n° 73049/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD7304901, § 64, et C.E.D.H. (Gr. Ch.), 25 septembre 2018, *Denisov*, précité, § 137), c'est-à-dire une créance actuelle et suffisamment établie pour être exigible (C.E.D.H., 9 octobre 2018, *Murat Akin c. Turquie*, req. n° 40865/05, ECLI:CE:ECHR:2018:1009JUD4086505, § 58 ; C.E.D.H. (Gr. Ch.), 28 septembre 2004, *Kopecký c. Slovaquie*, req. n° 44912/98, ECLI:CE:ECHR:2004:0928JUD4491298, § 35).

Par ailleurs, et en tout état de cause, comme le relève le *Guide sur l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de*

l'homme précisément invoqué par les parties requérantes, « le volume d'activité d'une profession libérale, qui n'a pas de revenus précis ni de chiffre d'affaires garanti mais qui est soumise aux aléas de la vie économique, ne constitue pas un "bien" ([Commission, 6 avril 1995], *La Fédération grecque des commissaires en douane, Gialouris et autres c. Grèce*, [n° 24581/94]) » au sens dudit Protocole. Les parties requérantes, qui exercent en partie une profession libérale comme cela a été constaté lors de l'examen de la première branche du premier moyen, ne contestent cette dernière décision ni dans leur mémoire en réplique ni dans leur dernier mémoire.

Il n'y a donc pas lieu d'avoir égard aux pièces 10 et 11 déposées en réplique et 15 et 16 du dernier mémoire.

Enfin, la thèse d'une ingérence rétroactive, nouvellement développée dans le dernier mémoire, s'avère tardive. Eu égard au caractère d'ordre public du principe général de non-rétroactivité ainsi implicitement invoqué, force est de constater d'office que cette argumentation ne peut en tout état de cause pas conduire à l'annulation de l'arrêté attaqué.

Il apparaît en effet, au regard de la thèse ainsi soutenue pour la première fois, que « les tarifs et l'ensemble des dispositions légales sont rétroactivement appliquées par le règlement de la Chambre », de sorte que la rétroactivité alléguée ne trouve nullement sa source directe dans l'arrêté attaqué, mais exclusivement dans le règlement de la Chambre nationale des notaires du 27 octobre 2022 dont « l'entrée en vigueur [...] est conditionnée avec "l'adoption de la réforme" ».

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 33, alinéa 2, 37, 105 et 108 de la Constitution, de l'article 1 de la loi du 31 août 1891 portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires et du principe de légalité ».

Les requérantes relèvent que l'article 39, §§ 2 et 3, de l'acte attaqué délègue un pouvoir important au ministre de la Justice lui permettant d'augmenter ou de diminuer des montants forfaitaires et des honoraires fixes, alors que le Roi ne

peut déléguer le pouvoir qui lui a été confié par le Constituant, sauf pour des mesures de détail ou d'exécution de minime importance. Elles ajoutent qu'au regard de l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891, seul le gouvernement est autorisé à tarifier les honoraires, vacations, droit de rôle ou de copie des notaires. Elles citent le commentaire de l'article 39 dans le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué et objectent que « pareilles délégations du pouvoir réglementaire du Roi au ministre ont déjà fait l'objet de plusieurs contestations car contraires aux principes qui circonscrivent le “droit de déléguer” ». Elles citent un arrêt n° 163.336 du 10 octobre 2006, des avis de la section de législation et la jurisprudence de la Cour de cassation dont elles déduisent le « cadre général [...] [des] principes à l'aune desquels il est permis au Roi de déléguer un pouvoir réglementaire à l'un de ses ministres ». Elles exposent que le Roi ne peut accorder à un ministre une délégation portant sur l'essentiel de son pouvoir réglementaire, mais qu'Il peut le charger de prendre certaines mesures complémentaires nécessaires à l'application des normes qu'Il arrête lui-même. Elles en concluent que « c'est donc au Roi qu'il revient de régler Lui-même ces éléments essentiels. À défaut, il conviendra alors qu'Il délègue la compétence d'arrêter d'éventuels éléments plus accessoires ou de l'ordre du détail au ministre compétent », et que « les mesures (accessoires et de détail) susceptibles de faire l'objet d'une délégation à un ministre doivent être moins étendues que celles que le Roi [...] peut Lui-même adopter » par référence à des arrêts de la Cour de cassation des 18 novembre 1924 et 4 mai 1920 qu'elles citent. Elles énumèrent les exemples de mesures secondaires ou de détails susceptibles d'être déléguées à un ministre et celles qui n'en relèvent pas au regard des *Principes de technique législative* publiés sur le site du Conseil d'État, et répètent que « si la délégation d'un pouvoir réglementaire à un ministre pour des mesures d'ordre “accessoire, secondaire ou de détails” est admissible, il n'en va pas de même pour des mesures qui touchent à l’“essence”, ou encore, l’“essentiel” du pouvoir réglementaire ».

Selon elles, « l'acte attaqué, en son article 39, confère au Roi le pouvoir de déléguer au ministre un important pouvoir réglementaire que Lui confie la Constitution, c'est-à-dire, l'intégralité de celui-ci. Or, il serait contraire aux principes généraux du droit public belge que l'exécutif délègue à l'un de ses membres un élément essentiel de l'exercice de son pouvoir réglementaire ». Elles considèrent que la délégation prévue par cet article ne se concilie pas avec les attributions de compétences visées aux articles 33, 37 et 101 de la Constitution car elle touche à l'essence même du pouvoir réglementaire attribué au Roi et ne concerne pas des mesures de détail ou accessoires. Elles expliquent que les honoraires fixes alloués aux notaires, en rémunération de leurs obligations de services publics liées à leur charge, « sont divisés essentiellement en honoraires proportionnels (par exemple sur certaines transactions immobilières) et fixes (coût pourvu des services, les actes de mariage, etc. ...) », et que les honoraires fixes

représentent une partie importante de leur rémunération. Elles estiment que la possibilité, pour le ministre de la Justice, de réduire, voire mettre à néant, tout ou partie des frais administratifs ou honoraires fixes « constitue une mesure grave pour la profession, l'avenir et l'indépendance du Notariat que seul le Roi peut prendre ».

Elles ajoutent que « la soi-disant adaptation en raison d'une diminution de la charge administrative – comme l'énonce [le] rapport au Roi – ne change rien à ce constat, ni le fait que le ministre doit recueillir l'avis non liant de la Chambre des notaires. Ceci est d'autant plus justifié dans le contexte très controversé de la réforme du notariat dont l'acte attaqué fait partie ». Elles constatent que le rapport au Roi confirme « l'impact financier très négatif de cette réforme » dans le commentaire de l'article 40 de l'acte attaqué et font valoir qu'« ajouter à ces réductions critiquées aux précédents moyens une délégation au ministre qui permet de diminuer ou mettre à zéro certains montants forfaitaires ou honoraires fixes ne fait que renforcer le caractère illégal de l'acte attaqué et de la délégation ». Elles indiquent que, depuis l'adoption de l'arrêté royal du 16 décembre 1950, jamais le Roi n'a délégué la compétence de les fixer ou les réduire à un ministre, et que la fixation des honoraires des notaires est une opération complexe puisqu'elle doit, en principe, sauvegarder l'équilibre entre les prestations rémunérées et celles qui le ne sont pas ou quasi pas. Elles citent le rapport de « l'Observatoire des prix publié par l'Institut des comptes nationaux » puis relèvent qu'il « ressort du préambule de l'acte attaqué qu'un avis a été rendu par les ministres qui ont délibéré en Conseil. Le fait que cet avis a été demandé démontre déjà l'importance de la matière. En effet, un tel avis n'est pas demandé chaque fois qu'un arrêté royal est adopté. Cette formalité est l'expression même d'un consensus au sein du gouvernement et exige que le ministre qui propose recueille celui-ci ».

Elles citent l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 août 1891, selon lequel « le gouvernement est autorisé à tarifier les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture dus aux notaires pour les actes instrumentaires ou autres de leur ministère », et font valoir qu'en déléguant au ministre seul le pouvoir de fixer à la hausse comme à la baisse les frais administratifs et honoraires fixes, l'acte attaqué méconnaît cette disposition. D'après elles, la volonté du législateur de voir un arrêté modificatif des tarifs des notaires « délibéré en conseil » démontre qu'une telle décision s'écarte des notions des mesures accessoires ou de détail pouvant être déléguées. Elles répètent que la possibilité, pour le ministre, d'adapter les forfaits et honoraires fixes des notaires constitue une délégation qui porte sur des éléments essentiels des matières dont le règlement a été confié au Roi par la Constitution et concluent que « la délégation prévue par l'article 39 (de l'acte attaqué), ne connaît nullement une délégation d'un pouvoir réglementaire à un ministre pour une question d'importance secondaire ».

VII.1.2. Le mémoire en réponse

Après avoir cité l'article 39 de l'arrêté attaqué et l'extrait du rapport au Roi y afférent, la partie adverse répond que l'objectif est de pouvoir apporter des ajustements mineurs « aux taux fixes définis par le Tarif », en l'occurrence les honoraires fixes et les forfaits « énumérés à l'article 2, § 2 de l'arrêté du 16 décembre 1950 » en cas de formalités nouvelles ou de formalités modifiées et liées « à l'augmentation ou diminution de la charge de travail liée aux obligations et formalités administratives ou leur nombre ». Elle fait valoir que la subdélégation de compétence ainsi opérée concerne des ajustements mineurs, « dès lors qu'une telle subdélégation de compétence ne peut porter que sur des points de menus détails, en telle sorte que le pouvoir conféré au ministre de la Justice doit, en l'occurrence, être interprété en ce sens ». Elle conteste que les honoraires fixes des notaires représentent une partie importante de leur rémunération et que « tel n'est ni l'intention du Roi, ni la portée du texte » de réduire, voire mettre à zéro, tout ou partie des frais administratifs ou honoraires fixes.

Elle cite la jurisprudence selon laquelle une délégation à un ministre est admissible si elle ne porte pas sur l'essence même du pouvoir attribué ou reconnu au Roi et qu'elle concerne des aspects accessoires ou secondaires ou encore des mesures d'exécution, d'importance minime, de principes fixés par le Roi. Se référant à un arrêt n° 214.183 du 27 juin 2011, elle expose que lorsque l'exercice du pouvoir subdélégué ne nécessite pas que des options politiques soient prises, la subdélégation est licite. Elle considère que « dès lors qu'il s'agit d'adapter à la hausse, comme à la baisse, un forfait d'honoraires ou de frais/débours, sans permettre au ministre de le réduire à zéro, sur la base de critères objectifs liés à l'augmentation ou à la diminution de la charge de travail, il ne saurait être question d'une question politique ». Elle ajoute que le ministre de la Justice doit avoir préalablement recueilli l'avis de la Chambre nationale des notaires avant toute adoption d'un arrêté et que celui-ci sera soumis à la formalité, également préalable, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle observe que dans son avis n° 71.124/2 du 30 mars 2022, la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé d'observations.

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle renvoie à son mémoire en réponse et au rapport de l'auditorat.

VII.2. Appréciation

En vertu des articles 33, alinéa 2, 37, 105 et 108 de la Constitution, l'exécution de la loi appartient en principe au Roi. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

Il convient par ailleurs d'indiquer que la circonstance que la section de législation n'a pas formulé de remarques n'est pas de nature à empêcher la section du contentieux administratif d'exercer son contrôle de légalité sur les dispositions attaquées.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 août 1891 'portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires' dispose que « le gouvernement est autorisé à tarifier les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture dus aux notaires pour les actes instrumentaires ou autres de leur ministère ». Cette disposition ne contient aucune autorisation expresse, voire implicite, de déléguer la compétence du pouvoir exécutif à un seul ministre.

L'article 39 de l'arrêté attaqué critiqué au moyen est libellé comme suit :

« Art. 39. Dans l'annexe du même arrêté royal, un nouvel article 19 est inséré, rédigé comme suit :

“ Art. 19. § 1^{er}. Les honoraires fixes visés par l'article 3 et les montants forfaitaires fixés à l'article 2, paragraphe 2, sont adaptés de plein droit tous les deux ans au 1^{er} janvier à l'indice des prix à la consommation selon la formule suivante : montant de base multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ.

Le nouvel indice est l'indice des prix à la consommation du mois de septembre qui précède chaque adaptation des honoraires ou montants visés à l'alinéa 1^{er}.

La première indexation a lieu au 1^{er} janvier 2024 et l'indice de départ est l'indice des prix à la consommation du mois de janvier 2022.

Si le résultat du calcul de l'indexation comprend moins de 5 EUR, celle-ci est reportée jusqu'à ce que les indexations cumulatives atteignent au moins le montant de 5 EUR. Le nouveau montant de l'honoraire fixe ou forfait après indexation est arrondi à l'euro le plus proche. Les demi-euros sont arrondis vers le haut.

§ 2. Si d'autres obligations ou formalités sont imposées au notaire dans le cadre de la réception d'un acte soumis au présent article, le ministre de la Justice peut, après avis de la Chambre nationale des notaires, procéder à l'adaptation des honoraires fixes ou montants visés à l'alinéa 1^{er} y afférent, pour rémunérer l'accomplissement de ces obligations ou formalités.

§ 3. Les dispositions du présent article s'appliquent également aux honoraires fixes des notaires et aux forfaits pour leurs frais administratifs qui sont fixés par ou en vertu d'autres lois ou arrêtés" ».

Il ressort de l'exposé du moyen que, comme elles le confirment à l'audience, les parties requérantes critiquent précisément et exclusivement les paragraphes 2 et 3 du nouvel article 19 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 'portant le tarif des honoraires des notaires', tels qu'introduits par l'article 39 précité, en ce que « le ministre de la Justice pourrait réduire voire même mettre à zéro, tout ou partie des frais administratifs ou honoraires fixes », ce qui « constitue une mesure grave pour la profession » (requête, p. 52). Comme l'indiquent encore les parties requérantes à l'audience, le mécanisme d'indexation de plein droit figurant à l'article 19, § 1^{er}, nouveau, de ladite annexe ne fait pas l'objet du moyen et figure d'ailleurs parmi les recommandations du rapport d'experts qui fonde l'acte attaqué, selon lequel « une indexation automatique et, par exemple, trisannuelle devrait également être intégrée dans ce nouvel arrêté » (dossier administratif, pièce 1, p. 231).

Le rapport au Roi précédant l'acte attaqué précise ce qui suit à propos de cet article :

« Art. 39

Un nouvel article 19 est inséré pour la révision périodique des montants forfaitaires des frais administratifs et des honoraires fixes. Cette révision concerne les honoraires et frais administratifs fixes qui sont directement influencés par l'évolution du coût de la vie, mais pour lesquels, contrairement par exemple aux frais proportionnels, il n'y a pas d'évolution naturelle avec les prix. Ceux-ci sont adaptés tous les deux ans à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, pour autant que le résultat du calcul comprend au moins 5 EUR. Si le résultat de la formule d'indexation comprend moins de 5 EUR, l'adaptation est reportée au premier moment d'indexation biennuel qui suit où l'indexation cumulative atteint au moins ce montant. Les montants qui découlent de l'application de l'indexation sont toujours arrondis à l'euro le plus proche. En réponse à une observation du Conseil d'État, il est précisé que les demi-euros sont arrondis vers le haut, comme il est d'usage.

En outre, la faculté est donnée au ministre de la Justice d'adapter par arrêté ministériel les forfaits pour frais administratifs et honoraires fixes précités à l'augmentation ou diminution de la charge de travail liée aux obligations et formalités administratives ou leur nombre, après avoir recueilli l'avis de la Chambre nationale des notaires.

Cela devrait permettre aux honoraires et forfaits pour coûts réformés par cet arrêté de rester actuels pendant une plus longue période, tant qu'aucun changement exceptionnel ne nécessite une nouvelle adaptation de l'arrêté par le Roi ».

Les paragraphes 2 et 3 susvisés du nouvel article 19 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950, tels qu'introduits par l'article 39 de l'arrêté attaqué, habilitent ainsi le seul ministre de la Justice, d'une part, et sur avis de la

Chambre nationale des notaires, à adapter les honoraires fixes et les montants forfaitaires visés respectivement aux articles 3 et 2, § 2, de ladite annexe dans l'hypothèse où « d'autres obligations ou formalités » seraient imposées au notaire dans le cadre de la réception d'un acte, et ce pour « rémunérer l'accomplissement de ces obligations ou formalités ». Le ministre est, d'autre part, habilité à faire de même pour les honoraires fixes des notaires et les forfaits pour leurs frais administratifs qui « sont fixés par ou en vertu d'autres lois ou arrêtés ».

En l'espèce, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, ni les paragraphes 2 et 3, litigieux, ni le rapport au Roi ne permettent de constater que la compétence déléguée au ministre de la Justice concernerait des « ajustements mineurs ». Ce n'est par ailleurs bien entendu pas parce « qu'une telle subdélégation de compétence ne peut porter que sur des points de menus détails [...] que le pouvoir conféré au ministre de la Justice doit, en l'occurrence, être interprété en ce sens ». C'est en effet à la partie adverse qu'il revient d'établir concrètement que la compétence accordée au ministre en l'espèce porte sur des mesures secondaires ou accessoires.

Or les articles 3 et 2, § 2, de l'annexe susvisée, qui déterminent l'objet de la subdélégation attaquée, concernent précisément, d'une part, la définition de l'honoraire des notaires qui « est fixe, proportionnel ou tarifé par minimum et maximum » (art. 3 de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950, tel que modifié par l'article 3 de l'arrêté attaqué) et, d'autre part, les frais administratifs suivants :

« Art. 2, § 2. Pour les actes de vente, de gré à gré ou par adjudication publique, d'immeubles, les actes concernant leur financement ou refinancement, à l'exception de la mainlevée, et les actes de base ou de lotissement et leurs modifications, le montant global des frais administratifs et des débours non-individualisables est fixé à 750 EUR, hors T.V.A.

Pour les actes visés à l'alinéa 1^{er} qui sont liés entre eux, parce qu'ils concernent la même opération juridique soumise à l'accomplissement d'une formalité hypothécaire ou parce qu'ils constituent l'accessoire d'une telle opération juridique, et dont les frais précités sont à charge de l'acquéreur, le montant prévu à l'alinéa 1^{er} est fixé à 550 EUR, hors T.V.A., par acte, à partir du deuxième acte.

Pour les actes qui concernent une première vente d'un lot après établissement d'un acte de base ou d'un acte de lotissement, le montant prévu à l'alinéa premier est fixé à 550 EUR, hors T.V.A.

Pour les actes de constitution d'une SRL avec des statuts standards comme visés à l'article 17, point 74, 1^o, le montant global des vacations et des débours non-individualisables est fixé à 275 EUR, hors T.V.A.

Pour les actes de constitution d'une SRL avec des statuts standards visés à l'article 17, point 74, 1^o, le montant global des vacations et des débours non-individualisables est fixé à 275 EUR, hors T.V.A. ».

(art. 2, § 2, de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950, tel que modifié par l'article 2 de l'arrêté attaqué).

La subdélégation accordée par l'article 39 de l'arrêté attaqué permet ainsi au ministre de modifier un élément de l'honoraire du notaire, alors que la fixation de ce dernier relève de la compétence du Roi au regard de l'article 1^{er}, précité, de la loi du 31 août 1891. Par ailleurs, l'article 19, § 2, nouveau, de l'annexe ne définit nullement les « autres obligations ou formalités » qui pourraient être imposées au notaire dans le cadre de la réception d'un acte et justifier par conséquent l'adaptation du ministre, laissant ainsi une totale marge d'appréciation à celui-ci. La même disposition habilite en outre ce dernier à procéder à une adaptation des honoraires fixes ou des forfaits des frais administratifs des notaires dans l'hypothèse où ces « autres obligations ou formalités » viendraient à être imposées aux notaires, et ce « pour rémunérer l'accomplissement » de ces dernières alors que la fixation de l'honoraire, qui vise précisément à rémunérer le notaire, relève de la seule compétence du Roi. L'avis, non contraignant, de la Chambre nationale des notaires demeure sans effet quant à ce constat dès lors qu'il est étranger à la compétence de l'auteur de l'adaptation potentielle ainsi prévue. Enfin, la compétence du Roi est de principe en toutes circonstances et pas uniquement dans l'hypothèse d'un « changement exceptionnel » invoqué dans le rapport au Roi, qu'il n'est au demeurant pas possible d'appréhender concrètement ni au regard des paragraphes 2 et 3 du nouvel article 19, ni au regard dudit rapport. Ledit paragraphe 3 confère par ailleurs, et à nouveau, une compétence excessive au ministre dès lors qu'il ne permet pas d'identifier les « autres lois ou arrêtés » qui permettraient à celui-ci d'adapter les honoraires fixes des notaires et leurs forfaits pour leurs frais administratifs.

Eu égard à l'interprétation restrictive qui s'impose à toute délégation de compétence du Roi à l'un de ses ministres, la délégation opérée au profit du ministre de la Justice par le nouvel article 19, §§ 2 et 3, de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950, tels qu'introduits par l'article 39 de l'acte attaqué, s'avère excessive et, partant, irrégulière.

Le troisième moyen est fondé.

VIII. Demande de maintien des effets

VIII.1. Thèses des parties

VIII.1.1. Le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse cite l'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), et son interprétation au regard des travaux préparatoires et de la jurisprudence. Elle expose que l'arrêté attaqué est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, que, depuis lors, « nombres d'actes soumis au Tarif ont été dressés », que des honoraires et frais soumis ont été perçus par les clients des notaires sur sa base, et que « l'annulation des dispositions entreprises [...] ouvrira une insécurité juridique certaine dès lors que les notaires seront en droit d'exiger de leurs clients un complément d'honoraires / frais que ces clients, [n'ont] du reste pas anticipés ». Elle cite le rapport au Roi et fait valoir, jurisprudence à l'appui, qu'« eu égard aux nombreuses applications de portée individuelle » il y a lieu de maintenir les effets des dispositions éventuellement annulées.

Elle ajoute, par référence à un arrêt n° 225.912 du 19 décembre 2013, que « s'agissant d'une récupération d'indu –, ce qui présente des similitudes avec des factures de compléments d'honoraires/frais réclamés aux clients des notaires, [le] Conseil [d'État] a, également, considéré “qu'en raison du nombre important d'agents qui seraient de la sorte concernés par une éventuelle récupération d'indu, il peut être admis que la rétroactivité d'un arrêt d'annulation porte une atteinte particulièrement grave à la sécurité juridique, et plus particulièrement à la situation de l'ensemble des agents qui ont perçus, en toute bonne foi, la prime litigieuse” ».

Elle en conclut qu'il y a « lieu de maintenir les effets de l'arrêté du 22 novembre 2022 pour le cas où, par impossible, [le] Conseil [d'État] devait en prononcer l'annulation, jusqu'à la date du prononcé ».

VIII.1.2. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire des parties requérantes

Elles ne répliquent pas à la demande de maintien des effets.

VIII.2. Appréciation

L'article 14^{ter} des lois coordonnées est libellé comme suit :

« Art. 14^{ter}. À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

Il résulte de cette disposition que le maintien des effets d'une disposition annulée par le Conseil d'État ne peut être décidé que pour des raisons exceptionnelles.

En l'espèce, il n'est pas soutenu, notamment au regard des précisions strictement factuelles figurant dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire des parties requérantes, que le ministre de la Justice aurait adopté des arrêtés ministériels sur la base de l'article 19, §§ 2 ou 3, de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 déjà cité. L'adoption de tels arrêtés ministériels ne ressort pas davantage des écrits de procédure de la partie adverse.

Partant, force est de constater que l'« insécurité juridique certaine » dont fait état la partie adverse pour justifier sa demande au motif que « les notaires seront en droit d'exiger de leurs clients un complément d'honoraires / frais que ces clients, [n'ont] du reste pas anticipés », n'est ni alléguée ni *a fortiori* établie en ce qui concerne spécifiquement les éventuelles adaptations des honoraires fixes ou des frais administratifs des notaires qui auraient été décidées par le ministre de la Justice sur la base de l'article 19, §§ 2 ou 3, susvisé.

La demande de maintien des effets est rejetée.

IX. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes demandent de « condamner la partie adverse aux entiers dépens »

L'article 84/1 du règlement général de procédure, inséré par l'arrêté royal du 28 mars 2014, dispose comme suit :

« Tout acte de procédure ou note de liquidation des dépens déposés à l'intervention d'un avocat indiquent le montant sollicité de l'indemnité de procédure visée aux articles 66 et 67 du présent arrêté. Ce montant peut être modifié par tout acte de procédure ou note de liquidation ultérieurs à déposer au plus tard cinq jours avant l'audience, sauf le cas de la demande de suspension ou de mesure provisoire

introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence où l'indemnité de procédure peut être demandée jusqu'à la clôture des débats ».

Selon la jurisprudence, la simple demande de « condamner la partie adverse aux entiers dépens », sans précision, ne peut être assimilée à un tel écrit ou une telle note. Il n'y a pas lieu d'accorder une indemnité de procédure aux parties requérantes.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'article 19, §§ 2 et 3, de l'annexe à l'arrêté royal du 16 décembre 1950 'portant le tarif des honoraires des notaires', tel qu'inséré par l'article 39 de l'arrêté royal du 22 novembre 2022 'modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires', publié au *Moniteur belge* le 22 décembre 2022, est annulé.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

La demande de maintien des effets formulée par la partie adverse est rejetée.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 2.000 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 avril 2024, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux