

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.845 du 1^{er} avril 2025

A. 240.734/VIII-12.425

En cause :

1. la société à responsabilité limitée
Notaire Nathalie COMPERE, société notariale,
2. Marie LOSSEAU,
3. la société à responsabilité limitée
Géraldine COLLARD, société notariale,
4. la société à responsabilité limitée
Bastien DELMOTTE, société notariale,
5. la société à responsabilité limitée
BOEYKENS Jan,
6. la société à responsabilité limitée
Julie ZULIANI, Notaire,
7. la société à responsabilité limitée
Sophie MELON, société notariale,
8. la société à responsabilité limitée
PA COEME & CH WERA, Notaires associés,
9. la société à responsabilité limitée
DUPUIS ET ASSOCIÉS,

ayant 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
la ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 décembre 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « la décision implicite de refus suite à une mise en demeure demandant une décision sur l'indexation des honoraires proportionnels des notaires ».

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 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mars 2025.

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

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits et rétroactes

Les faits et rétroactes utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 259.400 du 5 avril 2024.

Il y a lieu de s'y référer en ajoutant que, par un courrier du 3 juillet 2023, les conseils des parties requérantes s'adressent en ces termes au Premier ministre :

« [...] »

La présente lettre vous est adressée en vertu de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette dernière disposition permet à un citoyen d'adresser une mise en demeure à une autorité administrative lorsque celle-ci est en défaut de statuer.

La disposition précitée devient applicable lorsque trois conditions sont rencontrées :

1. En présence d'une autorité administrative,
2. une autorité administrative est tenue de statuer et
3. aucun texte particulier ne règle la manière dont le silence, l'abstention ou le défaut doit être appréhendé(e) (D. Renders, *Droit administratif général*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 58, n° 45).

En l'espèce, nos clients reprochent au Roi et/ou au Gouvernement fédéral de ne pas avoir pris entre 2021 et fin juin 2023 un acte administratif à portée générale afin d'indexer les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires.

L'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires dispose :

“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”.

En vertu de cette disposition, le Roi a adopté l'arrêté royal du 16 décembre 1950 portant le tarif des honoraires des notaires. Aucun système d'indexation n'était prévu par ce dernier arrêté. En outre, ni le gouvernement ni le Roi n'a, depuis lors, indexé les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture.

Il ressort de l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 que le gouvernement (*i.e.* le Roi) est compétent pour tarifier les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture. Ainsi, le gouvernement ou le Roi est également l'autorité compétente afin de prévoir un système d'indexation ou d'indexer tout simplement les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture. Cette autorité compétente est incontestablement une autorité administrative. Ainsi, la première condition d'application de l'article 14, § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État est remplie.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que l'article 14, § 3, [...] s'applique lorsqu'une autorité administrative a omis d'exécuter un acte législatif par la voie d'un acte administratif à portée réglementaire (arrêt de principe : C.E., n° 25.814 du 6 novembre 1985 [...]).

En l'espèce, nos clients estiment que le gouvernement ou le Roi ont l'obligation légale d'indexer les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture.

À cet égard, nos clients font la comparaison avec les huissiers de justice. En vertu de l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, un droit d'indexation des tarifs est reconnu aux huissiers de justice ainsi qu'une indexation annuelle de leurs tarifs est prévue (voy. notamment *Moniteur belge* du 19 décembre 2022, [...]). Ce droit se base sur l'article 522 du Code judiciaire. Cette dernière disposition dispose dans son paragraphe 1^{er} : “Le Roi fixe le tarif de tous les actes et de toutes les missions officielles des huissiers de justice. Lorsque le tarif n'est pas fixé par le Roi, la Chambre nationale des huissiers de justice peut imposer un tarif minimum”.

L'article 522 du Code judiciaire est fort comparable à l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891. Si donc, l'article 522 du Code judiciaire impose de prévoir une

indexation, ceci vaut également pour l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891. Il y a une obligation légale incluse dans cette dernière disposition afin d'indexer les honoraires et coûts des notaires cités. Le Roi a omis d'exécuter cette obligation en ne prévoyant aucune indexation. Ainsi, la deuxième condition d'application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées [...] est remplie.

Une obligation d'indexation pour le Roi ou le gouvernement ressort également du préambule de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 [...] : "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". Le Roi ou le gouvernement est obligé de garantir aux notaires l'évolution des honoraires sur la base des coûts de la vie et de l'accroissement des charges sociales.

D'ailleurs, une telle obligation est confirmée par l'insertion d'un article 19 de l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 [...] par le biais de 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. Cette disposition 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.

Le mécanisme de l'indexation vise à atténuer les effets d'une augmentation du coût de la vie (conserver un pouvoir d'achat), à adoucir les effets de l'inflation – L'article 39 précité précise que l'indexation des frais proportionnels n'est pas requise dès lors qu'il y a une évolution naturelle des honoraires proportionnels avec les prix, dès lors que la valeur du marché immobilier augmente régulièrement le montant des honoraires proportionnels serait corrélativement augmenté.

Cet argument doit être réfuté pour deux raisons :

D'une part, l'honoraire est dégressif : plus le prix augmente plus le pourcentage des honoraires applicable diminue ;

D'autre part, la valeur du marché immobilier n'augmente pas corrélativement à l'augmentation du coût de la vie – Ainsi au cours de cette année 2023 la courbe d'évolution du prix de vente tend à s'affaïsser alors que nous traversons une période d'inflation importante. Preuve en est que l'évolution de la valeur du marché n'est pas le corollaire de l'inflation – que du contraire même ; lorsque l'inflation refait surface, le coût du crédit immobilier augmente et la valeur de l'argent diminue. Ce phénomène entraîne en général une réduction de la valeur réelle de l'immobilier.

Le mécanisme de l'indexation ne peut donc être remplacé par l'évolution du prix du marché.

L'inflation récente affecte les notaires de plusieurs manières. Premièrement, il n'y a pas d'indexation de leurs honoraires. Ensuite, l'arrêté royal du 22 novembre 2022 [...] prévoit une réduction importante des honoraires surtout pour les opérations immobilières. Enfin les charges et coûts de fonctionnement explosent : les clerks et autres employés qui travaillent pour les notaires ont vu leurs salaires indexés et, par corollaire, augmentés, il en va de même pour les coûts comptables et ceux liés à la digitalisation. Ceci a pour conséquence une réduction des recettes et une énorme augmentation des coûts pour les notaires. Il était donc nécessaire que le Roi ou le gouvernement prévoi[e] de manière immédiate une indexation des honoraires proportionnels.

Aucun autre texte légal ou réglementaire que l'article 14, § 3, [...] ne prévoit une procédure lorsque le pouvoir exécutif ne met pas en œuvre son obligation d'indexer les honoraires et coûts des notaires. Ainsi, la troisième condition d'application de [cet] article [...] est remplie.

Au nom de nos clients, nous vous mettons en demeure, en vertu de l'article 14, § 3 [...], d'indexer au plus vite les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires, et de combler donc une lacune réglementaire.

[...] ».

La décision implicite de refus « [de] l'indexation des honoraires proportionnels des notaires » déduite de l'absence de réponse à cette mise en demeure constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Les requérantes citent l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées) et exposent, doctrine à l'appui, qu'il permet à un citoyen d'adresser une mise en demeure à une autorité administrative qui est en défaut de statuer lorsque trois conditions sont rencontrées : une autorité administrative « doit être présente », tenue de statuer et « aucun texte particulier ne règle la manière dont le silence, l'abstention ou le défaut doit être appréhendé(e) ».

En ce qui concerne la première condition, elles exposent qu'elles reprochent à la partie adverse de ne pas avoir pris entre janvier 2021 et fin juin 2023 un acte administratif à portée générale afin d'indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires. Elles citent l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 'portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires', indiquent qu'en vertu de celui-ci, le Roi a adopté l'arrêté royal du 16 décembre 1950 'portant le tarif des honoraires des notaires' et exposent qu'« aucun système d'indexation n'était prévu par ce dernier arrêté alors [qu'il] se doit de prendre en compte "l'évolution des conditions générales de la vie économique et l'accroissement des charges sociales justifient une révision du tarif des honoraires des notaires". En outre, ni le gouvernement ni le Roi n'a, depuis lors, indexé les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture ». Selon elles, il ressort dudit article 1^{er} « que le gouvernement (*i.e.* le Roi) est compétent pour tarifier les honoraires, vacations, droits

de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture. Ainsi, le gouvernement ou le Roi est également l'autorité compétente afin de prévoir un système d'indexation ou d'indexer tout simplement les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture. Cette autorité compétente est incontestablement une autorité administrative ».

En ce qui concerne l'« obligation de statuer », elles estiment, se référant respectivement à des arrêts n° 25.814 du 6 novembre 1985 et n° 82.934 du 18 octobre 1999, que, d'une part, l'article 14, § 3, « s'applique lorsqu'une autorité administrative a omis d'exécuter un acte législatif par la voie d'un acte administratif à portée réglementaire » et, d'autre part, qu'il « ressort des articles 105 et 108 de la Constitution que le Roi a l'obligation d'exécuter la loi, soit lorsqu'il a reçu une habilitation du législateur, soit lorsque l'effectivité de la loi nécessite des actes d'exécution de la part du pouvoir exécutif ». Elles estiment que la partie adverse a, « en faveur des notaires, l'obligation légale d'indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture » et opèrent une comparaison avec les huissiers de justice. Elles ajoutent qu'une obligation d'indexation ressort également du préambule de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 selon lequel « 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 que la partie adverse est obligée de garantir aux notaires l'évolution des honoraires proportionnels sur la base des coûts de la vie et de l'accroissement des charges sociales. D'après elles, cette obligation « est confirmée par l'insertion d'un article 19 de l'annexe de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 [...] par le biais de 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'. Cette disposition concerne les honoraires non proportionnels et frais administratifs fixes qui sont directement influencés par l'évolution du coût de la vie (dont l'indexation est respectivement annuelle et biannuelle). Les honoraires fixes 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 ». Elles font encore valoir que l'obligation d'indexation des honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture se fonde également directement sur l'article 33 de la Constitution et que « sur la base de cette disposition, chaque personne qui a l'obligation légale de gérer un service public, et donc une mission d'intérêt général, doit assurer la continuité de ce service. Cependant, cette continuité ne pourrait plus être assurée si cette personne doit faire cette gestion à perte ce qui est le cas actuellement ». Elles estiment, pièces à l'appui, que « la très mauvaise situation financière des notaires présentée dans les faits et antécédents de la procédure est confirmée par l'évolution de leur *cash-flow* opérationnel », que « les chiffres et informations récoltés démontre[nt] une baisse systématique des liquidités des études

notariales » et que « la rémunération en échange de cette gestion doit au moins suivre l'évolution des coûts de la vie ».

Elles exposent enfin qu'aucun autre texte légal ou réglementaire que l'article 14, § 3, des lois coordonnées ne prévoit une procédure lorsque le pouvoir exécutif ne met pas en œuvre son obligation d'indexer les honoraires proportionnels et coûts des notaires, et en concluent que la troisième condition d'application de cette disposition est remplie.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Après avoir constaté que « l'objet de la mise en demeure vise [...], selon les parties requérantes, à combler une lacune réglementaire », la partie adverse répond, se référant à la doctrine et à la jurisprudence, que l'article 14, § 3, s'applique dans le cas où l'administration est tenue de décider, soit lorsque l'exercice de la compétence est obligatoire et qu'en présence d'une compétence facultative, « il n'y a pas de place pour la mise en œuvre de [cet article] ». Elle relève que le présent recours s'inscrit dans le contexte de la loi du 31 août 1891 et de l'arrêté royal du 16 décembre 1950, précités, et cite la doctrine selon laquelle « l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 autorise le gouvernement à tarifier les honoraires des notaires. Le gouvernement n'a toutefois aucune obligation de procéder à cette tarification ; il est seulement autorisé à y procéder ». Elle expose que l'arrêté royal du 16 décembre 1950 « distingue entre les honoraires proportionnels, les honoraires fixes et les montants forfaitaires [...] qui couvrent un certain nombre de frais administratifs liés à des actes notariés » et estime que ni la loi ni l'arrêté royal précités ne prévoient un mécanisme d'indexation des honoraires proportionnels, « comme le reconnaissent les parties requérantes dans leur mise en demeure [...] et comme cela ressort, du reste, du quatrième moyen de leur recours en annulation de la loi du 22 novembre 2022 » pendant devant la Cour constitutionnelle. Elle estime qu'il ressort des travaux préparatoires de cette loi « que la question de l'indexation des honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires a fait l'objet de débats parlementaires et que le législateur a refusé de s'engager dans cette voie » en rejetant un amendement n° 10. Elle en conclut « qu'il ne peut se déduire de la loi du 31 août 1891 ni une quelconque volonté du législateur de ce faire ni une quelconque habilitation du Roi à indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires » et expose qu'« *a contrario*, un tel mécanisme existe pour les honoraires fixes et les montants de frais administratifs forfaitaires qui s'inscrit dans le cadre de la loi du 22 novembre 2022 ».

Elle cite l'article 19 de l'arrêté royal du 16 décembre 1950, tel qu'introduit par l'arrêté royal du 22 novembre 2022, et le rapport au Roi précédant cet arrêté, et en déduit que « la seule disposition du tarif des honoraires des notaires qui prévoit une telle indexation est exclusivement celle de l'article 19 nouveau du tarif qui ne concerne que les honoraires fixes et les montants forfaitaires des frais administratifs ». Elle ajoute qu'il ressort bien du rapport au Roi que l'indexation réclamée par les requérantes a été exclue, répète que cela avait déjà été exposé lors des débats parlementaires précédant la loi du 22 novembre 2022, et relève qu'elles n'ont pas critiqué cette exclusion au regard du principe d'égalité et qu'aucune disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire n'impose au Roi d'indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires.

Elle conteste le parallèle opéré avec l'article 522 du Code judiciaire et l'arrêté royal du 30 novembre 1976 'fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations' [actuellement : 'fixant le tarif des actes et prestations par les huissiers de justice en matière civile et commerciale'], ainsi que la référence aux articles 105 et 108 de la Constitution. Elle répond que « le Roi peut être habilité directement par la loi, conformément à l'article 105 de la Constitution » et qu'« en cas d'habilitation particulière, en application de [cet] article [...], il faut s'en tenir aux termes de la loi pour apprécier l'étendue du pouvoir réglementaire ainsi confié au Roi » et qu'« en application de l'article 108 de la Constitution, il faut que la loi porte en germe le contenu de la norme d'exécution et il appartient ainsi au Roi de dégager du principe de la loi, de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement, d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit ». Elle cite l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 et répète qu'il « se borne à donner compétence de manière générale au Roi d'édicter des tarifs, sans plus », de sorte que l'article 105 de la Constitution ne peut être invoqué, « d'autant plus [...] que l'indexation réclamée a été exclue lors des travaux préparatoires de la loi du 22 novembre 2022 ».

Elle explique que l'article 108 de la Constitution « confère par essence un pouvoir d'appréciation dans l'exécution de la loi par le Roi qui demeure libre de décider du contenu de cette exécution » et qu'il ne peut être déduit une quelconque obligation qui lierait la compétence du Roi d'indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires. Elle cite la doctrine et conteste à nouveau le raisonnement par analogie à l'article 522 du Code judiciaire parce qu'il n'habilite pas le Roi à indexer le tarif des actes et des missions officielles des huissiers de justice. Selon elle, le fondement de l'indexation de ce tarif « est à rechercher dans la loi du 16 juin 1919 autorisant le Gouvernement à modifier les dispositions relatives aux frais de justice en matière

répressive et aux frais et dépens en matière civile et commerciale qui, à l'époque, a habilité spécifiquement à adapter ces dispositions au coût de la vie et dans l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale, ainsi que celui de certaines allocations, modifié par l'arrêté royal du 9 mars 1983 », dont elle cite l'article 5 qu'elle expose contenir « une clause d'indexation que l'on ne retrouve pas dans l'arrêté royal du 16 décembre 1950 ».

Elle conteste encore le préambule de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 auquel se réfèrent les parties requérantes parce qu'il est dépourvu *in se* de toute force juridique, estime que l'article 105 de la Constitution ne peut être invoqué, et que « le pouvoir d'appréciation laissé au Roi par l'article 108 de la Constitution empêche de considérer que [Sa] compétence [...] est liée en la matière, même s'il a pu, par le passé, estimer qu'une indexation du tarif des actes des notaires s'imposait. Ceci s'impose d'autant que le refus d'indexation des honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires a été réaffirmé lors des travaux préparatoires de la loi du 22 novembre 2022 ».

Elle ne conteste pas que le principe de continuité du service public est un principe général de droit mais, citant la doctrine, elle répond qu'il n'a qu'« une valeur quasi supplétive » et qu'on ne peut considérer que les parties requérantes sont des services administratifs, et en déduit qu'on « ne saurait considérer que ce principe crée une quelconque compétence liée dans le chef du Roi ».

Elle conclut son argumentation en exposant que « faute d'une compétence liée du Roi d'indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires, les parties requérantes dirigent leur recours contre un acte inexistant dès lors qu'il n'existe pas "de [...] décision implicite de refus suite à une mise en demeure demandant une décision sur l'indexation des honoraires proportionnels des notaires" ».

Elle soulève encore un défaut d'intérêt direct à agir. Elle constate que l'objet de la mise en demeure du 3 juillet 2023 est de combler une lacune réglementaire extrinsèque et que c'est la thèse que défendent les parties requérantes devant la Cour constitutionnelle à l'appui du quatrième moyen soulevé devant celle-ci. Elle fait valoir qu'« à l'instar de ce qui vaut au contentieux préjudiciel des lacunes législatives, le constat par [le Conseil d'État] d'une lacune extrinsèque conduit à une impasse dès lors [qu'il] ne peut créer un nouveau régime, étendre l'application d'un autre ou encore imposer au Roi de réparer cette lacune ». Elle en conclut que « même en cas d'annulation, *quod non*, du refus implicite querellé, il ne résulterait pas pour autant de cette annulation du refus implicite attaqué, une obligation d'indexation » de

sorte que les parties requérantes n'en retireraient aucun avantage tangible et n'ont donc pas d'intérêt direct au recours. Elle ajoute que l'annulation du refus implicite attaqué serait susceptible de leur offrir tout au plus un avantage indirect et éventuel dans la mesure où le Roi pourrait éventuellement « décider, *quod non* par impossible et *contra legem*, [d']indexer les honoraires proportionnels, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture des notaires », et qu'un tel intérêt ne revêt qu'un caractère indirect et éventuel et n'est pas suffisant au regard de l'article 14 des lois coordonnées.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que le Roi a effectivement l'obligation de prévoir un système d'indexation pour les honoraires proportionnels. Elles répètent que l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 autorise le gouvernement à tarifier les honoraires des notaires et estiment que « l'utilisation du verbe "autoriser" n'implique pas que le Gouvernement aurait oui ou non le choix de prévoir une tarification. La notion d'autorisation vise en effet l'habilitation du législateur au pouvoir exécutif ». Elles déduisent de la doctrine qu'elles citent que « l'acte légal » prévoyait une tarification par principe avec plusieurs objectifs et font valoir que ces objectifs légaux ne sont pas atteints si le gouvernement n'exécute pas l'article 1^{er} susvisé, et qu'il « avait nécessairement l'obligation de prévoir des tarifs ». Selon elles, il « s'agissait d'établir un "tarif général obligatoire", qui est d'ordre public. En l'espèce, un arrêté royal d'exécution était indispensable afin de donner un effet pertinent à la loi de 1891 et son article 1^{er}. Sans intervention du pouvoir exécutif, celui-ci suspendrait en fait la volonté du législateur et une règle légale d'ordre public ».

Elles exposent que, dans l'économie belge, il est apparu assez tôt des mécanismes d'indexation et des mécanismes d'indexation des salaires, qu'ils ont pour objectif d'adapter les prix et les salaires au coût réel de la vie économique et qu'une des idées de base de la tarification prévue par l'article 1^{er} de la loi de 1891 est d'« assurer aux notaires une rémunération stable et équitable » selon la doctrine. Elles renvoient à nouveau au préambule de l'arrêté royal du 16 décembre 1950 « qui considère qu'une révision des tarifs est justifiée sur la base des évolutions de la vie économique », et estiment « que la philosophie de l'article 1^{er} de la loi de 1891 comporte une obligation pour le Roi de prévoir un système d'indexation concernant les honoraires proportionnels. Une comparaison, à cet égard, peut être faite pour les huissiers de justice [...]. Ainsi, une combinaison peut être faite avec les articles 10 et 11 de la Constitution afin de confirmer cette obligation. En effet, il serait contraire à ces deux dispositions de la Constitution que le pouvoir exécutif n'ait pas une même obligation de prévoir un système d'indexation pour les notaires, alors que tel est bien le cas pour les huissiers de justice ».

Quant au terme « autorisé » repris à l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891, elles exposent que l'article de base pour l'arrêté royal du 16 décembre 1950 est un texte du 19^e siècle, qu'on n'utilisait pas nécessairement les mêmes notions qu'actuellement et que la partie adverse peut difficilement contester que par le biais de cet article, « le législateur transfère une partie de sa compétence au pouvoir exécutif » dans le cadre d'une « habilitation », que par le biais d'une telle habilitation, « en vertu de l'article 105 de la Constitution, le législateur confère au Roi la compétence de régler certaines matières qu'il devrait, normalement, régler lui-même » et « qu'en principe une habilitation du législateur oblige toujours le pouvoir exécutif d'agir. L'option facultative doit être interprétée de manière restrictive. Ainsi, il arrive assez souvent que nos Cours suprêmes constatent la présence d'une obligation pour le pouvoir exécutif lorsque le législateur utilise le verbe “pouvoir” (“peut”) ». Elles ajoutent, par référence à un arrêt n° 240.889 du 5 mars 2018, que le Conseil d'État « a déjà admis que le fait qu'une mission ait été donnée au Roi constitue en soi une obligation du Roi », et que « l'article 1^{er} de la loi de 1891 habilite le Roi à élaborer un système de tarification. Sans un tel système, les objectifs des législateurs n'auraient pu être réalisés ». Elles font encore valoir que le Roi a inséré un système d'indexation par le biais de l'article 39 de l'arrêté royal du 22 novembre 2022, que « cette insertion démontre que l'article 1^{er} a “autorisé” [le] Roi [à] prévoir un tel système », qu'elles ont démontré que ledit article 1^{er} « comporte une obligation », et que cela a pour conséquence que le législateur ne devait plus prévoir un tel système lorsqu'il a adapté la loi du 22 novembre 2022. Elles contestent que le législateur aurait refusé l'indexation dans la mesure où, selon elles, « il n'y avait tout simplement pas lieu de créer une deuxième base légale pour un tel système » et elles précisent qu'elles ont bien critiqué l'absence d'indexation dans la loi du 22 novembre 2022. Elles ajoutent que « la seule possibilité supplémentaire de critiquer cette absence était par le biais de la présente procédure qui a donné lieu à l'arrêt n° 259.400 du 5 avril 2024. Cependant, [le] Conseil [d'État] n'a pas l'habitude de critiquer des lacunes dans un acte réglementaire sauf par le biais de l'article 14, § 3, LCCE ».

Elles précisent qu'elles font uniquement un parallèle avec les huissiers de justice afin de démontrer qu'il y a bien une obligation de prévoir un système d'indexation et relèvent qu'« en soi, la partie adverse ne conteste pas que le Code judiciaire comporte une telle obligation. Ainsi, il est démontré que l'article 1^{er} de la loi de 1891 comporte également une telle obligation tenant du libellé assez proche des deux dispositions, l'article 522 du Code judiciaire et l'article 1^{er} de la loi de 1891 ».

En ce qui concerne l'exception liée à leur intérêt à agir, elles répliquent que « de manière générale, il est clair qu'en principe des abstentions ou omissions de réglementer du pouvoir exécutif ne font pas grief. C'est d'ailleurs, pour cette raison

que le législateur a créé le système de l'article 14, § 3 LCCE ». Elles invoquent la jurisprudence selon laquelle l'intérêt ne peut être interprété de manière trop restrictive ou formaliste, précisent qu'elles sont des notaires et que « jusqu'à présent [ceux-ci] n'ont pas eu droit à une indexation des honoraires proportionnels, alors que ce droit est la conséquence de l'article 1^{er} de la loi de 1891. Le Roi n'a pas prévu cette indexation et refuse par l'intermédiaire de l'acte attaqué d'exécuter sa mission légale. Dans cette mesure, [elles] ont un intérêt au présent recours ». Elles ajoutent que, « dans un État de droit, le citoyen doit avoir la certitude que les autorités publiques agissent conformément aux décisions de juridictions. À la suite d'un arrêt d'annulation, il est clair que l'État belge aura l'obligation de prévoir un système d'indexation. D'ailleurs, le juge civil pourrait le contraindre de le faire en vertu de l'article 1382 de l'ancien Code civil ».

Elles précisent qu'« afin de souscrire leur intérêt au présent recours, [elles] formulent une injonction à l'encontre de la partie adverse dans le présent mémoire » et elles demandent, sur la base de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de faire « injonction [...] à l'État belge d'adopter un arrêté royal qui prévoit une indexation pour les honoraires proportionnels et ceci dans les six mois dès la notification de l'arrêt ». Citant un arrêt n° 250.209 du 24 mars 2021, elles soutiennent qu'il est clair que la partie adverse n'a pas l'intention d'adopter un arrêté royal prévoyant un système d'indexation pour les honoraires proportionnels. Elles exposent qu'elle ne l'a pas octroyé lors de l'adoption de l'arrêté royal du 22 novembre 2022, qu'elle l'a refusé à la suite d'une mise en demeure, que l'inflation a eu un impact très grand les deux dernières années et qu'elles-mêmes ne peuvent exercer aucune influence bénéfique sur leurs honoraires proportionnels. Elles en concluent qu'une intervention devient très urgente et que, dans cette mesure, il est nécessaire d'imposer une injonction.

IV.1.4. Le dernier mémoire des parties requérantes

Elles considèrent qu'en tant qu'il déclare le recours irrecevable quant à l'objet, l'auditeur rapporteur « part à tort de la prétention que le législateur aurait refusé une indexation », parce que :

« l'extrait des travaux parlementaires [qu'il cite] concerne des déclarations du Ministre compétent dans la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants. Il est évident que ce Ministre ne s'exprime pas comme membre du Parlement ou que ces déclarations lieraient le législateur fédéral. Ainsi, aucun parlementaire [ne] s'est exprimé de manière expresse contre l'amendement de Madame [D.] [*sic*]. En outre, c'est la Commission de la Justice qui a rejeté l'amendement. Cette Commission ne peut pas être considérée comme le législateur.

Selon la Constitution, ce sont les deux chambres qui constituent le pouvoir législatif. En l'espèce, c'est l'assemblée générale de la Chambre des Représentants qui constitue le législateur. Cette Chambre n'a pu prendre position par rapport à cet amendement de Madame [D.] [*sic*]. Cela ne ressort pas des travaux parlementaires. Ainsi, il n'y a eu aucun refus de la part du législateur afin de prévoir un système d'indexation ».

Elles exposent que dans leur requête en annulation introduite devant la Cour constitutionnelle contre la loi du 22 novembre 2022, elles « ont qualifié l'absence d'indexation comme une lacune » et qu'il ressort des actes déposés dans la présente procédure « qu'on n'a même pas besoin d'une intervention du législateur afin d'avoir une obligation d'indexation. Cette dernière obligation ressort déjà de l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 ». Elles précisent qu'elles « ont uniquement défendu dans le présent recours que [ledit] article comporte une obligation d'indexation » et que « sur la base de cette obligation légale, le Roi n'a pas prévu un arrêté comportant un tel système d'indexation », et elles estiment que l'auditeur rapporteur « ne répond pas à cet argument principal [...] ni ne conteste cette argumentation ». Elles répètent que « le législateur est déjà intervenu en 1891 concernant l'indexation et, par conséquent, une telle intervention n'était plus nécessaire ».

Elles rappellent qu'elles ont mis le Roi en demeure « parce qu'Il a omis de prendre un acte réglementaire afin d'adopter un acte réglementaire » et contestent le renvoi à l'arrêté royal du 30 novembre 1976 « afin d'argumenter que la situation des huissiers et des notaires n'est pas comparable. Toute [leur] argumentation [...] consiste à reprocher au Roi de n'avoir pas prévu un tel arrêté pour les notaires. La présence d'un tel arrêté d'indexation pour les huissiers démontre bel et bien qu'il y a un traitement inégal et une absence d'action de la part du Roi pour les notaires ».

Elles reproduisent leur demande d'injonction fondée sur l'article 36 des lois coordonnées et leur argumentation subséquente.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), dispose comme suit :

« Art. 14, § 3. Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ».

Si l'une des conditions d'application de cet article requiert que l'autorité administrative mise en demeure soit « tenue de statuer », il importe d'emblée de préciser que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, il s'applique lorsque tel est le cas, que sa compétence soit liée ou non.

Il ressort des écrits de procédure que les parties requérantes soutiennent à titre principal que le Roi aurait l'obligation d'indexer les honoraires « proportionnels » des notaires et qu'à défaut, elles pouvaient le mettre en demeure de ce faire sur la base de l'article précité.

L'article 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 ». Si cet article constitue le fondement légal de la tarification des honoraires des notaires, c'est l'arrêté royal du 16 décembre 1950 'portant le tarif des honoraires des notaires' qui détermine ce tarif (dans le même sens : C. const., 6 février 2025, n° 17/2025, ECLI:GHCC:2025:ARR.017, B.20.1). 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' insère un article 19 dans ladite annexe, qui disposait comme suit au moment de la mise en demeure des parties requérantes du 3 juillet 2023 :

« 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 ».

C'est le paragraphe 1^{er} de cet article qui règle expressément l'indexation des honoraires des notaires. Si par son arrêt n° 259.400 susvisé, le Conseil d'État a annulé les §§ 2 et 3 de cette disposition, il ne s'est nullement prononcé sur l'article 19, § 1^{er}, celui-ci « n'étant pas contesté par les parties requérantes », qui « critiquent précisément et exclusivement les paragraphes 2 et 3 du nouvel article 19 de l'annexe » (arrêt susvisé, pages 44 et 60). Le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 22 novembre 2022 précise ce qui suit au sujet de cet article :

« 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 biannuel 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 ».

Au regard de ces éléments, il n'est ni contesté ni contestable que l'article 19, § 1^{er}, ne concerne expressément que les honoraires fixes des notaires et non pas leurs honoraires proportionnels, qui sont ainsi implicitement exclus du champ d'application de cette disposition. Il en résulte que les honoraires fixes et les frais forfaitaires des notaires sont indexés mais qu'aucune indexation automatique n'est en revanche prévue pour les honoraires proportionnels.

Il y a lieu d'examiner si, comme le soutiennent les parties requérantes, le Roi était, au sens de l'article 14, § 3, des lois coordonnées, « tenu de statuer » sur leurs honoraires proportionnels de sorte que Son abstention d'agir au terme des quatre mois de leur mise en demeure constituerait un refus implicite attaquant devant le Conseil d'État.

Tel qu'il est rédigé, l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 ne contient ni une obligation pour le Roi de tarifier tous les honoraires, vacations, droits de rôle ou de copie, frais de voyage, de séjour ou de nourriture dus aux notaires, ni une

obligation, dans l'hypothèse où il a comme en l'espèce fait usage cette habilitation, de prévoir un mécanisme d'indexation de tous les honoraires, vacations ou autres frais dont il fixe les tarifs. Il en va d'autant plus ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 22 novembre 2022 que, comme le relèvent la partie adverse et l'auditeur rapporteur, cet article ne contient pas l'obligation qui fonde l'argumentation des parties requérantes. En effet, l'amendement n° 10 avait été proposé en ces termes à propos de l'indexation :

« Art. 80/1 (nouveau)

Dans le chapitre 2/1 précité, insérer un article 80/1, rédigé comme suit :

“Art. 80/1. Dans l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires, entre le 1^{er} alinéa et le 2^e alinéa, il est inséré un alinéa, rédigé comme suit : ‘La tarification ainsi réglementée est adaptée suivant l'évolution des prix à la consommation’ ”.

Justification [...]

La crise de l'énergie ainsi que l'inflation qui en découle à l'heure actuelle touche l'ensemble de la population.

Comme toutes les entreprises, les notaires sont confrontés à l'obligation d'indexation des salaires des collaborateurs, aux hausses du coût de l'énergie, etc... Ils ont donc déjà dû indexer à plusieurs reprises les salaires de leurs collaborateurs. Ils font de plus un réel effort à l'égard des primo acquéreurs ; il n'est dès lors pas anormal de prévoir l'indexation des honoraires barémisés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, amendement n° 10, n° 55-2868/006, p. 7).

Cet amendement a toutefois été rejeté à l'unanimité par le législateur pour les motifs suivants :

« Mme Vanessa Matz (Les Engagés) dépose l'amendement n° 10 (DOC 55 2868/006) qui vise à insérer un article 80/1 en vue de modification [*sic*] l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1891 portant tarification et recouvrement des honoraires des notaires. Il est renvoyé à la justification écrite.

Le ministre indique que les honoraires des notaires dépendent des prix du marché de l'immobilier. Si ceux-ci augmentent, les honoraires augmentent. Cependant, les autres tarifs seront indexés tous les deux ans, ce qui est normal. À la demande des notaires, la première indexation est prévue le 1^{er} janvier 2024.

L'amendement n° 10, qui vise à insérer un article 80/1 nouveau, est rejeté à l'unanimité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, rapport complémentaire, n° 55-2868/007, p. 9).

Il résulte par conséquent tant du texte de la loi que de sa *ratio legis* que le législateur ne contraint pas le Roi à tarifier tous les honoraires, vacations ou autres frais des notaires, ni dans l'hypothèse où il le fait, à prévoir un mécanisme d'indexation. Dans leur mise en demeure, les requérantes n'ont fait valoir aucune autre norme supérieure en vertu de laquelle le Roi aurait été tenu de prévoir un tel

mécanisme d'indexation. La partie adverse n'étant pas tenue de statuer conformément à la demande des parties requérantes, l'article 14, § 3, des lois coordonnées ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, ce qui distingue la présente affaire de celles invoquées par les requérantes (arrêts n°25.814 et n°250.209) et dans lesquelles le Conseil d'État a effectivement annulé des omissions de réglementer à la suite d'une mise en demeure au sens de l'article 14, § 3, pour le motif qu'il résultait bien du texte de la loi une obligation de réglementer.

En l'absence d'une décision implicite de refus au sens de l'article 14, § 3, des lois coordonnées, le recours est irrecevable.

V. La demande d'application de l'article 36 des lois coordonnées

L'article 36 des lois coordonnées dispose notamment que « lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé [...] ».

Outre que, comme l'a expressément rappelé l'arrêt n° 25.814 invoqué par les parties requérantes, le Conseil d'État « ne puise dans [l'article 14, § 3, des mêmes lois coordonnées] aucun pouvoir d'injonction mais le pouvoir d'annuler la décision implicite de rejet née du silence d'une autorité administrative qui s'abstient, pendant plus de quatre mois, de statuer alors qu'elle est tenue de le faire et qu'un intéressé l'a mise en demeure », l'irrecevabilité du recours implique celle de la demande d'injonction formulée par les parties requérantes.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête et la demande d'application de l'article 36 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, sont rejetées.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir les droits de rôle de 1.800 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} avril 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Dimitri Yernault,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux