

Quelle place pour la répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État ?

Mémoire réalisé par
Esther ROMBAUX

Promoteur
David RENDERS

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une œuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

INTRODUCTION

L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État¹, inséré par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation de la Haute juridiction administrative, offre depuis peu à la section du contentieux administratif la faculté inédite de mettre à charge de la partie succombante les frais et honoraires d'avocat de la partie triomphante.

« Répétibilité » pour les initiés au jargon judiciaire, cette intervention forfaitaire² qui prend la forme d'une indemnité de procédure a suscité de multiples controverses et fait l'objet d'une jurisprudence abondante dans ce contexte précis³. Il y aura donc lieu, dans la mesure où

¹ Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après « L.C.C.E. »), *M.B.*, 21 mars 1973, article 30/1, inséré par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, article 11.

² L.C.C.E., article 30/1, §1^{er}, al. 1^{er} et C. jud., *M.B.*, 31 octobre 1967, article 1022, al. 1^{er}, tel que remplacé par l'article 7 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 31 mai 2007.

³ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *Les indemnités de procédure*, Waterloo, Kluwer, 2012, 174p. ; B. DE CONINCK, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : une affaire d'État ! », obs. sous C.A., 19 avril 2006, n°57/2006, *J.T.*, 2006, liv. 16, pp. 287 à 289 ; B. DE CONINCK, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : un terreau fertile pour les lacunes législatives », obs. sous C.A., 14 juin 2006, n°95/2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 17 et 18 ; B. DE CONINCK, « Un avocat, une indemnité de procédure ? », *Liber amicorum Georges-Albert Dal. L'avocat*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 297 à 310 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « Deux parties, deux demandes, une juste indemnité de procédure », *J.T.*, 2010, liv. 3, pp. 33 à 37 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « Indemnité de procédure et répartition des dépens », *J.T.*, 2008, liv. 32, pp. 581 à 583 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *J.T.*, 2008, liv. 3, pp. 37 à 60 ; B. PETIT, « La répétibilité : actualités législatives et tendances jurisprudentielles », A. DECRÖES, B. PETIT, F. STEVENART MEEÛS et J.-F., VAN DROOGHENBROECK, *Droit judiciaire. Pouvoir du juge fiscal – Répétibilité – Élection de domicile*, Recyclage en droit, Limal, Anthemis, 2011, liv. 2, pp. 31 à 71 ; D. DESSARD, « La répétibilité des honoraires et frais d'avocat : un accouchement dans la douleur », G. DE LEVAL et F. GEORGES (dir.), *Le droit judiciaire en mutation. En hommage à Alphonse Kohl*, CUP, vol. 95, Liège, Anthemis, 2007, pp. 55 à 68 ; F. GLANSBORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », J.-P. JACQUES (dir.), *La répétibilité des honoraires. Actes du colloque organisé le 21 novembre 2008 par la Commission internationale de l'Ordre des avocats du Barreau de Liège*, Liège, A.S.B.L. Éditions du jeune Barreau de Liège, 2009, pp. 37 à 51 ; G. MARY, « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *R.G.A.R.*, 2008, liv. 1, n°14336, non paginé, 15p. ; G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 2 à 13 ; H. BOULARBAH, « Les frais et les dépens, spécialement l'indemnité de procédure », H. BOULARBAH et F. GEORGES (dir.), *Actualités en droit judiciaire*, CUP, vol. 145, Bruxelles, Larcier, 2014 (version mise à jour), pp. 347 à 399 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *La répétibilité des frais et honoraires d'avocat. Loi du 21 avril 2007*, 2^e éd., R.P.R.J.-P.O.J.T., Bruxelles, Larcier, 2011, 238p. ; I. SAMOY et V. SAGAERT, « De wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van kosten en erelonen van een advocaat », *R.W.*, 2007, liv. 17, pp. 674 à 698 ; P. LEFRANC, « Verhalen van kosten », *R.G.D.C.*, 2005, liv. 4, pp. 179 à 197 ; J. VAN COMPERNOLLE et F. GLANSBORFF, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », G. DE LEVAL (dir.), *L'accès à la justice*, CUP, vol. 98, Liège, Anthemis, 2007, pp. 229 à 259 ; P. TAELEMAN et S. VOET, « De verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria : analyse van een aantal knelpunten na één jaar toepassing », P. VAN ORSHOVEN et B. MAES (eds.), *Les lois de procédure de 2007... revisited !*, Bruxelles, La Charte, 2009, pp. 125 à 208 ; V. DE WULF, « Répétibilité des frais et honoraires d'avocat : la fin des incertitudes ? », *For. ass.*, 2009, liv. 90, pp. 9 à 14, note sous C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *For. ass.*, 2009, liv. 90, pp. 7 et 8 ; V. PIRE, « Le nouveau droit de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat (loi du 21 février 2010) », *R.G.A.R.*, 2010, liv. 7, n°14659, non paginé, 11p. et V. PIRE, « Questions d'actualité en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *R.D.J.P.*, 2009, liv. 1, pp. 4 à 17.

cohérence et structure du système juridique belge le permettent, d'en transposer les enseignements à la juridiction administrative suprême, au sein de laquelle l'on se limitera cependant à la procédure la plus représentative : le contentieux de l'annulation.

Avant même d'avoir pu connaître un début d'application, l'indemnité de procédure a soulevé un important débat, de nombreux auteurs ayant mis en évidence les écueils que cette pratique pourrait laisser apparaître au regard de la Constitution⁴. Par un arrêt du 30 avril 2015⁵, prononcé un peu plus d'un an après la mise en œuvre de l'article 30/1 des lois coordonnées par l'arrêté royal du 28 mars 2014⁶, la Cour constitutionnelle vient cependant de rejeter un des recours en annulation dont il était l'objet.

Dans un premier temps, il sera question d'adopter une approche descriptive pour se pencher sur l'indemnité de procédure telle que partie intégrante des dépens, ce qui impliquera de se poser une série de questions techniques, comme celle de leur répartition (communément appelée « compensation », à tort selon certains⁷) en fonction des différents cas de figure qui pourraient se présenter devant le Conseil d'État ; l'occasion d'analyser les modalités concrètes indispensables au calcul de l'indemnité, notamment au travers de son arrêté d'exécution et de la jurisprudence naissante de la section du contentieux administratif.

Dans un second temps, il conviendra d'entamer une approche critique, pour aborder la répétibilité sous l'angle particulier qu'offre le Conseil d'État, devant lequel le requérant affronte un justiciable hors normes : l'autorité administrative auteure de l'acte dont l'illégalité lui porte préjudice.

⁴ Outre le recours en annulation introduit par Annick Meurant et autres ayant abouti à l'arrêt du 30 avril 2015 (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015), l'on citera les requêtes portant les n°5959, 5960, 5962, 5965, 6017, 6020, jointes aux affaires n°5912 (*M.B.*, 4 juillet 2014, p. 51585), 5968 et 6018, ayant abouti à un récent arrêt du 16 juillet 2015 (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015). Voy. également : F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, « Incidence de la réforme du Conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics », F. TULKENS et J. SAUTOIS (coord.), *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, UB³, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 83 à 87, spéc. pp. 85 et 87 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, « De hervorming van de Raad van State 2014 : een eerste analyse van de voornaamste nieuwigheden », *R.W.*, 2014, liv. 36, pp. 1403 à 1423, spéc. pp. 1422 et 1423 ; J.-C. MATGEN, « Saisir le Conseil d'État, un luxe ? », *La Libre Belgique*, lundi 16 décembre 2013, <http://www.lalibre.be> ; J.-C. MATGEN, « La réforme du Conseil d'État contestée en justice », *La Libre Belgique*, mercredi 23 avril 2014, p. 10 ; J. DE METS, « Rechtsplegingsvergoeding en de overheid », *Juristenkrant*, 2014, liv. 293, p. 7 ; P. HENRY et M. KAISER, « Le Conseil d'État, en passe de devenir un juge « citoyens non admis » », *Le Soir*, vendredi 13 décembre 2013, <http://www.lesoir.be>.

⁵ C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.61. à B.66., spéc. B.64.1. à B.65.1.

⁶ Arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées les 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, articles 1^{er} à 3, modifiant les articles 66 et 67 et insérant l'article 84/1 dans l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (ci-après « règlement général de procédure »), *M.B.*, 23 août 1948.

⁷ B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « Indemnité de procédure et répartition des dépens », *op. cit.*, p. 583.

Le 19 juillet 2012, la Cour constitutionnelle invoquait la position financière favorable qu'occupaient les pouvoirs publics pour justifier la différence de traitement découlant de l'inapplicabilité de l'article 1022 du Code judiciaire à l'Administration triomphante devant le Conseil d'État⁸. Comment légitimer la réforme au regard de pareil raisonnement ? L'accès à la justice, cher à la démocratie, ne risque-t-il pas de souffrir d'une telle innovation, dissuadant les requérants moins fortunés⁹ d'introduire leur recours¹⁰ ? *Quod non*. C'est ainsi que répondra la Cour constitutionnelle le 30 avril 2015, nuançant de la sorte son analyse initiale. Quelle portée y a-t-il lieu de conférer à cet enseignement au regard du paysage global au sein duquel il s'insère¹¹ ?

PARTIE I – APPROCHE DESCRIPTIVE

Il convient dans cette première partie d'esquisser un aperçu des circonstances qui ont participé à la genèse de la faculté que s'est vu attribuer la section du contentieux administratif d'allouer une indemnité de procédure (chapitre I), pour ensuite examiner ses modalités d'exercice à la lumière de l'arrêté d'exécution du 28 mars 2014, d'une part, et des premières applications qu'en a fait la Haute juridiction administrative, d'autre part (chapitre II).

⁸ C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *Juristenkrant*, 2012, liv. 253, p. 9, note E. BREWAEYS ; *J.L.M.B.*, 2012, liv. 27, pp. 1268 à 1272, obs. P. MARTENS ; *A.P.T.*, 2012, liv. 4, pp. 766 à 769, note P. LAGASSE ; *J.T.*, 2012, liv. 27, pp. 564 et 565, considérant B.11.

⁹ Si l'on prend pour hypothèse de départ le cas où le recours est introduit par une personne physique ou une personne morale de droit privé, l'on rappellera que rien n'empêche une personne morale de droit public de faire de même (*cf.* annexe, question n°3).

¹⁰ G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, p. 1423 ; J.-C. MATGEN, « Saisir le Conseil d'État, un luxe ? », *op. cit.* ; J.-C. MATGEN, « La réforme du Conseil d'État contestée en justice », *op. cit.*, p. 10 et P. HENRY et M. KAISER, *op. cit.*

¹¹ L'indemnité de procédure vient en effet s'ajouter à l'augmentation des droits de greffe (arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, article 4, rétablissant l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948) et à l'assujettissement des avocats à la T.V.A. (loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 1^{er} août 2013, article 60, abrogeant l'article 44, §1^{er} du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, *M.B.*, 17 juillet 1969, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014). Voy. également : P. HENRY, « La grenouille et les pingouins », *J.T.*, 2014, liv. 5, pp. 80 à 84, spéc. p. 82 ; P. HENRY et M. KAISER, *op. cit.* ; J.-C. MATGEN, « Les droits de greffe augmentés discutés à la Chambre », *La Libre Belgique*, mercredi 22 avril 2015, p. 9 et S. BECK (entretien par T. BOUTTE) et Z. KHATTABI (entretien par V. VAN VYVE), « Augmenter les droits de greffe va-t-il limiter l'accès à la justice ? », *La Libre Belgique*, mardi 10 mars 2015, pp. 52 et 53.

CHAPITRE I – ANTÉCÉDENTS¹²

La répétibilité des frais et honoraires d’avocat telle qu’actuellement mise en œuvre par les juridictions belges est l’aboutissement d’un parcours jalonné d’obstacles. Consacrée par la Cour de cassation le 2 septembre 2004¹³ après des années de blocage¹⁴, elle a ensuite fait l’objet de la loi du 21 avril 2007¹⁵, insérant dans le Code judiciaire un article 1022 (section I). La disposition n’étant pas *a priori* applicable devant Conseil d’État¹⁶, les questionnements jurisprudentiels et doctrinaux¹⁷ n’ont pas tardé à dépasser le cadre prévu par le Législateur (section II). C’est dans ce contexte que, dans un arrêt Dries du 4 mars 2008¹⁸, le Conseil d’État confirmera son incompétence pour allouer une indemnité de procédure et que la Cour constitutionnelle validera le mécanisme dans sa non application à la juridiction administrative suprême, à certaines conditions¹⁹ cependant (section III). En l’absence d’initiative législative spécifique²⁰, les cours et tribunaux de l’Ordre judiciaire prendront le relais pour accueillir les

¹² Pour un bref historique de la question, voy. C. MOLITOR, « L’indemnité de procédure devant le Conseil d’État », *La Tribune Flash – Ordre des barreaux francophones et germanophone*, 28 février 2014, pp. 1 et 2 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 83 à 85 et M. BELMESSIERI, « L’indemnité de procédure devant le Conseil d’État », F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 164 à 170.

¹³ Cass. (1^{re} ch.), 2 septembre 2004, *J.T.*, 2004, liv. 28, p. 684, obs. B. DE CONINCK ; *R.W.*, 2004, liv. 14, pp. 535 à 543, note B. WILMS et K. CHRISTIAENS ; *J.L.M.B.*, 2004, liv. 30, pp. 1320 à 1324, obs. M. GOUDEN et D. PHILIPPE ; *NjW*, 2004, liv. 81, pp. 953 à 955.

¹⁴ Pour un relevé des plaidoyers doctrinaux en faveur de l’instauration de la répétibilité, voy. G. MARY, « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d’avocat », *op. cit.*, n°14336, non paginé, note n°1 et G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d’avocat », *op. cit.*, pp. 2 et 3 qui cite S. VELU, « La « non-répétibilité » des frais et honoraires de conseils est-elle compatible avec les exigences du droit d’accès à un tribunal ? », *Liber amicorum Lucien Simont*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 221 à 237 (d’après laquelle « [d]’autres [réponses que celles apportées par la voie prétorienne] sont envisageables, mais nécessitent une intervention du législateur. Peut-être un revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation serait-il de nature à amener enfin celui-ci à se pencher, avec toute l’attention qui s’impose, sur le problème de la « répétibilité » des frais dits « irrépétibles » » (S. VELU, « La « non-répétibilité » des frais et honoraires... », *op. cit.*, p. 237)) comme la contribution qui aurait « donné un fondement doctrinal à la consécration du principe de répétibilité par la jurisprudence » (G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d’avocat », *op. cit.*, p. 3). Voy. également : S. VELU, « Le droit belge et les enseignements du droit comparé », *Chère justice : Le risque du procès – la prise en charge des honoraires des conseils. Actes du colloque organisé le 22 avril 2005 à la Maison des Parlementaires à Bruxelles*, Les cahiers de l’Institut d’études sur la justice, vol. 7, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 76 et V. LETELLIER, « L’accès à la justice et la prise en charge du coût du procès par la partie qui succombe : réflexion ou gémissement ? », M.-A. BEERNAERT et autres, *Les droits de l’homme et l’efficacité de la justice*, Association Syndicale des Magistrats, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 184 à 186.

¹⁵ Loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d’avocat, *M.B.*, 31 mai 2007.

¹⁶ Cf. *infra* Partie I, chapitre I, section II. *Contra* : B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROUGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d’avocat », *op. cit.*, p. 46.

¹⁷ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 134 et 135.

¹⁸ C.E. (15^e ch.), 4 mars 2008, Théodore Dries, n°180.510, *J.T.*, 2008, liv. 16, p. 285, note.

¹⁹ C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *R.W.*, 2010, liv. 42, pp. 1771 à 1773, note T. G. MAES ; *J.L.M.B.*, 2009, liv. 30, pp. 1415 à 1418, obs. J. WILDEMEERSCH ; *J.T.*, 2010, liv. 4, pp. 59 et 60 et C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *op. cit.*

²⁰ L’on se réfère à la période précédant l’entrée en vigueur de l’article 11 de la récente loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l’organisation du Conseil d’État, *M.B.*, 3 février 2014. Sur les conséquences de l’absence d’intervention législative spécifique, voy. A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 134, 135 et 154. Pour une analyse prospective des options s’offrant au Législateur de

actions des requérants victorieux devant le Conseil d'État, souhaitant obtenir, sur la base de l'article 1382 du Code civil²¹, l'indemnisation des frais et honoraires d'avocat déboursés à cette occasion²² (section IV).

Section I – L'indemnité de procédure devant l'Ordre judiciaire²³

Le 2 septembre 2004, la Cour de cassation déclarait solennellement que « les honoraires et frais d'avocat ou de conseil technique exposés par la victime d'une faute contractuelle peuvent constituer un élément de son dommage donnant lieu à indemnisation dans la mesure où ils présentent ce caractère de nécessité »²⁴. La répétibilité, désormais consacrée en matière de responsabilité contractuelle, sera par la suite étendue à la responsabilité sans faute²⁵, au droit pénal²⁶ et à la responsabilité extracontractuelle^{27 28}.

Le *no man's land* juridique engendré par le célèbre arrêt de la Cour suprême, pour reprendre l'expression de D. Dessard²⁹, a engendré une véritable cacophonie³⁰ doctrinale et

l'époque (néanmoins publiée avant qu'intervienne l'arrêt n°96/2012 du 19 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle), voy. M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *Publicum*, Commission de droit public du barreau de Bruxelles, 4^{ème} année, 2011, liv. 13, pp. 19 à 31.

²¹ C. civ., *M.B.*, 3 septembre 1807, article 1382.

²² Civ. Liège (7^e ch.), 12 janvier 2009, *J.T.*, 2010, liv. 4, p. 61, note ; Civ. Liège (6^e ch.), 30 juin 2008, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 37, pp. 1653 à 1657 et Civ. Verviers (1^{re} ch.), 23 octobre 2008, *J.T.*, 2010, liv. 4, pp. 61 et 62, note. *Contra* : Liège (12^e ch.), 8 juin 2010, n°F-20100608-6 (2009/RG/975).

²³ *Cf. supra*, note n°3. Voy. également : J. LAURENT et B. LOMBAERT, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : état des lieux », *Publicum*, Commission de droit public du barreau de Bruxelles, 4^{ème} année, 2011, liv. 13, pp. 6 à 10.

²⁴ Cass. (1^{re} ch.), 2 septembre 2004, *op. cit.* Voy. pour un commentaire de l'arrêt : B. DE CONINCK, « Répétibilité et responsabilité civile : un arrêt de principe », obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 2 septembre 2004, *J.T.*, 2004, liv. 28, pp. 684 et 685.

²⁵ Cass. (1^{re} ch.), 5 mai 2006, *J.T.*, 2006, liv. 19, pp. 339 à 343, obs. B. DE CONINCK ; *J.L.M.B.*, 2006, liv. 20, pp. 857 à 861. Voy. aussi le commentaire de l'arrêt : B. DE CONINCK, « Nouvel épisode dans la « saga » répétibilité, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique », obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 5 mai 2006, *J.T.*, 2006, liv. 19, pp. 343 et 344. Voy. également : G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 12.

²⁶ Cass. (2^e ch.), 28 mars 2007, *J.T.*, 2007, liv. 22, p. 462, note ; *J.L.M.B.*, 2007, liv. 30, pp. 1256 à 1259, obs. O. MICHIELS. Voy. aussi le commentaire de l'arrêt : O. MICHIELS, « La répétibilité en procédure pénale des honoraires et des frais d'avocat telle qu'elle est organisée par la loi du 21 avril 2007 », obs. sous Cass. (2^e ch.), 28 mars 2007, *J.L.M.B.*, 2007, liv. 30, pp. 1259 à 1267. Voy. également : Cass. (2^e ch.), 11 octobre 2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, p. 15 et G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, pp. 5 et 12, qui « [estime] que la Cour suprême tranche la question de l'application de la répétibilité en matière pénale, en ne prenant pas position contre » (G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 12).

²⁷ Cass. (1^{re} ch.), 16 novembre 2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, p. 14, obs. B. DE CONINCK. Voy. aussi le commentaire de l'arrêt : B. DE CONINCK, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : aussi en matière de responsabilité aquilienne », obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 16 novembre 2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 14 et 15. Voy. également : G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 13.

²⁸ G. MARY, « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, n°14336, non paginé ; O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 1260 et G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, pp. 4 et 5.

²⁹ D. DESSARD, *op. cit.*, p. 55.

³⁰ G. MARY, « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, n°14336, non paginé. Voy. également : B. DE CONINCK, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : une

jurisprudentielle que seul le Législateur s'est avéré capable d'harmoniser, sur invitation de la Cour constitutionnelle³¹. C'est dans ce contexte que la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat a vu le jour, ajoutant par son article 5 un sixième point à l'article 1018 du Code judiciaire pour insérer l'indemnité de procédure dans la liste des dépens, et remplaçant par son article 7 l'article 1022 du même Code pour encadrer les modalités d'exercice du mécanisme, par ailleurs concrétisées dans un arrêté d'exécution du 26 octobre 2007³².

Section II – Le principe : inapplicabilité de l'article 1022 au Conseil d'État³³

Les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007, peu prolixes sur la question, sont pourtant clairs : l'article 1022 du Code judiciaire s'applique aux cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, à l'exclusion des procédures devant le Conseil d'État³⁴.

affaire d'État ! », *op. cit.*, pp. 288 et 289 ; B. DE CONINCK, « Répétibilité et responsabilité civile : un arrêt de principe », *op. cit.*, p. 285 ; J. ENGLEBERT, « Quels accès pour quelle justice ? I. Améliorer les accès à la justice ? Deux (contre-)exemples choisis... », M.-A. BEERNAERT et autres, *Les droits de l'homme et l'efficacité de la justice*, Association Syndicale des Magistrats, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 101 ; J. VAN COMPERNOLLE et F. GLANSDORFF, *op. cit.*, pp. 229 et 230 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 164 et 165 ; S. VELU, « Le droit belge et les enseignements du droit comparé », *op. cit.*, pp. 75 à 93 ; V. PIRE, « Questions d'actualité en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 13.

³¹ C.A., 17 janvier 2007, n°16/2007, *R.G.A.R.*, 2007, liv. 2, n°14222, note F. GLANSDORFF ; C.A., 19 avril 2006, n°57/2006, *J.T.*, 2006, liv. 16, pp. 285 et 286, obs. B. DE CONINCK ; *J.L.M.B.*, 2006, liv. 17, pp. 720 à 725 et C.A., 14 juin 2006, n°95/2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 15 à 17, obs. B. DE CONINCK ; *J.L.M.B.*, 2006, liv. 26, pp. 1124 à 1128. Les ordres francophones et néerlandophones ont également participé à cet appel au Législateur (V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 187 à 189, qui cite notamment B. RENSON (dir.), « Le barreau de Bruxelles. Modernisme et passion », *Rapport annuel 2005 de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles*, p. 27).

³² Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 9 novembre 2007.

³³ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 130 à 134 ; B. BIEMAR, « Indemnité de procédure et « partie publique » à la cause : application en matière fiscale », *J.T.*, 2015, liv. 7, p. 173 et note n°12 ; G. MARY, « Indemnités de procédure et Conseil d'État », *B.S.J.*, 2012, liv. 2, p. 4 ; G. MARY, « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, n°14336, non paginé ; J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 10 et 11 ; L. JACQMIN, « L'abus du droit d'exercer un recours en annulation devant le Conseil d'État : quels critères prendre en considération ? », obs. sous Liège (20^e ch.), 16 février 2012, *For. ass.*, 2013, liv. 133, p. 77 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 165 ; M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 19 ; M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009 et la jurisprudence du Conseil d'État », *La répétibilité des frais et honoraires et le Conseil d'État*, Après-midi d'étude organisée à l'ULg le 10 février 2012, intervention orale dont le support écrit a été aimablement transmis par l'auteur, pp. 1 à 3 ; P. MARTENS, « Répétibilité et partie publique », obs. sous C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *J.L.M.B.*, 2012, liv. 27, p. 1277 ; V. DE WULF, *op. cit.*, p. 13 ; V. LETELLIER, *op. cit.*, p. 189.

³⁴ Dans leur réponse à la Commission de la justice, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'Orde van vlaamse balies ont précisé que l'instauration d'un système de répétibilité devant le Conseil d'État n'était pas à exclure mais nécessiterait la modification d'un certain nombre de textes, ce qui ralentirait « la mise en œuvre de la solution proposée pour les indemnités de procédure existantes » (proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, p. 26). La section de législation du Conseil d'État a quant à elle invité le Législateur à indiquer les raisons justifiant l'inapplicabilité de la proposition aux contentieux objectifs, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination (proposition de loi

La nécessité d'une intervention législative spécifique aux contentieux objectifs ne s'est pourtant pas révélée évidente aux yeux de la doctrine. Selon B. De Coninck et J.-F. Van Drooghenbroeck, « l'article 2 [...] du Code judiciaire³⁵ inviterait plutôt à considérer que cette disposition nouvelle serait, comme telle, applicable devant la Haute juridiction administrative, à moins que cette transposition soit tenue en échec par des « dispositions légales » ou par des « principes de droit jugés incompatibles »³⁶. En l'absence de tels dispositions et principes, l'indemnité de procédure n'étant à l'époque pas comprise dans les dépens organisés aux articles 66 et suivants du règlement général de procédure³⁷, les auteurs concluaient à l'applicabilité de l'article 1022 au contentieux administratif, sous réserve de la révélation, par la jurisprudence future, de principes spécifiques rendant impossible la transposition³⁸.

relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, avis de la section de législation du Conseil d'État n°40.531/2, 11 octobre 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/3, p. 2). Le Conseil supérieur de la justice va dans le même sens (proposition de loi modifiant le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le remboursement des frais de justice, avis du Conseil supérieur de la justice, 25 mars 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-51/4, p. 7). Voy. également : A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 133 et 134 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 46 ; M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 22 et M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 1.

³⁵ « Les règles énoncées dans le présent code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit code ». La règle est confirmée en matière de dépens par l'article 1017, al. 1^{er} du même code (A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 130). Sur l'application du Code judiciaire aux procédures mues devant le Conseil d'État, voy. entre autres : D. RENDERS et G. PIJCKE, « La procédure en cassation administrative », *A.P.T.*, 2006, liv. 4, p. 230 ; J. SOHIER, *Manuel des procédures devant le Conseil d'État*, Waterloo, Kluwer, 2014, p. 92 et M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, p. 456.

³⁶ B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 46. Dans ce sens, voy. aussi : B. PETIT, *op. cit.*, p. 35 ; J. WILDEMEERSCH, « Répétibilité subséquente à un arrêt d'annulation du Conseil d'État : un peu, beaucoup ... ou pas du tout ? », obs. sous C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *J.L.M.B.*, 2009, liv. 30, p. 1422 ; M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 20 et M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 3. *Contra* : A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 130 ; G. MARY, « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, n°14336, non paginé et H. LAMON, « Verhaalbaarheid advocatenkosten. Wet van 21 april 2007 », *NjW*, 2007, liv. 163, p. 440, spéc. note n°61.

³⁷ Dans sa version précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014, l'article 66 du règlement général de procédure ayant pour objet de lister les dépens renvoyait à l'article 30, §§5 à 9 des L.C.C.E. ayant pour objet exclusif le paiement des droits de greffe.

³⁸ B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 46.

Section III – La position du Conseil d’État³⁹

C’était sans compter sur le Conseil d’État, dont la section du contentieux administratif a, par un arrêt Dries du 4 mars 2008 n°180.510⁴⁰, exclu sa compétence pour allouer à la partie triomphante toute somme d’argent ayant pour objet de couvrir ses frais et honoraires d’avocat.

Les termes de la Haute juridiction administrative ne laissent planer aucun doute :

« Considérant que le Code judiciaire n’est pas applicable comme tel aux procédures devant le Conseil d’Etat, mais qu’il constitue le droit commun de la procédure auquel il convient de se référer en l’absence de disposition spécifique;

Considérant que l’article 1022 du Code judiciaire fait partie du titre IV, « Des frais et dépens », de la quatrième partie, livre II, de ce Code; que les dépens afférents aux procédures devant le Conseil d’Etat sont régis par l’article 30, §§ 5 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat; que ces dispositions expresses excluent qu’il soit fait application de dispositions du Code judiciaire ayant un objet similaire; qu’en outre, les dispositions sur l’indemnité de procédure apparaissent clairement, dans les travaux préparatoires de la loi, comme la régulation d’une forme de responsabilité civile; que la demande du requérant apparaît ainsi comme portant sur une contestation qui a pour objet un droit civil et qui échappe de ce fait à la compétence du Conseil d’Etat, en application de l’article 144 de la Constitution ».

Le Conseil d’État, s’appuyant sur la nature du contentieux, d’une part, et sur l’absence de quelconque indemnité de procédure à l’article 30, §§5 à 9 de ses lois coordonnées, d’autre part, conclut à son incompétence en la matière, laissant par là intact le principe de l’application du Code judiciaire à défaut de procédure spécifique⁴¹.

L’on imagine aisément que c’est ce raisonnement à l’esprit, entre autres, que le Constituant a révisé⁴² l’article 144 de la Constitution⁴³ pour y accoler un second alinéa, en vue notamment⁴⁴

³⁹ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 136 à 138 ; B. PETIT, *op. cit.*, p. 34 ; G. MARY, « Indemnités de procédure et Conseil d’État », *op. cit.*, p. 4 ; H. LAMON, « Verhaalbaarheid advocatenkosten. Wet van 21 april 2007 », *op. cit.*, p. 440 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « Indemnité de procédure par type de procédure : Procédure devant le Conseil d’État », *La répétabilité des frais et honoraires d’avocat. Loi du 21 avril 2007*, 2^e éd., R.P.R.J.-P.O.J.T., Bruxelles, Larcier, 2011, p. 208 ; I. SAMOY et V. SAGAERT, *op. cit.*, pp. 695 et 696 ; J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 10 et 11 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 165 ; M. KAISER, « L’arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, pp. 3 à 6 ; P. MARTENS, *op. cit.*, pp. 1277 et 1278 ; P. TAELEMAN et S. VOET, *op. cit.*, p. 140 ; T. G. MAES, « De rechtsplegingsvergoeding in procedures voor de Raad van State: goed begonnen is nog steeds slechts half gewonnen », *R.W.*, 2010, liv. 42, pp. 1773 à 1776, note sous C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *R.W.*, 2010, liv. 42, pp. 1774 et 1775 ; V. DE WULF, *op. cit.*, p. 13 et V. PIRE, « Questions d’actualité en matière de répétabilité des frais et honoraires d’avocat », *op. cit.*, p. 7.

⁴⁰ C.E. (15^e ch.), 4 mars 2008, *op. cit.* Voy. également : C.E. (11^e ch.), 3 mars 2011, XXX, n°211.783 ; C.E. (6^e ch.), 17 juin 2010, Roland Druart, n°205.411 ; C.E. (13^e ch.), 16 février 2009, Denise Bayet, n°190.518 ; C.E. (12^e ch.), 15 juillet 2008, n.v. Carlo Van Steenkiste-Myllé, n°185.410 et C.E. (12^e ch.), 22 mai 2008, Jean-Claude Gaytant, n°183.222, *R.A.B.G.*, 2008, liv. 17, pp. 1077 et 1078.

⁴¹ M. KAISER, « L’arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 5.

⁴² Loi du 6 janvier 2014 portant révision de l’article 144 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014, article unique.

⁴³ « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

de l'adoption de la loi du 20 janvier 2014⁴⁵. Il ne paraît pourtant pas superflu de se poser la question : au vu de la nature procédurale du mécanisme de la répétibilité⁴⁶, cette révision constitutionnelle avait-elle lieu d'être ? En d'autres termes, « [...] la mission complémentaire [désormais] confiée au Conseil d'Etat [consiste-t]-elle vraiment à trancher une question portant sur des droits subjectifs de nature civile ou plutôt à prolonger son délibéré en indiquant spécifiquement quelle est la partie « gagnante » et la partie « succombante » [...] ? »⁴⁷.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'Etat ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».

⁴⁴ Voy. en outre la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014, article 6, insérant l'article 11 *bis* dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui octroie à la section du contentieux administratif la faculté d'allouer, dans certaines circonstances, une indemnité réparatrice. La nature civile de l'indemnité faisant l'objet de controverses, l'on pose la question : la révision de l'article 144 de la Constitution était-elle indispensable ou l'article 145 suffisait-il à fonder la compétence de la juridiction administrative suprême ? (D. RENDERS, *Droit administratif général*, Centre Montesquieu d'études de l'action publique, vol. 36, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 533 et F. GLANSDORFF, « L'indemnité réparatrice : une nouvelle compétence du Conseil d'État vue par un civiliste », *J.T.*, 2014, liv. 25, p. 475). Sur l'indemnité réparatrice, voy. A. FEYT et B. HEYMANS, « La réforme du Conseil d'État face au contentieux de la fonction publique », F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 474 à 482 ; B. LOMBAERT, « Le Conseil d'État est-il toujours un juge du contentieux objectif de l'excès de pouvoir ? Réflexions sur la place et le rôle du Conseil d'État dans le système belge de protection juridictionnelle contre l'Administration », F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 390 et 391 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, pp. 532 à 540 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2 », *NjW*, 2014, liv. 304, pp. 487 à 491 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 52 à 73 ; F. GLANSDORFF, « L'indemnité réparatrice... », *op. cit.*, pp. 474 à 479 ; I. VAN GIEL, « De « hervorming » van de Raad van State anno 2014 tegen het licht van meer « projectgerichte » bestuursrechtelijke procedures en contentieux », *T.B.O.*, 2015, liv. 2, pp. 69 à 71 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 156 à 158 ; S. BOULLART, « Het bekomen van schadevergoeding bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 7, pp. 482 et 483 et S. BOULLART et N. VERMEIRE, « Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 20, pp. 1440 à 1442.

⁴⁵ P. LAGASSE, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocats au Conseil d'État : l'Administration n'est pas un justiciable comme un autre. », note sous C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *A.P.T.*, 2012, liv. 4, p. 775.

⁴⁶ M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 23 et M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 5. La nature procédurale du mécanisme est confirmée par la Cour constitutionnelle qui, tout en concédant que l'article 1022 du Code judiciaire n'est pas applicable en tant que tel aux procédures devant le Conseil d'État, interprète cette disposition comme devant s'appliquer dans l'hypothèse où le requérant triomphant intente une action devant l'Ordre judiciaire dans le but de récupérer les frais et honoraires d'avocat exposés devant la juridiction administrative suprême (C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *op. cit.* et J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 12). Voy. aussi : proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, p. 16 ; A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 130 et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 1261.

⁴⁷ M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 23 et M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 5. M. Kaiser remarque d'ailleurs que la 12^e chambre flamande rejette quant à elle les demandes d'indemnité de procédure sur base de l'article 30, §§5 à 9 uniquement, à l'exclusion de toute référence à l'article 144 de la Constitution (M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 6). Voy. notamment : C.E. (12^e ch.), 15 juillet 2008, n.v. Carlo Van Steenkiste-Mylle, n°185.410 et C.E. (12^e ch.), 22 mai 2008, Jean-Claude Gaytant, n°183.222, *R.A.B.G.*, 2008, liv. 17, pp. 1077 et 1078. Dans ce sens, voy. T. G. MAES, *op. cit.*, p. 1776, selon qui « [h]et toekennen van een rechtsplegingsvergoeding door de Raad van State zou niet strijdig zijn met art. 144 van de Grondwet, omdat de Raad in dat geval [...] geen uitspraak zou doen over *een geschil* betreffende een burgerlijk recht, maar enkel toepassing zou maken van een procedureregul [...] ».

Section IV – La position de la Cour constitutionnelle⁴⁸

Sur question préjudicielle du Tribunal de première instance de Namur, la Cour constitutionnelle a été amenée à statuer sur les différences de traitement qu’engendrait la position du Conseil d’État qui, d’une part, obligeait les requérants victorieux à intenter une seconde action devant les cours et tribunaux⁴⁹ dans le but d’obtenir le remboursement des frais et honoraires d’avocat exposés devant lui mais qui, d’autre part, permettait dès lors la réparation non pas forfaitaire mais intégrale du préjudice subi⁵⁰.

Concluant à la non violation des articles 10 et 11 de la Constitution par une décision du 16 juillet 2009⁵¹ restée gravée dans les mémoires, la Cour conditionnera néanmoins ce brevet de constitutionnalité⁵² à une interprétation conciliante combinant l’article 1382 du Code civil, invoquant que « [I]orsque le législateur adopte une mesure destinée à réduire une différence de traitement existante, il ne saurait lui être reproché de ne pas établir une mesure générale applicable à toute situation comparable »⁵³ pour justifier le caractère proportionné de la première différence de traitement, et l’article 1022 du Code judiciaire dont le « juge [...] ne pourrait [s’]écarter [...] sans créer une différence de traitement injustifiée entre une partie qui obtient gain de cause contre une autorité administrative selon qu’elle a opté pour un recours en annulation devant le Conseil d’État ou pour une action devant une juridiction de l’ordre judiciaire »⁵⁴. Autrement dit, l’article 1022 et donc, le caractère forfaitaire de l’indemnité de procédure qui en est l’objet, devra servir de balise au juge de l’Ordre judiciaire confronté à un

⁴⁸ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 139 à 147 ; B. PETIT, *op. cit.*, p. 35 ; E. BREWAEYS, « Onderste steen boven in strijd om terugbetaling advocatenkosten », *Juristenkrant*, 2012, liv. 253, p. 9, note sous C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *Juristenkrant*, 2012, liv. 253, p. 9 ; G. MARY, « Indemnités de procédure et Conseil d’État », *op. cit.*, p. 4 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 206 et 207 ; J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 11 et 12 ; J. WILDEMEERSCH, *op. cit.*, pp. 1418 à 1422 ; L. JACQMIN, *op. cit.*, p. 78 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 166, 168 et 169 ; M. KAISER, « L’arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, pp. 6 à 10 ; P. LAGASSE, *op. cit.*, pp. 769 à 775 ; P. MARTENS, *op. cit.*, pp. 1278, 1280 et 1281 ; T. G. MAES, *op. cit.*, pp. 1775 et 1776 et V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 190 et 191.

⁴⁹ Cf. *infra* Partie I, chapitre I, section V. Voy. aussi : B. PETIT, *op. cit.*, p. 35 ; E. BREWAEYS, « Onderste steen boven in strijd om terugbetaling advocatenkosten », *op. cit.*, p. 9 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 84 ; G. MARY, « Indemnités de procédure et Conseil d’État », *op. cit.*, p. 4 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 62 ; J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 12 ; J. WILDEMEERSCH, *op. cit.*, p. 1419 ; L. JACQMIN, *op. cit.*, p. 77 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 165 et 166 ; P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 770 ; P. MARTENS, *op. cit.*, p. 1278 et T. G. MAES, *op. cit.*, p. 1774.

⁵⁰ C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *op. cit.* Voy. par ailleurs : F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 84 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 62 ; L. JACQMIN, *op. cit.*, pp. 77 et 78 ; M. KAISER, « L’arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 7 ; P. MARTENS, *op. cit.*, p. 1278 et T. G. MAES, *op. cit.*, p. 1774.

⁵¹ C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *op. cit.*, considérants B.12. et B.13.

⁵² L’expression est à nuancer dans sa portée, la Cour ayant statué sur une question préjudicielle bien précise.

⁵³ C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *op. cit.*, considérant B.7.

⁵⁴ *Ibid.*, considérant B.11.

requérant ayant précédemment obtenu l'annulation de l'acte dont l'illégalité lui causait grief⁵⁵.

L'arrêt du 19 juillet 2012 tranche quant à lui la question de savoir si, l'introduction d'un recours en annulation qui aboutit à un rejet ne constituant pas une faute dans le chef du requérant, l'impossibilité pour l'Administration triomphante devant la section du contentieux administratif d'intenter une action devant les juridictions civiles pour récupérer les frais et honoraires d'avocat déboursés pour défendre la légalité son acte est discriminatoire⁵⁶. Deux différences de traitement sont distinguées par la Cour⁵⁷.

Pour trancher la première, entre la partie adverse devant le Conseil d'État qui ne pourra pas se prévaloir de la répétibilité, quand bien même elle obtiendrait gain de cause, et l'autorité publique partie à un litige civil qui bénéficiera de l'article 1022 du Code judiciaire, la Cour passe le témoin au Législateur, à qui il appartient « d'estimer s'il est opportun d'établir un régime de répétibilité des frais et honoraires d'avocat applicable aux procédures menées devant le Conseil d'État »⁵⁸.

La deuxième, entre les parties adverse et requérante devant le Conseil d'État, seule la seconde ayant la possibilité de se voir allouer une indemnité de procédure devant les cours et tribunaux⁵⁹, est quant à elle justifiée par la Cour au moyen de la position favorable dans laquelle se trouve l'Administration, cette dernière disposant « pour organiser de manière satisfaisante la défense de la légalité de l'acte attaqué, de ressources humaines et financières suffisantes dont ne dispose pas nécessairement la partie requérante »⁶⁰. Ce considérant de la Cour donne à réfléchir quand on sait que, depuis l'entrée en vigueur du nouvel article 30/1 des lois coordonnées le 3 février 2014, Administration et requérant ont été placés sur un pied d'égalité en matière d'indemnité de procédure. L'on y reviendra⁶¹.

⁵⁵ M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 19 et M. KAISER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009... », *op. cit.*, p. 6.

⁵⁶ C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *op. cit.*, considérant B.3.

⁵⁷ *Ibid.*, considérant B.6.

⁵⁸ *Ibid.*, considérant B.8.

⁵⁹ L'intentement d'une procédure par le requérant n'ayant pas abouti à l'annulation de l'acte attaqué ne peut en effet être qualifié de faute dans son chef, sauf en cas d'action téméraire et vexatoire (A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 144 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 168 et 169 et P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 770).

⁶⁰ C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *op. cit.*, considérant B.11.

⁶¹ Cf. *infra* Partie II. A. Kettels, S. Louis et O. Michiels concluaient à l'époque que « [...] cette solution [avait] le mérite de ne pas créer un obstacle complémentaire à l'introduction, par un particulier, d'une procédure au Conseil d'État » (A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 147). P. Lagasse se réjouissait quant à elle de la conclusion de la Cour constitutionnelle, « en ce qu'elle [évitait] d'alourdir, pour le citoyen, l'accès au contentieux administratif, déjà malaisé en raison de son importante technicité » (P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 771).

Section V – La position des cours et tribunaux de l’Ordre judiciaire⁶²

Bien que les juridictions de l’Ordre judiciaire se soient généralement considérées compétentes⁶³ pour allouer une indemnité de procédure aux requérants ayant obtenu gain de cause devant la section du contentieux administratif sur l’unique base de l’article 1382 du Code civil⁶⁴ à la suite de l’arrêt du 2 septembre 2004 de la Cour de cassation⁶⁵, leur compétence s’est vue entérinée par la Cour constitutionnelle le 16 juillet 2009, cette dernière insistant néanmoins sur l’importance de se référer à la volonté du législateur de « forfaitiser » l’indemnité⁶⁶, entre temps coulée dans le moule de l’article 1022 du Code judiciaire. En l’absence de plus amples précisions par la Haute Cour, doctrine et jurisprudence se sont accordées pour cantonner la portée du dommage aux montants de l’arrêté royal du 26 octobre 2007 pour les procédures non évaluables en argent⁶⁷.

L’indemnisation des frais exposés au Conseil d’État, demande portée devant les juridictions civiles sur la base de l’article 1382 du Code civil, devait être allouée indépendamment de

⁶² A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 148 à 154 ; F. GLANSDORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », *op. cit.*, p. 41 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 207 ; J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 12 à 16 et P. TAELEMAN et S. VOET, *op. cit.*, pp. 140 et 141.

⁶³ Civ. Liège (7^e ch.), 12 janvier 2009, *J.T.*, 2010, liv. 4, p. 61, note ; Civ. Liège (6^e ch.), 30 juin 2008, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 37, pp. 1653 à 1657 et Civ. Verviers (1^{re} ch.), 23 octobre 2008, *J.T.*, 2010, liv. 4, pp. 61 et 62, note. *Contra* : Liège (12^e ch.), 8 juin 2010, n^oF-20100608-6 (2009/RG/975), critiqué par A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 153 et 154.

⁶⁴ L’on peut imaginer l’épreuve que représentait ce parcours pour le justiciable qui, après avoir prouvé l’illégalité de l’acte lui portant préjudice devant le Conseil d’État, devait pour obtenir la répétibilité des frais et honoraires d’avocat déboursés, non seulement tenter une seconde action auprès des juridictions civiles, mais aussi, y démontrer la présence des trois éléments constitutifs de la responsabilité extracontractuelle, à savoir, la faute, dont l’équivalence à l’illégalité a longtemps été controversée, le dommage, c’est-à-dire la nécessité de faire appel à un avocat, et le lien de causalité entre la faute et le dommage. À cela s’ajoutait le risque pour le justiciable de se voir condamner, dans l’hypothèse où il serait incapable de faire une telle démonstration, à supporter outre ses frais pour les deux procédures, l’indemnité de procédure couvrant les frais et honoraires d’avocat de l’autorité administrative pour cette seconde procédure (A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 142, 143 et 150 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 165 et 166 et M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d’État : perspectives », *op. cit.*, p. 21). La Cour constitutionnelle n’a pas considéré qu’une telle situation était discriminatoire (C.C., 16 juillet 2009, n^o118/2009, *op. cit.*, considérant B.8.).

⁶⁵ Certaines juridictions s’étaient même déclarées compétentes avant. Voy. par exemple : J.P. Waremme, 1^{er} octobre 1992, *J.L.M.B.*, 2000, liv. 2, pp. 72 à 74, note A. LEBRUN cité par A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 148 et 149.

⁶⁶ « [...] [L]orsque la demande est portée devant une juridiction de l’ordre judiciaire et qu’elle est fondée sur l’article 1382 du Code civil, cette juridiction doit tenir compte de ce que le législateur a exprimé sa volonté de déroger en cette matière au principe de la réparation intégrale, qu’il a opté pour une indemnisation forfaitaire et qu’il a inscrit cette règle à l’article 1022, alinéa 6, du Code judiciaire [...] » (C.C., 16 juillet 2009, n^o118/2009, *op. cit.*, considérant B.11.).

⁶⁷ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 143 et 150 ; J. WILDEMEERSCH, *op. cit.*, p. 1421 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 166 et 167 (qui expose également les autres positions doctrinales) ; P. TAELEMAN et S. VOET, *op. cit.*, p. 141 et T. G. MAES, *op. cit.*, p. 1776. C’est par ailleurs ce que défend le Conseil des ministres (C.C., 16 juillet 2009, n^o118/2009, *op. cit.*, A.10.). Pour de nombreux exemples d’application, voy. J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 12 à 16, dont « l’examen de jurisprudence révèle toutefois que certaines juridictions [continuaient] à faire une application, sans nuance, des principes de l’article 1382 du Code civil lorsqu’[était] demandée devant elles une condamnation à une indemnité de procédure pour le procès mené devant le Conseil d’État » (J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 13).

l'indemnité de procédure à laquelle avait droit la partie triomphante devant l'Ordre judiciaire sur la base de l'article 1022 du Code judiciaire⁶⁸. L'intégration de la première à la seconde aurait en effet risqué de voir la demande dépourvue d'objet, cette dernière portant uniquement sur l'octroi de dépens, et par conséquent, de la voir rejetée⁶⁹.

CHAPITRE II – NOUVEL ARTICLE 30/1 DES LOIS COORDONNÉES SUR LE CONSEIL D'ÉTAT

Le nouvel article 30/1 des lois coordonnées, inséré par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, s'inspire⁷⁰ de l'article 1022 du Code judiciaire. Il est libellé comme suit :

« § 1er. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de « l'Orde van Vlaamse Balies », le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif.

⁶⁸ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 151. Voy. également : M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 20.

⁶⁹ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 151.

⁷⁰ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, amendements, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/2, p. 4 et projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 24. Voy. également : I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71 ; S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 20, p. 1442 ; C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.63. et C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.8.3.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficiaire de cette indemnité ».

Après avoir brièvement abordé le contexte dans lequel l'indemnité de procédure s'est vue intégrée dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État (section I), il sera question de définir son champ d'application (section II) pour ensuite s'arrêter sur, respectivement, les modalités de son calcul (section III), son intégration dans les dépens et la répartition de ces derniers (section IV) et la procédure présidant à son octroi (section V).

Section I – Le contexte de l'insertion de l'article 30/1 dans les lois sur le Conseil d'État

Deux semaines exactement après l'adoption de la loi du 6 janvier 2014 portant révision de l'article 144 de la Constitution⁷¹, le Législateur, dans une loi autonome⁷², votait l'insertion de l'article 30/1 à l'unanimité⁷³. Il répondait par ce biais à l'appel de la doctrine⁷⁴, en conformité avec l'accord du gouvernement Di Rupo, qui s'était promis de « [veiller] à mettre en place une politique cohérente de maîtrise des frais de justice, [...] et ce, à tous les niveaux de la procédure »⁷⁵ et, « [a]fin de répondre davantage à des préoccupations concrètes dans l'intérêt du justiciable et des autorités administratives, [...] [d'examiner et d'adopter] des propositions visant à améliorer la procédure devant la section administration du Conseil d'État »⁷⁶.

Concrètement, le leitmotiv⁷⁷ de la réforme est double. Il s'agissait d'une part, d'honorer le principe de bonne administration de la justice en mettant fin à l'obligation pour le justiciable d'intenter une seconde action sur base de l'article 1382 du Code civil, visant à récupérer les frais et honoraires payés à son avocat pour la procédure devant le Conseil d'État⁷⁸, et, d'autre

⁷¹ Cf. *supra* Partie I, chapitre I, section III.

⁷² Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par Mme Cécile THIBAUT et M. Yoeri VASTERSAVENDTS, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/3, pp. 7 et 14.

⁷³ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par Mme Daphné DUMERY, 19 décembre 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3233/4, p. 33.

⁷⁴ A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 134, 135 et 154 ; B. PETIT, *op. cit.*, p. 35 ; J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 17 ; J. WILDEMEERSCH, *op. cit.*, p. 1422 ; P. MARTENS, *op. cit.*, p. 1281 et V. DE WULF, *op. cit.*, p. 13. Voy. aussi : proposition de loi modifiant le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le remboursement des frais de justice, avis du Conseil supérieur de la justice, 25 mars 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-51/4, pp. 5 à 7.

⁷⁵ « Projet de déclaration de politique générale », 1^{er} décembre 2011, p. 138.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 139.

⁷⁷ F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 85 et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 169. Voy. également : C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.63. et C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.8.2.

⁷⁸ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 24 et projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, rapport fait au nom de la

part, d'assurer une meilleure gestion des deniers publics, « les pouvoirs publics [s'exposant auparavant] à devoir supporter une double indemnité [...] »⁷⁹.

Section II – Le champ d'application de l'indemnité de procédure

La présente section a pour objectif de déterminer le champ d'application de la nouvelle réglementation sous ses trois facettes ; *ratione materie* (§1^{er}), *ratione temporis* (§2) et *ratione personae* (§3).

§1^{er}. Ratione materie : les procédures concernées par l'indemnité de procédure

Bien que le texte de l'article 30/1 soit resté muet quant aux procédures qu'il concerne, l'on peut déduire⁸⁰ de son insertion⁸¹ dans le Chapitre I^{er}, « De la procédure devant la section du contentieux administratif », du Titre V, « De la procédure », qu'il s'applique à toutes les procédures⁸² portées devant le Conseil d'État, c'est-à-dire le contentieux de l'annulation, mais également les contentieux de pleine juridiction, de l'indemnité pour dommage exceptionnel et de la cassation administrative.

Les travaux parlementaires précisent que « pour déterminer la partie qui succombe, il n'est tenu compte que du principal et non des divers incidents pouvant émailler la procédure (boucle, référé, ...) »⁸³. C. Molitor, qui s'étonne de l'absence de ce constat dans le texte de loi, en infère l'inapplicabilité des nouvelles dispositions aux « procédures accessoires [...], telles que, pour ce qui concerne le contentieux de l'annulation, les demandes de suspension ou les demandes de mesures provisoires [...] »⁸⁴. L'article 68, alinéa 4 du règlement général de procédure⁸⁵ va dans le même sens, en ce qui concerne la demande en suspension.

Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par Mme Cécile THIBAUT et M. Yoeri VASTERSAVENDTS, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/3, pp. 19 et 20.

⁷⁹ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 24.

⁸⁰ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 4.

⁸¹ L'on peut procéder à la même déduction à partir de l'intégration de l'indemnité de procédure dans la liste des dépens de l'article 66 du règlement général de procédure. L'application des nouvelles dispositions « à tous les contentieux portés à titre principal devant [le] Conseil d'État » est par ailleurs confirmée par les travaux préparatoires (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28410).

⁸² X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *NjW*, 2014, liv. 301, pp. 347 et 348 et F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 85.

⁸³ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25. Voy. aussi : E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *NjW*, 2014, liv. 303, p. 438.

⁸⁴ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁵ *Id.* « Lorsque la suspension de l'exécution de l'acte ou du règlement d'une autorité administrative est demandée, l'arrêt du Conseil d'État liquide à la fois les dépens de la demande de suspension et ceux de la

L'introduction d'une demande accessoire n'entraîne par conséquent pas l'ouverture d'un droit à une seconde indemnité de procédure⁸⁶.

Du fait qu'elle peut être formulée non seulement pendant la procédure d'annulation mais également, dans les 60 jours de la notification de l'arrêt⁸⁷, la demande d'indemnité réparatrice sur la base de l'article 11*bis* des L.C.C.E. ne peut être qualifiée d'incident⁸⁸. Procédure autonome au recours en annulation, elle peut dès lors faire l'objet d'une indemnité de procédure à part entière⁸⁹.

§2. Ratione temporis : l'entrée en vigueur de l'indemnité de procédure⁹⁰

L'entrée en vigueur, et plus particulièrement la date à partir de laquelle les parties au Conseil d'État ont pu prétendre à une indemnité de procédure, a posé quelques difficultés⁹¹. En vertu de l'article 39 de la loi du 20 avril 2014, l'article 11 devait entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} mars 2014. L'arrêt royal en permettant l'exécution, notamment par le biais de la fixation des montants de base, minima et maxima de l'indemnité, n'est quant à lui entré en vigueur que le 2 avril 2014⁹². La question s'est par conséquent posée de savoir si la demande formulée par une partie dans le but d'obtenir l'indemnité de procédure serait pourvue de fondement durant la période du 1^{er} mars au 2 avril 2014. Le Conseil d'État a répondu par la négative, dans un arrêt Cukier et Henrion⁹³. Les procédures ayant été introduites durant cette période sont dès lors exclues du champ d'application de la nouvelle réglementation⁹⁴.

requête en annulation et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci au moment où il statue sur la requête en annulation ».

⁸⁶ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁷ La demande d'indemnité réparatrice peut aussi avoir lieu en même temps que le recours en annulation (arrêt royal du 25 avril 2014 relatif à l'indemnité réparatrice visée à l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 16 juin 2014, article 2, insérant l'article 25/1 dans l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948 et D. RENDERS, *Droit administratif général, op. cit.*, p. 537).

⁸⁸ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁹ *Id.* Le propos est à nuancer (*cf. infra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A).

⁹⁰ *Cf.* annexe, question n°1. Voy. également : M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 172 et 173 ; P. DEBROUX, J.-B. LEVAUX et V. MICHIELS, « Les voies de recours », V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 252, note n°225 et S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *op. cit.*, pp. 1442, note n°51, et 1444.

⁹¹ C.E. (8^e ch.), 10 avril 2014, José Fagnant, n°227.090, dans lequel le Conseil d'État a ordonné la réouverture des « débats uniquement pour ce qui concerne la demande d'indemnité de procédure ».

⁹² Arrêt royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, article 9.

⁹³ « Si le législateur a inscrit dans les lois coordonnées le principe de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat, en a déterminé le champ d'application et a confié à la section du contentieux administratif un pouvoir d'appréciation encadré par des critères qu'il a lui-même énumérés, il a également prévu que les montants forfaitaires qui seront alloués par le Conseil d'État seraient déterminés après consultation des Ordres des

§3. Ratione personae : les parties concernées par l'indemnité de procédure

L'indemnité de procédure consiste en une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause⁹⁵. Cela signifie que seuls les justiciables qui se sont adjoint les services d'un avocat pourront prétendre à son obtention, au contraire des justiciables ayant fait le choix de se défendre par eux-mêmes⁹⁶, que cette défense représente une charge de travail importante ou non⁹⁷.

Par ailleurs, seules les parties requérantes et adverses pourront se voir octroyer, ou mettre à charge, l'indemnité de procédure. La partie intervenante est quant à elle exclue⁹⁸ de la nouvelle réglementation. L'article 30/1 des L.C.C.E. se distingue par ce biais de l'article 1022 du Code judiciaire⁹⁹. « [É]viter le surcoût que [l']intervention peut représenter pour les

barreaux. Ce qui est de nature à garantir que le Roi, lorsqu'il les fixe, serait complètement informé de la pratique des barreaux en la matière.

Il s'ensuit que la section du contentieux administratif ne peut, pour les recours introduits avant la date du 2 avril 2014, exercer son pouvoir d'appréciation en matière d'octroi d'une indemnité de procédure sans connaître les montants de base, minima et maxima, et ce tant que l'article 30/1 n'a pu sortir son plein effet faute de l'arrêté royal d'exécution » (C.E. (11^e ch.), 8 juillet 2014, Émile Cukier et Patricia Henrion, n°228.036 qui confirme la jurisprudence des chambres flamandes dans C.E. (12^e ch.), 3 avril 2014, William Jans, n°227.044). Voy. aussi : C.E. (13^e ch.), 11 juin 2015, Daniel Dubrecq et Véronique Dochy, n°231.536 ; C.E. (8^e ch.), 3 avril 2015, Yves Declerck, n°230.788 ; C.E. (8^e ch.), 16 janvier 2015, Walter Benozzi, n°229.836 ; C.E. (13^e ch.), 2 décembre 2014, Libero Impagnatiello, n°229.432 ; C.E. (13^e ch.), 13 novembre 2014, Ernest Herveg, n°229.136 ; C.E. (8^e ch.), 5 novembre 2014, commune de Plombières, n°229.065 ; C.E. (6^e ch.), 7 août 2014, s.a. CI Assurances, n°228.186 ; C.E. (12^e ch.), 24 juin 2014, b.v.b.a. R.T.S., n°227.854 ; C.E. (13^e ch.), 8 mai 2014, François Warnier, n°227.315. La requête intervenue le 2 avril 2014 peut quant à elle faire l'objet d'une indemnité (C.E. (6^e ch.), 7 août 2014, société de droit français Entreprise Bagot, n°228.187).

⁹⁴ L'on notera néanmoins que l'article 30/1 des L.C.C.E., suite à la modification de l'article 39 de la loi du 20 janvier 2014 par l'article 31 de la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mai 2014, s'applique désormais à « toute demande de suspension ou de mesures provisoires introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence, à compter [du 1^{er} mars 2014], et qui n'est pas l'accessoire d'un recours en annulation introduit avant cette date, ainsi qu'à toute demande, difficulté et recours, visé aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1^o à 8^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, introduit à compter de cette date, et aux demandes qui lui sont accessoires et concomitantes ou postérieures » (C.E. (6^e ch.), 7 août 2014, société de droit français Entreprise Bagot, n°228.187).

⁹⁵ L.C.C.E., article 30/1, §1^{er}, al. 1^{er}. Sur l'identification de la partie ayant obtenu gain de cause et par conséquent, de la partie succombante, cf. *infra* Partie I, chapitre II, section IV, §2.

⁹⁶ C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.65.2. et B.65.3. Voy. également : E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 438 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 171 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding RvS », *Juristenkrant*, 2014, liv. 289, p. 9 ; C.E. (11^e ch.), 11 juin 2015, Saïd Boulaaras, n°231.532 et C.E. (15^e ch.), 28 janvier 2015, commune d'Ixelles, n°230.000.

⁹⁷ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 171.

⁹⁸ L.C.C.E., article 30/1, §2, al. 4, *in fine* ; C.E. (8^e ch.), 21 avril 2015, Catherine Lecocq, n°230.925 ; C.E. (10^e ch.), 27 février 2015, Redevco Retail Belgium comm. v., n°230.351 ; C.E. (12^e ch.), 9 décembre 2014, n.v. Cleanlease, n°229.486 ; C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, s.a. Bernard Construction et s.a. Cordeel, n°228.194 ; C.E. (15^e ch.), 25 juillet 2014, s.p.r.l. C-Consult Advice, n°228.120. Voy. également : E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 438 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 173 et S. LUST, « De hervorming van de Raad van State in een notendop », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 7, p. 478.

⁹⁹ Sur l'intervention devant les cours et tribunaux et l'indemnité de procédure à laquelle elle donne lieu, voy. notamment A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 41 et 42 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN

parties, [...] ne pas dissuader une personne d'introduire un recours au Conseil d'État [et assurer] la prévisibilité des coûts d'une telle procédure »¹⁰⁰, tels sont les motifs invoqués par les travaux préparatoires pour justifier la mise à l'écart de la partie intervenante.

Section III – Les modalités de calcul de l'indemnité de procédure

Une fois les montants de base, minima et maxima déterminés (§1^{er}), il conviendra de se pencher sur les critères qui en permettent la modulation (§2) et sur les hypothèses qui en autorisent la majoration d'un cinquième (§3), pour ensuite s'arrêter sur l'indexation des montants (§4).

*§1^{er}. Le montant minimum, le montant de base et le montant maximum*¹⁰¹

Comme relevé ci-avant¹⁰², l'indemnité de procédure prend la forme d'une intervention *forfaitaire*¹⁰³ dans les frais et honoraires d'avocat de la partie triomphante. Cela signifie que toute réparation intégrale du préjudice financier lié au concours d'un avocat, sur la base des frais réellement exposés, est exclue. L'article 30/1 des L.C.C.E. va dans ce sens quand il affirme, en son second paragraphe, alinéa 4, *in limine*, qu'« [a]ucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure ».

Le caractère forfaitaire de l'indemnité de procédure, inspiré de l'article 1022 du Code judiciaire¹⁰⁴, avait essentiellement été motivé, lors des travaux préparatoires précédant l'adoption de la loi du 21 avril 2007, par une double préoccupation : « prévenir toute décision arbitraire et imprévisible, [et donc, limiter] le rôle du juge, contrairement à ce que fait l'article 700 du Nouveau Code de procédure civile français, qui laisse au juge une plus grande marge

DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 44 ; B. PETIT, *op. cit.*, pp. 66 et 67 ; V. PIRE, « Le nouveau droit de la répétibilité... », *op. cit.*, n°14659, non paginé et V. PIRE, « Questions d'actualité en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁰ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, pp. 24 et 25.

¹⁰¹ C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 7 à 9 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, pp. 439 et 440 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 101 et 102 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 182 et 183 ; S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *op. cit.*, p. 1443 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding », *Juristenkrant*, 2014, liv. 283, p. 14 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding Raad van State », *Juristenkrant*, 2014, liv. 288, p. 7 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 347.

¹⁰² Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section II, §3.

¹⁰³ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 3 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 171 et M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, pp. 27 à 29.

¹⁰⁴ Sur la nature forfaitaire de l'indemnité de procédure devant l'Ordre judiciaire, voy. entre autres : F. GLANSORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », *op. cit.*, p. 40 ; H. LAMON, « Verhaalbaarheid advocatenkosten. Wet van 21 april 2007 », *op. cit.*, p. 436 ; J. VAN COMPERNOLLE et F. GLANSORFF, *op. cit.*, p. 232 ; P. TAELEMAN et S. VOET, *op. cit.*, pp. 150 à 152 et V. DE WULF, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

d'appréciation »¹⁰⁵, d'une part, et « éviter que la discussion relative aux honoraires ne devienne un procès dans le procès »¹⁰⁶, d'autre part. L'exclusion de toute référence à la réalité des frais et honoraires déboursés visait par ailleurs à assurer le respect du secret professionnel de l'avocat¹⁰⁷, à « ne pas faire dépendre le [sort du] débiteur de l'indemnité de procédure des choix de son adversaire »¹⁰⁸, et à garantir le droit d'accès aux prétoires¹⁰⁹. Il ne semble pas déraisonnable de se référer à ces considérations dans le cadre des dispositions transposant le mécanisme de la répétibilité aux procédures devant le Conseil d'État.

L'article 30/1 des lois coordonnées ne détermine pas les montants de l'indemnité de procédure. Son §1^{er}, alinéa second, charge le Roi de cette mission, qu'il encadre en précisant que les montants seront fixés « en fonction notamment¹¹⁰ de la nature de l'affaire et de l'importance du litige »¹¹¹ et « [a]près avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de « l'Orde van Vlaamse Balies » »¹¹².

¹⁰⁵ Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, p. 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 8, 74 et 113. Voy. aussi : B. RENSON (dir.), *op. cit.*, p. 27 ; F. GLANSDORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », *op. cit.*, p. 40 ; H. BOULARBAH, *op. cit.*, p. 355 ; J. ENGLEBERT, *op. cit.*, pp. 104 et 105 et C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *For. ass.*, 2009, liv. 90, pp. 7 et 8, note V. DE WULF ; *J.L.M.B.*, 2008, liv. 42, pp. 1884 à 1905, considérant B.8.3.

¹⁰⁷ La démonstration des frais réels pose problème en termes de secret professionnel des avocats (proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, pp. 13, 19, 49, 50, 68, 103, 105, 106 et 108 et C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *op. cit.*, considérant B.8.3.). À ce sujet, voy., outre les multiples références doctrinales citées dans le rapport : B. RENSON (dir.), *op. cit.*, p. 27 ; F. GLANSDORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », *op. cit.*, p. 40 et G. MARY, « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁸ M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 28, qui « vise notamment [par « les choix de l'adversaire »] l'avocat avec lequel il a décidé de travailler, les propres coûts de ce dernier et [...] la stratégie qu'il a élaborée avec son client ». Voy. également : proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, pp. 15 et 16.

¹⁰⁹ Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, p. 15 ; F. GLANSDORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », *op. cit.*, p. 40 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 171 ; P. LAGASSE, *op. cit.*, pp. 769 et 770 et C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *op. cit.*, considérant B.8.3.

¹¹⁰ La liste des critères que pouvait prendre en compte le Roi pour établir les montants de l'indemnité de procédure n'est par conséquent pas exhaustive.

¹¹¹ L.C.C.E., article 30/1, §1^{er}, al. 2, *in limine*. Calqués sur le texte de l'article 1022 du Code judiciaire tout « en tenant compte des particularités du contentieux objectif », ces termes ont été ajoutés par un amendement n°6 de Mme Matz et consorts, dans le but d'« expliciter la base légale sur laquelle le Roi devra se fonder pour adopter le projet d'arrêté royal [...] » (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, amendements, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/2, p. 4). Voy. aussi : rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, pp. 28409 et 28410.

¹¹² L.C.C.E., article 30/1, §1^{er}, al. 2, *in fine*.

Fort de ces spécifications, le pouvoir exécutif s'est acquitté de la tâche par le biais de l'article 2 de l'arrêté royal du 28 mars 2014, rétablissant le §1^{er} de l'article 67 du règlement général de procédure, aux termes duquel :

« Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1.400 euros¹¹³ .

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le montant maximum est porté à 2.800 euros pour les litiges relatifs à la réglementation sur les marchés publics et certains marchés de travaux, de services et de fournitures ».

Le rapport au Roi précise qu'il y a lieu d'entendre par « marchés publics » ceux d'entre eux qui sont visés par les lois du 15 juin 2006¹¹⁴ et du 13 août 2011¹¹⁵, non « expressément identifiées dans l'arrêté royal, pour éviter toute difficulté en cas de changement de la réglementation »¹¹⁶. La distinction, opérée sur base de la nature du litige et de l'importance de l'affaire, est justifiée par la technicité des règles et l'importance des montants caractérisant généralement les marchés publics¹¹⁷. Avec C. Molitor¹¹⁸, E. Brewaeys¹¹⁹ et M. Belmessieri¹²⁰, l'on s'étonne de l'étroitesse du champ d'application de cette règle. Les deux propriétés

¹¹³ L'on remarquera que le montant maximum de l'indemnité de procédure est bien moindre que devant l'Ordre judiciaire (arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 9 novembre 2007, article 3, en vertu duquel « [p]our les actions portant sur des affaires non évaluables en argent, le montant de base de l'indemnité de procédure est de 1.200 euros, le montant minimum de 75 euros et le montant maximum de 10.000 euros »). Voy. aussi : C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁴ Loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, *M.B.*, 15 février 2007.

¹¹⁵ Loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, *M.B.*, 1^{er} février 2012.

¹¹⁶ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28410.

¹¹⁷ *Id.* et C.E. (12^e ch.), 22 janvier 2015, n.v. R. De Roeck, n°229.921. Pour un cas d'octroi du montant maximum en matière de marchés publics, voy. C.E. (6^e ch.), 12 février 2015, société de droit britannique Hammerson P.L.C. et s.a. Eiffage Development, n°230.180 : « Le montant de l'indemnité sollicitée est justifié dans les termes suivants: « [...] en application du deuxième paragraphe de [l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat], il y a lieu, au regard de la complexité indéniable de la cause, liée à la nature du projet, à l'importance et à la grande diversité des documents du marché, et matérialisée par la nécessaire longueur de la présente requête, composée de non moins de 5 moyens distincts, de porter cette indemnité à son montant maximal tel que prévu en matière de marchés publics » ».

¹¹⁸ C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 7 et 8, qui reconnaît néanmoins que la différence de traitement ainsi occasionnée n'a qu'une portée limitée, dans la mesure où elle porte sur le montant maximum, à l'exclusion des montants minimum et de base.

¹¹⁹ E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, pp. 439 et 440, qui fournit de multiples illustrations : « De verhoging van de rechtsplegingsvergoeding voor zaken in verband met overheidsopdrachten zou wel eens de indruk kunnen wekken dat andere zaken worden beschouwd als « kruimelzaken ». Nochtans gaat het in andere geschillen voor de Raad van State ook wel eens om belangrijke bedragen, men denke maar aan een beroep tot nietigverklaringen tegen een uitvoeringsplan dat grote infrastructuurwerken mogelijk maakt, reglementaire bepalingen of individuele beslissingen inzake geneesmiddelen, de milieuvergunning voor een luchthaven, het verlenen van een staatswaarborg aan spaarcoöperanten, etc. ».

¹²⁰ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 183.

invoquées caractérisent en effet d'autres domaines, comme, par exemple, le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire¹²¹.

Les premières applications qu'a faites le Conseil d'État de sa faculté d'allouer une indemnité de procédure à la partie ayant obtenu gain de cause démontrent sa tendance à opter pour le montant de base¹²², et à écarter les formules stéréotypées se contentant d'affirmer que « l'enjeu est important et la requête complexe »¹²³. Il y a dès lors lieu de justifier concrètement les raisons de l'octroi d'une indemnité de procédure d'un montant autre que le montant de base¹²⁴.

§2. Les critères de modulation du montant¹²⁵

Bien que les montants aient été déterminés sur la base d'un forfait, la section du contentieux administratif conserve un certain pouvoir d'appréciation¹²⁶ pour soit diminuer, soit augmenter l'indemnité de procédure, dans trois hypothèses : lorsqu'un des critères exhaustivement¹²⁷ énoncés à l'article 30/1 justifie la modulation¹²⁸, dans l'hypothèse où le requérant succombant

¹²¹ *Id.*

¹²² Cf. annexe, question n°1. Voy. parmi tant d'autres : C.E. (13^e ch.), 3 mars 2015, ville de Genappe, n°230.388 ; C.E. (8^e ch.), 30 janvier 2015, Didier Place, n°230.060 ; C.E. (13^e ch.), 23 décembre 2014, Christiane Neuforge, n°229.693 ; C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Anne-Laure Cordier et Gregory Vahid Creitz, n°229.441 ; C.E. (13^e ch.), 23 octobre 2014, Marie Vanthuyne, Raymond Taillez et Adélaïde Duflo, n°228.916 et C.E. (8^e ch.), 6 octobre 2014, Laurent Ledoux, n°228.660. En matière de marchés publics, voy. C.E. (6^e ch.), 11 mars 2015, s.p.r.l. C-Consult Advice, n°230.471 ; C.E. (6^e ch.), 25 février 2015, s.a. Group Cleaning & Services, n°230.315 et C.E. (6^e ch.), 6 juin 2014, s.a. T.P.F. Utilities, n°227.655.

¹²³ C.E. (6^e ch.), 7 mai 2014, s.a. Banimmo et s.a. Immo Jacqumain, n°227.295. La justification se basant sur « les particularités de l'espèce (litige portant sur le respect de la législation en matière de marchés publics) » est également insuffisante pour porter le montant de l'indemnité de procédure à 1.000 euros (C.E. (6^e ch.), 25 février 2015, s.a. Group Cleaning & Services, n°230.315).

¹²⁴ C.E. (6^e ch.), 6 juin 2014, s.a. T.P.F. Utilities, n°227.655. Voy. également : C.E. (6^e ch.), 26 juin 2015, s.a. Delta Thermic, n°231.765 ; C.E. (8^e ch.), 19 juin 2015, Edouard Turek, n°231.682 ; C.E. (13^e ch.), 29 avril 2015, Andrée De Roy et Caroline Verelst, n°231.038 ; C.E. (12^e ch.), 19 décembre 2014, b.v.b.a. Faresa, n°229.668 ; C.E. (12^e ch.), 17 décembre 2014, b.v.b.a. Java, n°229.589 ; C.E. (12^e ch.), 9 décembre 2014, n.v. Cleanlease, n°229.486 ; C.E. (6^e ch.), 24 octobre 2014, s.a. Ghent dredging et s.a. Algemene Aannemingen Soetaert, n°228.927 et C.E. (13^e ch.), 23 octobre 2014, Odette Vetten, n°228.903.

¹²⁵ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 8 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 86 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, p. 1422 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, pp. 71 et 72 ; J. SOHIER, *op. cit.*, p. 101 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 180 à 182 ; P. DEBROUX, J.-B. LEVAUX et V. MICHIELS, *op. cit.*, p. 252 ; S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *op. cit.*, p. 1443 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding », *op. cit.*, p. 14 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 7 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 347.

¹²⁶ C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.13.2.2.2., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.2. et cf. *infra* Partie II, chapitre I, section II.

¹²⁷ Le Conseil d'État ne peut donc pas se référer à d'autres critères (E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 180 et, par analogie avec la jurisprudence des juridictions judiciaires, H. BOULARBAH, *op. cit.*, pp. 384 et 385). Le retrait de l'acte attaqué ne peut dès lors conduire à diminuer l'indemnité de procédure allouée au requérant (C.E. (8^e ch.), 2 juin 2015, Nathalie De Villers, n°231.414).

¹²⁸ L.C.C.E., article 30/1, §2, al. 1^{er}.

bénéficie de l'aide juridique de seconde ligne¹²⁹ et en cas de litiges multipartites¹³⁰. Dans les deux premiers cas de figure, le Conseil d'État motive spécialement sa décision¹³¹.

Les critères de modulation¹³² du montant de l'indemnité de procédure sont de trois ordres. Il s'agit de la capacité financière de la partie qui succombe, de la complexité de l'affaire, et du caractère manifestement déraisonnable de la situation¹³³. L'on précisera que l'appréciation résultant de l'utilisation des critères ne peut aboutir à octroyer un montant se situant en dehors des limites fixées par le Roi¹³⁴.

La **capacité financière** de la partie succombante peut uniquement servir à réduire l'indemnité de procédure¹³⁵. Cela implique que le requérant triomphant ne pourra en aucun cas invoquer la capacité financière de l'État belge dans le but de se voir allouer une indemnité rehaussée¹³⁶. La présence d'un curateur de faillite et le bénéfice de l'aide juridique de seconde ligne contribuent par exemple à établir la fragilité économique de la partie requérante¹³⁷.

La **complexité de l'affaire**, et par opposition, sa simplicité¹³⁸, doivent permettre soit d'augmenter, soit de diminuer le montant de l'indemnité de procédure. À l'instar des deux autres critères¹³⁹, elle doit ressortir des circonstances concrètes de la cause, ce qui suppose,

¹²⁹ L.C.C.E., article 30/1, §2, al. 2.

¹³⁰ L.C.C.E., article 30/1, §2, al. 3.

¹³¹ L.C.C.E., article 30/1, §2, al. 1^{er} et 2.

¹³² « Ces critères sont suffisamment larges que pour embrasser ceux mis en évidence par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 11 avril 2013, C-260/11, Edwards et Pallikaropoulos) » (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25). Voy. spéc. C.J.U.E. (4^e ch.), 11 avril 2013, (David Edwards et Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency, First Secretary of State et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs), C-260/11, §46. Sur les critères de modulation devant les cours et tribunaux, voy. notamment : A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 80 à 87 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, pp. 44 et 45 ; B. PETIT, *op. cit.*, pp. 45 à 48 ; F. GLANSDORFF, « Essai de synthèse de la situation en Belgique », *op. cit.*, pp. 48 et 49 ; H. BOULARBAH, *op. cit.*, pp. 384 à 388 ; H. LAMON, « Verhaalbaarheid advocatenkosten. Wet van 21 april 2007 », *op. cit.*, pp. 439 et 440 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 131 à 134 et 137 à 140 ; J. VAN COMPERNOLLE et F. GLANSDORFF, *op. cit.*, pp. 239 à 243 ; P. TAELEMAN et S. VOET, *op. cit.*, pp. 180 à 185 et 186 à 189 et V. PIRE, « Questions d'actualité en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, pp. 9 à 12.

¹³³ L.C.C.E., article 30/1, §2, al. 1^{er}.

¹³⁴ *Id.* et C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 2.

¹³⁵ C.E. (15^e ch.), 9 mars 2015, Claude Fitvoye, n°230.445 et C.E. (15^e ch.), 14 janvier 2015, s.p.r.l. CBS Entreprise, n°229.810. La situation, plus que modeste, du requérant étudiant est largement prise en compte par le Conseil d'État (C.E. (11^e ch.), 9 juin 2015, Marine Rocourt, n°231.496 ; C.E. (11^e ch.), 2 avril 2015, Arnaud Lespagnard, n°230.771 et C.E. (11^e ch.), 12 février 2015, Michaël Gonzalez, n°230.186).

¹³⁶ C.E. (8^e ch.), 6 octobre 2014, Laurent Ledoux, n°228.660.

¹³⁷ E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439 et I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71.

¹³⁸ C.E. (15^e ch.), 16 avril 2015, s.p.r.l. Dacos, n°230.869.

¹³⁹ Sur la capacité financière de la partie succombante, également appréciée *in concreto*, voy. C.J.U.E. (4^e ch.), 11 avril 2013, (David Edwards et Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency, First Secretary of State et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs), C-260/11, §41 : « Quant à l'analyse de la situation

comme relevé ci-avant, d'éviter les formules stéréotypées¹⁴⁰. La complexité de l'affaire peut découler de la procédure¹⁴¹, l'on pense notamment à la question préjudicielle¹⁴² qui serait posée par le Conseil d'État, à l'utilisation par ce dernier de la boucle administrative¹⁴³ ou encore, à la demande d'indemnité réparatrice faisant suite au recours en annulation¹⁴⁴, mais peut également résulter du fond¹⁴⁵ et donc, de l'argumentation juridique¹⁴⁶. Le nombre de moyens invoqués dans la requête¹⁴⁷ peut dès lors avoir une incidence. La complexité inhérente au litige ne peut en aucun cas être le produit du comportement de la partie ayant obtenu gain de cause¹⁴⁸.

Le caractère manifestement déraisonnable de la situation habilite lui aussi la juridiction administrative suprême à moduler les montants, à la hausse ou à la baisse. Notamment, il

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

¹⁴⁰ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 180 et 181.

¹⁴¹ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 8 et E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439. Voy. également : C.J.U.E. (4^e ch.), 11 avril 2013, (David Edwards et Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency, First Secretary of State et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs), C-260/11, §42. Par contre, « [d]e enkele omstandigheid dat een dringende procedure noodzakelijk werd geacht en dus volgens verzoeker extra kosten met zich meebrengt, volstaat immers op zich niet om de Raad van State te doen besluiten dat de zaak hierdoor van een dergelijke complexiteit getuigt, dat een verhoging van de rechtsplegingsvergoeding zich opdringt » (C.E. (14^e ch.), 9 mars 2015, XXXX, n°230.442).

¹⁴² E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439 et I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71. Voy. par exemple : C.E. (15^e ch.), 9 mars 2015, Hans Van de Cauter, n°230.444, dans lequel, bien qu'elle n'ait pas abouti, la demande de deux questions préjudicielles a été considérée comme contribuant à la complexité de l'affaire.

¹⁴³ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 8. Sur la boucle administrative, introduite à l'article 38 des lois coordonnées par l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, voy. A. FEYT et B. HEYMANS, *op. cit.*, pp. 462 à 466 ; B. COPPEIN et P. GERARD, « Procedures OVB bij het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Waarom een beroep tot vernietiging (helaas) de uitweg wordt », *Ad Rem*, 2014, liv. 4, p. 12 ; D. RENDERS, « La boucle administrative ne serait-elle pas bouclée ? », *J.L.M.B.*, 2014, liv. 25, pp. 1201 à 1211, obs. sous C.C., 8 mai 2014, n°74/2014, *J.L.M.B.*, 2014, liv. 25, pp. 1193 à 1201 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, pp. 443 à 447 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 77 à 81 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, pp. 1411 à 1414 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, pp. 66 à 68 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 105 et 106 ; L. LOSSEAU, « L'introduction de la boucle administrative au sein des lois coordonnées sur le Conseil d'État », *Ann. dr.*, 2013, liv. 4, pp. 523 à 580 ; M. UYTENDAELE, « Sauver la boucle administrative fédérale », *A.P.T.*, 2014, liv. 3, pp. 398 à 406 et S. LUST, « De hervorming van de Raad van State in een notendop », *op. cit.*, pp. 479 et 480.

¹⁴⁴ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411.

¹⁴⁵ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 8 et E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439.

¹⁴⁶ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 8, qui raisonne par analogie avec la jurisprudence des juridictions judiciaires.

¹⁴⁷ C.E. (15^e ch.), 9 mars 2015, Hans Van de Cauter, n°230.444 et C.E. (6^e ch.), 12 février 2015, société de droit britannique Hammerson P.L.C. et s.a. Eiffage Development, n°230.180 (en matière de marchés publics). E. Brewaeys nuance cependant le propos : « Het loutere feit dat partijen omstandig conclusies genomen hebben, impliceert niet automatisch dat de zaak objectief gezien complex is » (E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439).

¹⁴⁸ Ou en tout cas, avoir été facilitée par ce comportement. Dans ce cas, l'augmentation de l'indemnité de procédure sera refusée (E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439).

permettra de porter l'indemnité de procédure à un montant réduit dans l'hypothèse où la partie triomphante n'a été assistée par un avocat que pour une courte période¹⁴⁹. Par analogie avec la jurisprudence des juridictions judiciaires, il semble aussi pouvoir « découler de la disproportion entre les situations financières de[s] parties, et cela alors même que les capacités financières de la partie succombante ne seraient pas précaires »¹⁵⁰.

Dans un arrêt Ledoux du 6 octobre 2014 n°228.660, le Conseil d'État a décidé que le « caractère manifestement déraisonnable de la situation, s'il ne peut être nié, vu les circonstances de l'espèce, [...] ne peut toutefois à lui seul justifier que le montant maximum de l'indemnité de procédure soit accordé dès lors que la requête en suspension d'extrême urgence sera le seul acte de procédure à intervenir dans le cadre de ce recours, le retrait de l'acte¹⁵¹ attaqué mettant un terme à la procédure »¹⁵². M. Belmessieri, après en avoir déduit que « le Conseil d'État examine la situation dans son ensemble »¹⁵³ pose dès lors la question : faut-il inférer d'une telle démarche que le caractère manifestement déraisonnable de la situation revêt une importance moindre vis-à-vis des deux autres critères¹⁵⁴ ? Le terme « manifestement » semble aller dans ce sens, une telle formulation restreignant la portée, marginale, du contrôle qui pourra être exercé par la Haute juridiction administrative¹⁵⁵.

L'on souligne en outre que, si renoncer au bénéfice de l'indemnité est une option qui reste ouverte aux parties, son octroi devant être explicitement demandé¹⁵⁶, ce n'est pas le cas de la détermination de son montant, de commun accord¹⁵⁷. En effet, « il y a lieu de considérer que la fixation de l'indemnité de procédure est hors commerce et qu'un tel accord ne saurait lier le Conseil d'État appelé à se prononcer sur l'octroi de l'indemnité »¹⁵⁸.

En vertu de l'article 30/1, §2, alinéa 2 des lois coordonnées, « [s]i la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne¹⁵⁹, l'indemnité de procédure est fixée au

¹⁴⁹ E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439 et I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71.

¹⁵⁰ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵¹ Concernant les conséquences du retrait de l'acte sur l'indemnité de procédure, *cf. infra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A.

¹⁵² C.E. (8^e ch.), 6 octobre 2014, Laurent Ledoux, n°228.660.

¹⁵³ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 181.

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 439.

¹⁵⁶ *Cf. infra* Partie I, chapitre II, section V.

¹⁵⁷ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 181. Rien n'empêche par contre un accord sur le fond (C.E. (7^e ch.), 20 novembre 2014, n.v. Bepro, n.v. Nukamel et b.v. Nukamel, n°229.235).

¹⁵⁸ C.E. (11^e ch.), 29 décembre [2014], s.p.r.l. KMC Breweries, n°229.705.

¹⁵⁹ L'on souligne. Pour un cas d'application, voy. C.E. (11^e ch.), 19 mai 2015, Yves Leon et Brigitte Girboux, n°231.265.

montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation ». Il s'agit de la deuxième hypothèse dans laquelle le montant de l'indemnité de procédure peut être adapté¹⁶⁰. Les travaux préparatoires, se référant à l'article 1022 du Code judiciaire ainsi qu'à l'arrêt du 18 décembre 2008 n°182/2008 de la Cour constitutionnelle¹⁶¹, expliquent que cette disposition « permet au Conseil d'État de fixer le montant de l'indemnité de procédure due par le justiciable [bénéficiaire de l'aide] en dessous du minimum prévu par [l'arrêté d'exécution du 28 mars 2014] »¹⁶².

Il existe un troisième et dernier cas de modulation du montant de l'indemnité de procédure, sous réserve des hypothèses de majoration de 20% exposées ci-après : les litiges multipartites¹⁶³. C'est ainsi que l'article 30/1, §2, alinéa 3 des lois coordonnées instaure un plafond pour les litiges regroupant une pluralité de parties triomphantes et une ou plusieurs parties succombantes. Dans un litige de la sorte¹⁶⁴, la juridiction administrative suprême ne pourra allouer un montant dépassant « le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. [Il est réparti¹⁶⁵] entre les parties par la section du contentieux administratif ».

¹⁶⁰ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 2 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 438 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, p. 1422 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 182 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 348.

¹⁶¹ Dans cette décision, la Cour interprète l'article 1022, alinéa 4 du Code judiciaire comme devant permettre au juge « de [...] fixer [l'indemnité de procédure] à un montant symbolique s'il considère, par une décision spécialement motivée sur ce point, qu'il serait déraisonnable de fixer cette indemnité au minimum prévu par le Roi » (C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *op. cit.*, considérant B.7.6.6.).

¹⁶² Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25.

¹⁶³ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 2 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 438 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 86 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, pp. 1422 et 1423 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 72 et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 182. Dans le contexte exposé ci-après, l'on mentionnera l'argument invoqué par les requérants auprès de la Cour constitutionnelle qui, pour démontrer une différence de traitement avec l'Ordre judiciaire, énoncent que les requêtes collectives visées à l'article 70, §3 du règlement général de procédure « donneraient lieu au paiement d'autant d'indemnités de procédure qu'il y a de parties requérantes » (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.13.2.3.1.). La Cour, incompétente en raison du fondement invoqué, n'a pas tranché la question (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.13.2.3.2.). L'argument selon lequel « l'imposition du paiement du droit de rôle à chaque requérant individuel, en cas de requête collective, rendrait la procédure excessivement coûteuse » (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.59.1.) n'a pas non plus trouvé de réponse auprès de la Cour, pour la même raison (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.59.4.).

¹⁶⁴ C.E. (13° ch.), 8 mai 2015, Ignace Botteman et Susan Quay, n°231.174 ; C.E. (11° ch.), 2 décembre 2014, Anne-Laure Cordier et Gregory Vahid Creitz, n°229.441 ; C.E. (13° ch.), 26 novembre 2014, Pascale Lizin, Luis Enrique Pizarro Perdano et Martine Mardaga, n°229.344 et C.E. (13° ch.), 23 octobre 2014, Marie Vanthuyne, Raymond Taillez et Adélaïde Duflo, n°228.916.

¹⁶⁵ C.E. (6° ch.), 18 mars 2015, s.p.r.l. B.S.T. Réviseurs d'entreprises et s.p.r.l. Buelens, Mathay & Associates, n°230.569 et C.E. (13° ch.), 17 mars 2015, s.a. Établissements Franz Colruyt et s.c.r.l. Colim, n°230.546.

Il y a lieu de s'arrêter, comme le fait M. Belmessieri, sur le champ d'application de ce cas de figure, différent de la situation « dans laquelle *une seule partie obtient gain de cause, face à une pluralité de parties opposées* »¹⁶⁶, comme par exemple, le rejet, en matière d'urbanisme, d'un recours introduit par une multitude de riverains¹⁶⁷. L'auteure, face au silence de la loi et de l'arrêté d'exécution, déduit de la définition de l'indemnité de procédure¹⁶⁸ que dans pareille hypothèse, seule une indemnité serait due à la partie triomphante¹⁶⁹, partie adverse dans l'exemple¹⁷⁰. Elle nuance néanmoins son propos en ajoutant que, si le nombre de parties opposées revêt peu d'importance, la partie ayant obtenu gain de cause pourrait encore, sur base de la complexité de l'affaire et du caractère manifestement déraisonnable de la situation, justifier que l'indemnité de procédure soit augmentée¹⁷¹.

§3. Les hypothèses de majoration de 20% du montant¹⁷²

Outre les trois possibilités de modulation exposées ci-avant¹⁷³, il existe trois hypothèses dans lesquelles le montant de l'indemnité de procédure est majoré¹⁷⁴ de 20%, énoncées au §2, alinéa 1^{er} de l'article 67 du règlement général de procédure. Il s'agit du recours en annulation accompagné d'une demande en suspension (sous le bénéfice de l'extrême urgence¹⁷⁵ ou non), de la demande de suspension (sous le bénéfice de l'extrême urgence ou non) introduite après un recours en annulation¹⁷⁶, et du recours en annulation assorti d'une demande de mesures provisoires¹⁷⁷ (sous le bénéfice de l'extrême urgence ou non).

¹⁶⁶ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 182.

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ Pour rappel, il s'agit d'une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat *de la partie ayant obtenu gain de cause* (L.C.C.E., article 30/1, §1^{er}, al. 1^{er}).

¹⁶⁹ C.E. (6^e ch.), 18 mars 2015, s.p.r.l. B.S.T. Réviseurs d'entreprises et s.p.r.l. Buelens, Mathay & Associates, n°230.569 ; C.E. (13^e ch.), 23 décembre 2014, Andrée De Roy et Caroline Verelst, n°229.692 ; C.E. (6^e ch.), 19 décembre 2014, s.a. TRBA et s.a. Etablissements Maurice Wanty, n°229.664 et C.E. (6^e ch.), 7 mai 2014, s.a. Banimmo et s.a. Immo Jacqmain, n°227.295.

¹⁷⁰ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 182.

¹⁷¹ *Id.*

¹⁷² C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 8 et 9 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 440 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71 ; J. SOHIER, *op. cit.*, p. 102 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 184 à 187 ; S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *op. cit.*, p. 1443 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 7 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 348.

¹⁷³ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section III, §2.

¹⁷⁴ La majoration ne peut avoir lieu qu'à la demande des parties (C.E. (15^e ch.), 9 mars 2015, Hans Van de Cauter, n°230.444) et doit être concrètement justifiée (C.E. (6^e ch.), 8 mai 2015, s.a. Iveco Belgium, n°231.167).

¹⁷⁵ C.E. (11^e ch.), 19 mai 2015, Yves Leon et Brigitte Girboux, n°231.265 ; C.E. (15^e ch.), 12 mai 2015, Po-Rong Hsia, n°231.193 et C.E. (11^e ch.), 29 décembre 2014, Christian, Evelyne et Brigitte Courvoisier et Addfalisco (O.N.G.), n°229.704.

¹⁷⁶ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 184.

¹⁷⁷ Sur les mesures provisoires au Conseil d'État, voy. D. RENDERS, *Droit administratif général, op. cit.*, pp. 454, 455, 528 et 529 ; D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, Précis de

La procédure de suspension en extrême urgence introduite seule¹⁷⁸ n'ouvre quant à elle pas le droit à une indemnité de procédure majorée¹⁷⁹, cette dernière, en raison de la célérité qui la caractérise et donc, du surcoût qu'elle engendre, « [équivalant] à une procédure complète en annulation, dont le rythme plus lent est compensé par un plus grand nombre de prestations »¹⁸⁰. Une indemnité de procédure non majorée pourra dès lors être octroyée au terme de la procédure¹⁸¹. Rien n'empêche par ailleurs qu'au terme d'une procédure en annulation qui interviendrait après la première procédure, une seconde indemnité de procédure soit octroyée¹⁸². Il reviendra « donc au requérant, s'il estime ses chances de succès importantes, d'apprécier s'il est plus avantageux pour lui de réclamer deux indemnités de procédure en introduisant [les deux requêtes] séparément [...], ou une requête unique lui permettant, en principe, de bénéficier d'une majoration de l'indemnité de procédure »¹⁸³.

La logique de la majoration, on l'a compris, consiste par conséquent à « refléter, de manière forfaitaire, la surcharge de travail que peuvent représenter certaines prestations [...] [Dans les trois cas de figure exposés ci-avant, en effet, l]es prestations sont, sinon dédoublées, du moins augmentées »¹⁸⁴.

Le cumul des majorations est organisé à l'article 67, §2, alinéa 2 du règlement général de procédure, aux termes duquel « [l]es montants de ces majorations sont cumulés, sans que le montant total de l'indemnité de procédure ainsi majorée ne puisse dépasser un montant supérieur à 140 pourcents du montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er} ». L'hypothèse par là visée, à en croire le rapport au Roi, est celle de « la nouvelle procédure de référé, [qui] permet l'introduction de plusieurs demandes au cours d'un même recours en annulation, [et dont] la majoration [doit donc pouvoir] tenir compte, quoique de manière plafonnée pour, dans le même temps, assurer une certaine prévisibilité des montants

la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 332 à 336, 343 et 344 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 133, 136 et 137 et M. LEROY, *op. cit.*, pp. 810 à 814.

¹⁷⁸ Pour rappel, au contraire de la demande de suspension en extrême urgence, la demande de suspension ordinaire ne peut être introduite seule (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411 et M. LEROY, *op. cit.*, pp. 751 et 752).

¹⁷⁹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 184.

¹⁸⁰ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411.

¹⁸¹ C.E. (15^e ch.), 14 janvier 2015, s.p.r.l. CBS Entreprise, n°229.810 et C.E. (15^e ch.), 20 juin 2014, Parti du Travail de Belgique, Peter Mertens, Frédéric Gillot, Ruddy Warnier, Michaël Verbauwhede, Mathilde El Bakri, Youssef Handichi et Claire Geraets, n°227.788.

¹⁸² M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 185.

¹⁸³ *Id.*

¹⁸⁴ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411. Voy. aussi : X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 348.

à engager »¹⁸⁵. Ce plafond, qui épargne à la partie succombante de se voir condamnée à une indemnité de procédure trop élevée, place une fois de plus le droit d'accès aux prétoires au centre des préoccupations¹⁸⁶.

Il arrive que, dans certaines d'hypothèses, aucune majoration¹⁸⁷ ne soit due. L'article 67, §2, alinéa 3 en liste trois. Il s'agit des cas où le recours en annulation est déclaré sans objet¹⁸⁸ par le Conseil d'État, ce qui peut découler du retrait de l'acte litigieux par l'autorité administrative suite à sa suspension¹⁸⁹ ou du désistement¹⁹⁰, où le recours n'appelle que des débats succincts¹⁹¹ et du cas d'application des articles 11/2 à 11/4 du règlement général de procédure, qui règlent la situation dans laquelle un arrêt statuant sur la suspension¹⁹² n'est pas suivi d'une demande de poursuite de la procédure¹⁹³. L'on déduit cependant du terme « notamment » que la liste n'est qu'exemplative¹⁹⁴.

¹⁸⁵ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411. Voy. aussi : E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 440.

¹⁸⁶ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 186.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 185 et 186.

¹⁸⁸ Règlement général de procédure, article 93.

¹⁸⁹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 185 ; C.E. (6^e ch.), 26 juin 2015, s.a. Delta Thermic, n°231.765 ; C.E. (15^e ch.), 11 juin 2015, XXXX, n°231.548 ; C.E. (6^e ch.), 17 mars 2015, Charles Szymkovicz, n°230.565 ; C.E. (6^e ch.), 11 mars 2015, s.p.r.l. C-Consult Advice, n°230.471 ; C.E. (12^e ch.), 20 février 2015, Autonom Provinciebedrijf Provinciaal Instituut voor Hygiëne, n°230.259 ; C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Anne-Laure Cordier et Gregory Vahid Creitz, n°229.441 et C.E. (8^e ch.), 6 octobre 2014, Laurent Ledoux, n°228.660. Le retrait n'intervient pas nécessairement à la suite d'un arrêt de suspension. Voy. par exemple : C.E. (15^e ch.), 29 janvier 2015, s.c.r.l. Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, n°230.020.

¹⁹⁰ C.E. (10^e ch.), 27 février 2015, Redevco Retail Belgium comm. v., n°230.351 et C.E. (6^e ch.), 5 novembre 2014, s.a. Fly Win, n°229.059.

¹⁹¹ Règlement général de procédure, article 93 ; C.E. (13^e ch.), 29 mai 2015, Gérard Rogge, n°231.385 ; C.E. (13^e ch.), 13 mai 2015, Jean-Guy Huwaert, n°231.223 et C.E. (8^e ch.), 2 avril 2015, XXXX, n°230.761. Voy. aussi : C.E. (8^e ch.), 13 mars 2015, Julie Baudry, n°230.510 et C.E. (13^e ch.), 23 octobre 2014, Marie Vanthuyne, Raymond Taillez et Adélaïde Duflo, n°228.916, dans lesquels le Conseil d'État, s'il accorde une indemnité de procédure non majorée, n'a néanmoins pas eu l'occasion de se prononcer explicitement sur la question, la majoration n'ayant pas été sollicitée par les parties. Sur les débats succincts au Conseil d'État, voy. D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, pp. 275 et 276 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 103 et 104 et M. LEROY, *op. cit.*, pp. 678 à 681.

¹⁹² Règlement général de procédure, articles 11/2 et 11/3. L'article 11/4 vise quant à lui l'hypothèse dans laquelle, suite à « la prononciation d'un arrêt ayant statué sur la demande de suspension et après l'échange des mémoires en réponse et en réplique ou du mémoire ampliatif, l'auditeur rapporteur constate que les parties n'invoquent aucun élément nouveau depuis l'arrêt [statuant sur la suspension] ». Pour un cas d'application, voy. C.E. (14^e ch.), 9 mars 2015, XXXX, n°230.442.

¹⁹³ C.E. (5^e bis ch.), 11 juin 2015, Marie-Line Labiouse, n°231.558 ; C.E. (13^e ch.), 19 mai 2015, Félix Spirlet, n°231.263 ; C.E. (13^e ch.), 3 mars 2015, ville de Genappe, n°230.388 ; C.E. (6^e ch.), 25 février 2015, s.a. Group Cleaning & Services, n°230.315 ; C.E. (14^e ch.), 29 janvier 2015, Francine Harts, n°230.018 ; C.E. (15^e ch.), 28 janvier 2015, commune d'Ixelles, n°230.000 ; C.E. (8^e ch.), 19 décembre 2014, Alain Brouillard, n°229.647 et C.E. (15^e ch.), 3 décembre 2014, Sabine Demet, n°229.454.

¹⁹⁴ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411 et C.E. (8^e ch.), 21 avril 2015, Catherine Lecocq, n°230.925. Voy. également : E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 440 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 348. *Contra* : M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 186.

§4. L'indexation du montant¹⁹⁵

Les montants de base, minima et maxima fixés par le Roi sont dépendants de l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, « [t]oute modification en plus ou en moins de 10 points entraînera une augmentation ou une diminution de 10[%] des [montants] »¹⁹⁶. Les nouveaux montants sont applicables dès le premier jour du mois suivant celui au cours duquel le seuil de 10% été atteint¹⁹⁷.

Section IV – L'indemnité de procédure et la répartition des dépens

Situer l'indemnité de procédure dans le contexte plus global des dépens (§1^{er}), ainsi qu'identifier celle des parties qui a « obtenu gain de cause » et par conséquent, celle qui a « succombé » (§2), tel est l'objet de la présente section.

§1^{er}. L'indemnité de procédure en tant que partie intégrante des dépens¹⁹⁸

Suite à sa modification par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 mars 2014, l'article 66 du règlement général de procédure, ayant pour objet de lister les dépens, s'est vu complété d'un cinquième point. L'indemnité de procédure fait dès lors partie intégrante des dépens qu'il reviendra au Conseil d'État de liquider¹⁹⁹. Du reste, les dépens comprennent désormais outre l'indemnité visée à l'article 67, les droits de rôle visés à l'article 70, les honoraires et déboursés des experts, les taxes des témoins et les frais de séjour et de déplacement occasionnés par des mesures d'instruction²⁰⁰.

À noter que l'incorporation de l'indemnité de procédure dans les dépens ne détermine que relativement les pratiques de la Haute juridiction administrative, dont la tendance consiste, pour des raisons de lisibilité, l'on imagine, à clairement distinguer l'analyse sur la répétibilité de celle des autres dépens, tant dans les motifs que dans le dispositif de ses arrêts²⁰¹.

¹⁹⁵ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 187 ; S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *op. cit.*, p. 1443 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 7 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 348. Voy. également : rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, p. 28411.

¹⁹⁶ Règlement général de procédure, article 67, §3, al. 1^{er}.

¹⁹⁷ Règlement général de procédure, article 67, §3, al. 2.

¹⁹⁸ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 4 et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 172.

¹⁹⁹ Règlement général de procédure, article 68, al. 3. Voy. par ailleurs : P. DEBROUX, J.-B. LEVAUX et V. MICHIELS, *op. cit.*, p. 251.

²⁰⁰ Règlement général de procédure, article 66.

²⁰¹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 172 et tous les arrêts du Conseil d'État cités dans la présente contribution (depuis l'entrée en vigueur de l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014).

§2. L'identification des débiteur et créancier de l'indemnité de procédure²⁰²

La mise en œuvre de l'article 30/1 des lois coordonnées suppose avant toute chose l'identification du créancier de l'indemnité de procédure, la partie « ayant obtenu gain de cause », et de son débiteur, la partie « succombante »²⁰³. Bien que la présente contribution ait pour objectif principal de s'intéresser au contentieux de l'annulation, il conviendra de s'arrêter brièvement sur le contentieux de la suspension, qui y est intrinsèquement lié. La détermination des parties triomphante et succombante étant fonction du type de procédure mue devant le Conseil d'État²⁰⁴, l'on se réfèra pour le reste au tableau récapitulatif dressé par M. Belmessieri, identifiant pour chaque type de procédure la partie victorieuse²⁰⁵.

Avant de s'intéresser aux différentes procédures, l'on observe qu'en cas de désistement²⁰⁶ de la partie requérante, qu'il soit exprès ou tacite²⁰⁷, la décision attaquée peut définitivement sortir ses effets²⁰⁸. Par conséquent, le requérant doit être qualifié de partie succombante et le Conseil d'État pourra le condamner à une indemnité de procédure²⁰⁹, à la demande de la partie adverse.

²⁰² C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 5 à 7 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 438 ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 86 et 87 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 71 ; J. SOHIER, *op. cit.*, p. 102 et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 174 à 179.

²⁰³ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 5. Nul n'est besoin de préciser qu'une partie mise hors cause ne peut bénéficier ou être condamnée à une indemnité de procédure (C.E. (6^e ch.), 26 juin 2015, Delphine Gregoire, n°231.766).

²⁰⁴ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 174.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 179. Concernant les contentieux spécifiques de la cassation administrative et du dommage exceptionnel, voy. spéc. *ibid.*, pp. 177 et 178.

²⁰⁶ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 178. Sur le désistement au Conseil d'État, voy. D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, pp. 283 et 284 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 104 et 105 et M. LEROY, *op. cit.*, pp. 649 à 652.

²⁰⁷ C.E. (13^e ch.), 3 mars 2015, ville de Genappe, n°230.388 et C.E. (15^e ch.), 3 décembre 2014, Sabine Demet, n°229.454.

²⁰⁸ C.E. (6^e ch.), 7 mai 2014, s.a. Banimmo et s.a. Immo Jacqmain, n°227.295.

²⁰⁹ C.E. (8^e ch.), 19 juin 2015, Edouard Turek, n°231.682 ; C.E. (13^e ch.), 29 avril 2015, Floriane Dumont de Chassart, n°231.052 ; C.E. (13^e ch.), 29 avril 2015, Andrée De Roy et Caroline Verelst, n°231.038 ; C.E. (8^e ch.), 21 avril 2015, Catherine Lecocq, n°230.925 ; C.E. (13^e ch.), 21 avril 2015, Michel Warin, n°230.923 ; C.E. (6^e ch.), 18 mars 2015, s.p.r.l. B.S.T. Réviseurs d'entreprises et s.p.r.l. Buelens, Mathay & Associates, n°230.569 ; C.E. (13^e ch.), 2 mars 2015, s.a. Lhonneux A, s.p.r.l. LXR Concept et s.p.r.l. LXR Design, n°230.367 ; C.E. (6^e ch.), 25 février 2015, s.a. Group Cleaning & Services, n°230.315 ; C.E. (12^e ch.), 22 janvier 2015, n.v. R. De Roeck, n°229.921 ; C.E. (11^e ch.), 29 décembre [2014], s.p.r.l. KMC Breweries, n°229.705 ; C.E. (13^e ch.), 23 décembre 2014, Christiane Neuforge, n°229.693 ; C.E. (6^e ch.), 19 décembre 2014, s.p.r.l. Cuisiwan, n°229.665 ; C.E. (6^e ch.), 19 décembre 2014, s.a. TRBA et s.a. Etablissements Maurice Wanty, n°229.664 ; C.E. (12^e ch.), 27 novembre 2014, n.v. Van Loy en cie, Algemene restauratiewerken, n°229.355 ; C.E. (6^e ch.), 5 novembre 2014, s.a. Fly Win, n°229.059 et C.E. (12^e ch.), 21 octobre 2014, b.v.b.a. Weysen & De Baere architecten, n°228.845. Il est évident qu'il ne pourra pas non plus bénéficier de l'indemnité de procédure qu'il aurait sollicitée (C.E. (11^e ch.), 18 juin 2015, Lara D'Aniello, n°231.656 ; C.E. (11^e ch.), 18 juin 2015, Romane Leveau, n°231.652 et C.E. (11^e ch.), 18 juin 2015, Ahlame Lanaya, n°231.651).

A. Le contentieux de l'annulation

Faut-il le préciser, la partie qui succombe en cas d'annulation de l'acte attaqué est la partie adverse²¹⁰. Il en va de même lorsque l'annulation intervient immédiatement à la suite des débats succincts ordonnés par le rapport de l'auditeur²¹¹, sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure. À l'inverse, en cas de rejet du recours en annulation, ce sera la partie requérante qui succombera²¹². Si le cas du recours en annulation non accompagné d'une demande de suspension²¹³ ne pose donc *a priori* pas de difficultés, il convient néanmoins d'être attentif aux raisons qui ont justifié le rejet du recours. Le 17 mars 2008²¹⁴, le Conseil d'État rendait la décision suivante :

« Considérant que la requérante n'occupe plus l'emploi qui fait l'objet de l'acte attaqué; que l'annulation de cet acte ne procurerait par conséquent aucun avantage à la requérante; que celle-ci n'a plus intérêt à son annulation; que cette perte d'intérêt est la conséquence de décisions prises par la partie adverse; qu'il y a dès lors lieu de mettre les dépens à sa charge »²¹⁵.

Aux yeux de C. Molitor, « même si [...] les implications financières sont plus importantes »²¹⁶, cet enseignement est transposable à l'indemnité de procédure, ce que son insertion dans la liste des dépens²¹⁷ confirme. En conséquence, dans l'hypothèse où la perte de l'intérêt du requérant est le résultat du comportement de la partie adverse, comme c'est le cas dans l'arrêt précité, il faudrait considérer que, pour octroyer l'indemnité de procédure, la partie requérante peut être qualifiée de partie ayant obtenu gain de cause²¹⁸, alors même que le recours a été rejeté. Si, à l'inverse, il est logique d'en déduire que, dans le cas où la perte de l'intérêt est le résultat des actes et/ou omissions posés par le requérant²¹⁹, ce dernier devra être considéré comme ayant succombé, il n'est pas certain que la même solution puisse être adoptée dans l'hypothèse où « la cause de la perte de l'intérêt est indépendante de la volonté

²¹⁰ C.E. (8^e ch.), 12 juin 2015, Adil Aoussar, n°231.575 ; C.E. (8^e ch.), 5 mai 2015, Sophie Boudailliez, n°231.096 ; C.E. (6^e ch.), 12 mars 2015, commune de Woluwé-Saint-Lambert, n°230.507 ; C.E. (6^e ch.), 12 mars 2015, Centre Public d'Action Sociale de Bruxelles, n°230.506 et C.E. (15^e ch.), 19 juin 2014, Jean-Christophe Ghyselen, n°227.770.

²¹¹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 176. Voy. aussi : C.E. (13^e ch.), 27 mai 2015, Paul Hayette et Martine Anrys, n°231.362 et C.E. (13^e ch.), 23 octobre 2014, Marie Vanthuynne, Raymond Taillez et Adélaïde Duflo, n°228.916.

²¹² C.E. (8^e ch.), 17 juin 2015, zone de police 5317 Mouscron, n°231.631 ; C.E. (11^e ch.), 16 juin 2015, Jessica Gossart, n°231.614 ; C.E. (8^e ch.), 16 juin 2015, Isabelle Delcave, n°231.606 ; C.E. (8^e ch.), 9 juin 2015, Luc Jandrain, n°231.475 ; C.E. (8^e ch.), 26 mai 2015, Pascal Higuët, n°231.339 ; C.E. (8^e ch.), 28 avril 2015, Michel Grignard, n°231.013 et C.E. (13^e ch.), 14 janvier 2015, commune de Braine-l'Alleud, n°229.814.

²¹³ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6 et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 174.

²¹⁴ C.E. (8^e ch.), 17 mars 2008, Ghislaine Beheydt, n°181.157.

²¹⁵ *Id.*

²¹⁶ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6.

²¹⁷ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §1^{er}.

²¹⁸ Cf. annexe, question n°2.b. et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 102.

²¹⁹ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6.

du requérant mais n'est pas imputable directement à la partie adverse »²²⁰. Cette dernière hypothèse, toute particulière, gagnerait à être clarifiée.

En réponse à l'invitation de la section de législation du Conseil d'État²²¹, le Législateur, dans travaux parlementaires²²², évoque par ailleurs quatre cas de figure²²³, exemplatifs, dans lesquels il est légitime de considérer qu'une partie a obtenu gain de cause. Il s'agit du retrait de l'acte litigieux par l'autorité administrative à la suite d'un constat d'illégalité posé par le Conseil d'État, du maintien par ce dernier des effets d'un acte annulé sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées²²⁴, de la mise en œuvre, pour corriger l'acte, du mécanisme de la boucle administrative réglé à l'article 38 des mêmes lois, et de la décision sur l'indemnité réparatrice, consacrée à l'article 11^{bis} des L.C.C.E. Pour rappel²²⁵, les travaux préparatoires précisent également qu'« [à] l'inverse, pour déterminer la partie qui succombe, il n'est tenu compte que du principal et non des divers incidents pouvant émailler la procédure (boucle, référé,...) »²²⁶.

Au retrait de l'acte attaqué suivant le constat d'illégalité intervenu au cours de la même procédure, C. Molitor assimile deux situations : le cas où le recours perd son objet en raison de l'annulation, par un autre arrêt, de l'acte litigieux²²⁷, et le cas où le retrait résulte d'une autre procédure²²⁸.

L'on ne saurait en aucun cas aborder les conséquences du retrait de l'acte objet du recours sans passer par l'arrêt Cukier et Henrion²²⁹, rendu par le Conseil d'État le 8 juillet 2014. Aux termes de ce dernier :

²²⁰ *Id.* F. Belleflamme et J. Sohier donnent notamment l'exemple de l'admission à la retraite (F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 87).

²²¹ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, avis de la section de législation du Conseil d'État n°53.317/AG, 11 juin 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 121.

²²² Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25.

²²³ Ces quatre cas de figure concernent *essentiellement* le contentieux de l'annulation, raison pour laquelle, par souci de clarté, ils seront traités dans ce contexte (C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6). Certaines hypothèses exposées ci-après pourront néanmoins s'appliquer dans le cadre d'autres types de procédures.

²²⁴ L.C.C.E., article 14^{ter}, tel que modifié par l'article 3 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014.

²²⁵ *Cf. supra* Partie I, chapitre II, section II, §1^{er}.

²²⁶ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25.

²²⁷ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6. Voy. aussi : F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 87 ; C.E. (13^e ch.), 26 juin 2015, commune de Baelen, n°231.775 et C.E. (13^e ch.), 13 mai 2015, Sébastien Simon, n°231.224.

²²⁸ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6. Voy. aussi : F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 87 et C.E. (6^e ch.), 8 mai 2015, s.a. Iveco Belgium, n°231.167.

²²⁹ C.E. (11^e ch.), 8 juillet 2014, Émile Cukier et Patricia Henrion, n°228.036.

« La question préalable se pose [...] de savoir si une indemnité de procédure peut être accordée lorsque la cause a perdu son objet en raison d'un retrait de l'acte attaqué.

En effet, l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, [...] prévoit que la section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure, qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie « ayant obtenu gain de cause ». Ce qui implique qu'il y ait une partie « succombante » et une partie qui gagne le litige.

Dans les circonstances de l'espèce, il peut être considéré que le retrait par la partie adverse de la décision attaquée a modifié favorablement la situation de la partie requérante, en sorte que la disparition de cette décision constitue une forme de succédané d'une annulation contentieuse. [...] »²³⁰.

La section du contentieux administratif n'aurait pas pu être plus claire : le retrait de l'acte est assimilable à une victoire dans le chef de la partie requérante qui doit, dès lors, bénéficier de l'indemnité de procédure. M. Belmessieri pose cependant la question²³¹ des conclusions qu'il y aurait lieu de tirer, ou non, d'une précision apportée par la juridiction, à la suite du raisonnement reproduit ci-dessus :

« Il en va d'autant plus ainsi que l'arrêt précité du Conseil d'Etat n° 226.422 a suspendu, en raison de son illégalité, l'exécution de la décision litigieuse, tandis que la partie adverse fonde expressément le retrait de cette décision sur le constat qu'elle « contient un vice de forme » et que « sa motivation n'est pas adéquate » »²³².

La présence d'un lien entre le retrait de l'acte et un arrêt de suspension antérieur constatant l'illégalité qui en est la cause est-elle indispensable à qualifier de succombante la partie adverse ? L'auteure, inférant des termes « d'autant plus » que l'intervention d'un arrêt de suspension, si elle consolide la démonstration du Conseil d'État, n'est pas déterminante, répond par la négative²³³. L'illégalité fondant le retrait peut dès lors ressortir de la seule procédure en annulation.

L'on s'étonne de la suite du raisonnement développé par l'auteure, selon laquelle il y a lieu d'interpréter l'expression des travaux préparatoires, qui expliquent qu'« [u]ne partie obtient [notamment] gain de cause lorsque [...] l'autorité retire son acte en se fondant sur une irrégularité constatée lors de la procédure au Conseil d'État »²³⁴, comme « ne s'appliqu[ant] à l'évidence qu'à des procédures comportant « deux phases », tel un recours en annulation avec

²³⁰ *Id.* et cf. annexe, question n°2.c. Voy. également : *infra* notes n°s 239 et 240.

²³¹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 174.

²³² C.E. (11^e ch.), 8 juillet 2014, Émile Cukier et Patricia Henrion, n°228.036. Voy. également : C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Anne-Laure Cordier et Gregory Vahid Creitz, n°229.441.

²³³ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 175.

²³⁴ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25.

demande en suspension »²³⁵. Les termes « procédure au Conseil d'État » ne pourraient-ils pas viser, par ailleurs, la seule procédure en annulation précédant le retrait qui, le plus souvent, a lieu suite au dépôt du rapport de l'auditeur²³⁶ ? Dans ce cas, il faudrait cependant supposer que le Législateur ait, dans son raisonnement, assimilé l'auditeur au « Conseil d'État », qui revêtirait ainsi une large acception.

Telle interprétation serait d'autant plus cohérente que M. Belmessieri conclut ensuite que « [r]ien ne s'oppose à ce qu'un retrait justifié par le caractère fondé d'un recours en annulation puisse intervenir »²³⁷. L'on imagine bien ce que l'auteure entend par là ; que, comme relevé ci-avant, l'illégalité fondant le retrait peut ressortir de la seule procédure en annulation. La formulation adoptée déconcerte néanmoins : le « caractère fondé » peut-il déjà être affirmé à ce stade ? L'illégalité devra être constatée par l'auditeur avant même que le recours ne soit déclaré fondé, puisque dans le cas contraire, cela supposerait qu'un arrêt d'annulation est intervenu et que par conséquent, le retrait ne peut plus régulièrement avoir lieu. Par ailleurs, la question de savoir quelle partie peut être qualifiée de triomphante, et dès lors, créancière de l'indemnité de procédure, ne se poserait plus dans ce cas puisqu'il ne fait aucun doute qu'il s'agit de la partie requérante...

Pour conclure sur le retrait, il convient de s'interroger sur l'importance que revêtent ses motifs²³⁸. Car si certains arrêts se limitent à constater, sans plus de développements, la disparition de l'acte du fait de son retrait par l'autorité du coup condamnée à l'indemnité de procédure²³⁹, d'autres décisions prennent la peine d'examiner les circonstances dans lesquelles le retrait est intervenu²⁴⁰. Cette pratique, qui pourrait aboutir à ne pas octroyer

²³⁵ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 175. À noter que l'auteure pose cette interprétation dans le but précis d'attirer l'attention du lecteur sur la prudence avec laquelle il y a lieu d'aborder ces travaux préparatoires.

²³⁶ Voy. par exemple : C.E. (11^e ch.), 9 mars 2015, Frédéric Lecomte, n°230.446.

²³⁷ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 175.

²³⁸ *Id.*

²³⁹ C.E. (6^e ch.), 26 juin 2015, s.a. Delta Thermic, n°231.765 ; C.E. (8^e ch.), 19 juin 2015, Serge Blond, n°231.681 ; C.E. (13^e ch.), 15 juin 2015, Audrey Delogne, Hervé François, Marie-Thérèse Gatellier et Daniel Gheeraert, n°231.582 ; C.E. (6^e ch.), 8 mai 2015, s.p.r.l. Teccon, n°231.170 ; C.E. (6^e ch.), 17 mars 2015, Charles Szymkovicz, n°230.565 ; C.E. (6^e ch.), 11 mars 2015, s.p.r.l. C-Consult Advice, n°230.471 ; C.E. (6^e ch.), 12 février 2015, s.a. Entreprises générales François Moureau et ses fils, n°230.181 ; C.E. (6^e ch.), 12 février 2015, société de droit britannique Hammerson P.L.C. et s.a. Eiffage Development, n°230.180 ; C.E. (6^e ch.), 2 février 2015, s.a. Sotraplant Travaux routiers, n°230.068 ; C.E. (8^e ch.), 30 janvier 2015, Didier Place, n°230.060 ; C.E. (12^e ch.), 19 décembre 2014, b.v.b.a. Faresa, n°229.668 ; C.E. (12^e ch.), 17 décembre 2014, b.v.b.a. Java, n°229.589 ; C.E. (6^e ch.), 3 décembre 2014, s.a. Caro-Maintenance, n°229.450 ; C.E. (6^e ch.), 3 décembre 2014, s.a. Metos, n°229.447 ; C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Anne-Laure Cordier et Gregory Vahid Creitz, n°229.441 ; C.E. (8^e ch.), 27 novembre 2014, Eddy Giot, n°229.362 ; C.E. (8^e ch.), 6 novembre 2014, Marcel Lemaire, n°229.088 ; C.E. (6^e ch.), 30 octobre 2014, s.a. Zolderse Dakprojecten, n°228.995 et C.E. (6^e ch.), 7 août 2014, société de droit français Entreprise Bagot, n°228.187.

²⁴⁰ C.E. (15^e ch.), 1^{er} juin 2015, s.p.r.l. Arda Ardana, n°231.396 ; C.E. (11^e ch.), 9 mars 2015, Angélique Mertus, n°230.448 (retrait implicite) ; C.E. (11^e ch.), 27 novembre 2014, Haroun Elleuch, n°229.387 ; C.E. (13^e ch.), 26

d'indemnité de procédure en raison des particularités concrètes du cas d'espèce, alors même que l'acte a été retiré, est à encourager²⁴¹.

Trois autres cas de figure sont énoncés par les travaux parlementaires.

Il s'agissait tout d'abord du maintien des effets dans le temps de l'acte annulé, sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées, nouvellement étendu aux actes individuels²⁴². Cette « modalité dont [l']arrêt [...] peut être assorti »²⁴³, qui ne peut avoir lieu qu'une fois l'acte annulé²⁴⁴, n'a pas pour conséquence de faire perdre au requérant sa qualité de partie ayant obtenu gain de cause, même si dans les faits, l'existence de l'acte se verra prolongée, à titre provisoire ou définitif.

La correction de l'acte vicié en cours de procédure par le biais de la boucle administrative, bien qu'elle aboutisse à un arrêt de rejet, n'a pas non plus pour effet de mettre les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, à charge du requérant²⁴⁵. L'utilisation de ce mécanisme issu du droit néerlandais²⁴⁶ prenant la forme d'une reconnaissance de l'illégalité entachant l'acte attaqué et donc, de la validité de la thèse du requérant, qualifier ce dernier de partie succombante irait à l'encontre de l'équilibre procédural qui doit exister entre les parties²⁴⁷. Par ailleurs, confirmant les travaux préparatoires mentionnés ci-avant²⁴⁸, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 janvier 2014 ne laisse aucune place à l'interprétation, quand il

novembre 2014, Pascale Lizin, Luis Enrique Pizarro Perdano et Martine Mardaga, n°229.344 ; C.E. (8^e ch.), 6 octobre 2014, Laurent Ledoux, n°228.660 ; C.E. (12^e ch.), 16 septembre 2014, b.v. Euro Trade Nederland, vennootschap naar Nederlands recht, n°228.381 ; C.E. (6^e ch.), 1^{er} septembre 2014, Céline Motte et s.a. Cofidis, n°228.239 ; C.E. (12^e ch.), 12 août 2014, n.v. Noordbouw, n°228.189 ; C.E. (12^e ch.), 15 juillet 2014, n.v. COS, n°228.085 et C.E. (11^e ch.), 8 juillet 2014, Émile Cukier et Patricia Henrion, n°228.036. Voy. aussi : C.E. (8^e ch.), 16 juin 2015, Alain Gosset, n°231.602 et C.E. (15^e ch.), 26 mai 2015, commune d'Etterbeek, n°231.348, dans lesquels l'adoption d'un nouvel acte par la partie adverse a empêché le Conseil d'État de la qualifier de partie ayant obtenu gain de cause alors même que l'acte attaqué n'a pas été retiré.

²⁴¹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 175, qui se fonde sur un récent rapport de Monsieur le Premier auditeur J. Stevens (5 décembre 2014, G/A 212.857/XII-7691). Voy. par exemple : C.E. (6^e ch.), 1^{er} septembre 2014, Céline Motte et s.a. Cofidis, n°228.239 (« Considérant que chacune des parties demande à ce que l'autre soit condamnée aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure; que, toutefois, il ressort des éléments de la cause que le retrait a été opéré par la partie adverse à la suite de sa prise de connaissance d'un élément nouveau que les parties requérantes avaient omis de lui préciser; que, dans de telles circonstances, il n'y a lieu d'octroyer une indemnité de procédure à aucune des parties »).

²⁴² L.C.C.E., article 14^{ter}, tel que modifié par l'article 3 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014 et projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par Mme Cécile THIBAUT et M. Yoeri VASTERSAVENDTS, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/3, pp. 7 et 14.

²⁴³ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 174.

²⁴⁴ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 6.

²⁴⁵ *Id.* Voy. également : D. RENDERS, « La boucle administrative ne serait-elle pas bouclée ? », *op. cit.*, p. 1206 et L. LOSSEAU, *op. cit.*, p. 549.

²⁴⁶ L. LOSSEAU, *op. cit.*, p. 423.

²⁴⁷ *Id.*

²⁴⁸ *Cf. supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A.

observe que « doit être considérée comme la partie qui succombe celle dont l'acte est entaché d'illégalité mais qui peut bénéficier de l'application de la boucle administrative »²⁴⁹.

Par souci de préservation de la sécurité juridique au regard de l'arrêt n°74/2014 du 8 mai 2014²⁵⁰ de la Cour constitutionnelle invalidant la boucle administrative flamande et dans l'attente de la décision de la Haute Cour sur la constitutionnalité de la boucle fédérale, intervenue le 16 juillet 2015 par un arrêt n°103/2015²⁵¹, le Conseil d'État s'est abstenu de mettre en œuvre le mécanisme²⁵², raison pour laquelle il n'existe pas d'arrêt identifiant la partie débitrice de l'indemnité de procédure dans ce contexte précis.

Les travaux préparatoires concluent leur énumération, non limitative –on le rappelle–, par l'hypothèse dans laquelle « le Conseil d'État est amené à statuer sur les effets en droit privé d'une annulation »²⁵³. Ils visent par là la mise en œuvre de l'indemnité réparatrice²⁵⁴, réglée à l'article 11*bis* des lois coordonnées. Ainsi, dans le cas où, à la suite²⁵⁵ d'un arrêt constatant l'illégalité d'un acte administratif²⁵⁶, la partie requérante décide, en application du principe *electa una via*²⁵⁷, de demander la réparation de son préjudice devant la même juridiction et que l'indemnité réparatrice lui est octroyée, elle bénéficiera également d'une indemnité de procédure, qui viendra s'y juxtaposer. À l'inverse, dans l'hypothèse où l'indemnité réparatrice lui serait déniée, le requérant serait redevable d'une indemnité de procédure au profit de la partie adverse. En d'autres termes, la demande d'indemnité réparatrice pouvant être considérée comme une nouvelle procédure²⁵⁸, elle ne suffira pas, à elle seule, à ce que l'Administration soit qualifiée de partie succombante. Encore faut-il qu'il soit fait droit à la demande du requérant²⁵⁹.

²⁴⁹ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 janvier 2014 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, pp. 9083 et 9084.

²⁵⁰ C.C., 8 mai 2014, n°74/2014, *J.L.M.B.*, 2014, liv. 25, pp. 1193 à 1201, obs. D. RENDERS.

²⁵¹ C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015.

²⁵² M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 178.

²⁵³ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25.

²⁵⁴ C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 5 et 7 et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 178.

²⁵⁵ La demande d'indemnité réparatrice peut également intervenir avant que l'arrêt ne soit prononcé, en même temps que le recours en annulation ou au cours de la procédure (règlement général de procédure, article 25/1). À préciser par ailleurs qu'elle ne pourra plus intervenir au-delà des 60 jours suivant la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité (règlement général de procédure, article 25/1, 3° et L.C.C.E., article 11*bis*, al. 2 et 3).

²⁵⁶ Le constat peut résulter d'une annulation mais aussi de l'utilisation de la boucle administrative ou de la non application de l'acte sur base de l'article 159 de la Constitution (L.C.C.E., article 11*bis*, al. 1^{er} ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 536 et F. GLANSDORFF, « L'indemnité réparatrice... », *op. cit.*, p. 476).

²⁵⁷ L.C.C.E., article 11*bis*, al. 4 et 5.

²⁵⁸ C. MOLITOR, *op. cit.*, p. 7.

²⁵⁹ *Id.* et M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 178.

La coexistence de l'indemnité de procédure et de l'indemnité réparatrice suscite encore deux questions, qui restent à aborder.

Une première question consiste à se demander si la même solution serait préconisée dans le cas où l'indemnité réparatrice aurait été sollicitée dans la requête initiale²⁶⁰ ou au cours de la procédure²⁶¹. Une double indemnité de procédure est-elle justifiable dans pareille hypothèse, dans la mesure où les deux questions –la régularité de l'acte et la réparation du dommage qu'il aurait causé– sont réglées au cours d'une même procédure ? La question appelle une réponse négative²⁶². Il n'est cependant pas illégitime de s'interroger : la charge de travail de l'avocat diffère-t-elle réellement d'un scénario à l'autre, que l'indemnité réparatrice fasse l'objet d'une procédure distincte ou non ?

Une seconde question subsiste. Aux termes de l'article 11*bis*, §1^{er} des L.C.C.E., « [t]oute partie requérante ou intervenante²⁶³ qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1er ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ». Comme relevé ci-avant²⁶⁴, la partie intervenante ne peut être condamnée à l'indemnité de procédure, pas plus qu'elle ne peut en bénéficier. Si l'intervention a

²⁶⁰ Pour un cas d'application, voy. C.E. (13^e ch.), 15 juin 2015, Jeanne Pirard et Jean Massaux, n°231.585, dans lequel, en l'absence de constat d'illégalité, la demande d'indemnité réparatrice est rejetée mais aucune indemnité de procédure n'est sollicitée.

²⁶¹ Dans l'hypothèse où l'indemnité réparatrice est sollicitée en cours de procédure, « l'examen de cette demande est tenu en suspens jusqu'à l'arrêt qui statue définitivement sur le recours en annulation ». Cependant, « [s]i aucune illégalité n'est constatée, l'arrêt qui clôt la procédure en annulation rejette aussi la demande d'indemnité réparatrice (règlement général de procédure, article 25/3, §§2 et 3). Pour un cas d'application, voy. C.E. (15^e ch.), 11 mai 2015, Youssef Kaissoun, n°231.184. La question que l'on pose ayant pour objectif d'examiner la situation dans laquelle seul un arrêt intervient, l'on ne vise ici, outre l'hypothèse de l'introduction concomitante de la requête en annulation et de la requête en indemnité réparatrice (« si le membre de l'auditorat désigné s'estime en possession de toutes les données utiles à [l']instruction et au jugement de la demande d'indemnité »), selon les termes de l'article 25/3, §1^{er}, al. 1^{er} du règlement général de procédure), que le cas où la demande d'indemnité réparatrice intervenue en cours de procédure d'annulation est rejetée du fait de l'absence de tout constat d'illégalité.

²⁶² Les travaux préparatoires n'abordent pas cette seconde hypothèse, fonction du moment de l'introduction de la requête en indemnité réparatrice, puisqu'ils observent qu'« [u]ne partie obtient gain de cause [...] si le Conseil d'État est amené à statuer sur les effets en droit privé d'une annulation [l'on souligne] » (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, p. 25), ce qui laisse penser qu'elle ne doit pas donner lieu à une indemnité de procédure distincte. Dans le cas contraire, si l'on devait considérer qu'une double indemnité de procédure est également possible dans le cas où l'indemnité réparatrice ne fait pas l'objet d'une procédure à part entière, la formulation utilisée par les auteurs de la loi serait incompatible avec l'esprit de l'indemnité réparatrice, dont l'octroi dépend non pas d'une annulation mais plus largement d'un constat d'illégalité, qui n'est pas nécessairement fonction d'un arrêt d'annulation.

²⁶³ L'on souligne.

²⁶⁴ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section II, §3.

généralement pour objectif de permettre au titulaire de l'acte litigieux de faire valoir ses droits²⁶⁵, aux côtés de l'Administration, il existe des cas où la partie intervenante peut prétendre avoir subi un préjudice du fait de l'illégalité constatée. D'où la formulation de l'article 11*bis*, qui épouse un large champ d'application *materie personae*.

Comment concilier les dispositions des articles 11*bis* et 30/1 des lois coordonnées ? La justification de la différence de traitement qui existe entre les parties requérante et intervenante en amont, avancée par les auteurs de la loi, est-elle transposable en aval, lorsqu'il revient au Conseil d'État de statuer sur l'octroi de l'indemnité réparatrice ? L'on y reviendra²⁶⁶.

B. Le contentieux de la suspension

Aux termes de l'article 68, alinéa 4 du règlement général de procédure, « [l]orsque la suspension de l'exécution de l'acte ou du règlement d'une autorité administrative est demandée, l'arrêt du Conseil d'État liquide à la fois les dépens de la demande de suspension et ceux de la requête en annulation et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci au moment où il statue sur la requête en annulation ». L'indemnité de procédure, à l'instar des autres dépens, a donc pour vocation d'être octroyée une fois l'arrêt statuant sur l'annulation rendu²⁶⁷. Comme relevé ci-avant²⁶⁸, la procédure en suspension antérieure a pour conséquence d'en permettre une majoration de 20%.

Cela va sans dire, l'indemnité de procédure est mise à charge de la partie requérante lorsque suite à un arrêt de rejet de la demande en suspension, son recours en annulation subit le même sort²⁶⁹, ou qu'elle n'introduit pas de demande de poursuite de la procédure²⁷⁰. Inversement,

²⁶⁵ J. SOHIER, *op. cit.*, p. 95.

²⁶⁶ Cf. *infra* Partie II, chapitre II, section III.

²⁶⁷ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 176. Voy. également : C.E. (9^e ch.), 19 février 2015, Jan Snellinx, n°230.248 ; C.E. (8^e ch.), 23 janvier 2015, Marc Dubrule, n°229.965 ; C.E. (6^e ch.), 12 janvier 2015, s.p.r.l. Entreprises Paul Frateur, n°229.780 ; C.E. (6^e ch.), 21 octobre 2014, s.p.r.l. T.P.F. Utilities et s.a. Newelec, n°228.842 et C.E. (12^e ch.), 24 juin 2014, n.v. Heliventure FTO, n°227.855.

²⁶⁸ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section III, §3.

²⁶⁹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 176 et C.E. (11^e ch.), 29 décembre 2014, Christian, Evelyne et Brigitte Courvoisier et Addfalisco (O.N.G.), n°229.704.

²⁷⁰ C.E. (6^e ch.), 25 février 2015, s.a. Group Cleaning & Services, n°230.315 ; C.E. (15^e ch.), 28 janvier 2015, commune d'Ixelles, n°230.000 ; C.E. (8^e ch.), 19 décembre 2014, Alain Brouillard, n°229.647 et C.E. (15^e ch.), 3 décembre 2014, Sabine Demet, n°229.454.

lorsque suite à un arrêt de suspension, intervient un arrêt d'annulation, l'indemnité de procédure est mise à charge de la partie adverse²⁷¹.

La situation particulière dans laquelle l'annulation est prononcée en dépit du rejet de la demande de suspension, prononcé en raison par exemple de l'inaptitude de la partie requérante à démontrer l'existence de la condition d'urgence, a également été rencontrée par le Conseil d'État²⁷². Il sera raisonnable, dans ce contexte précis, de mettre l'indemnité de procédure à charge de la partie adverse, cette dernière succombant « au terme de la procédure dans son ensemble »²⁷³. Condamner l'Administration à une majoration de 20% de l'indemnité, justifiée par une procédure intentée par le requérant et dont le Conseil d'État a déclaré la non nécessité, paraît toutefois disproportionné²⁷⁴. Il conviendra dès lors de compléter la liste, non limitative²⁷⁵, des exceptions aux hypothèses de majoration énoncées à l'article 67, §2, alinéa 3 du règlement général de procédure.

Qu'en est-il maintenant du cas où l'arrêt de suspension n'est pas suivi d'une requête en annulation introduite dans les délais²⁷⁶ ? En vertu du dernier alinéa de l'article 68²⁷⁷ précité, « l'arrêt qui lève la suspension liquide les dépens en les mettant à charge du requérant ». La partie adverse pourra dès lors être qualifiée de partie ayant obtenu gain de cause, à moins cependant que la levée de suspension ne résulte du retrait de l'acte litigieux par cette dernière²⁷⁸, auquel cas « la question de la mise à charge de l'indemnité de procédure [devra] être tranchée en fonction du retrait²⁷⁹ »²⁸⁰, ou de sa réfection²⁸¹.

²⁷¹ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 176. Pour un cas d'application, voy. par exemple : C.E. (5^e bis ch.), 11 juin 2015, Marie-Line Labiouse, n°231.558.

²⁷² C.E. (13^e ch.), 24 février 2015, Antoine et Dorothée Mariage, n°230.306, qui annule l'acte litigieux après avoir rejeté la demande de suspension *en extrême urgence* (C.E. (13^e ch.), 6 novembre 2014, Antoine et Dorothée Mariage, n°229.089).

²⁷³ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 176.

²⁷⁴ *Id.* et C.E. (13^e ch.), 24 février 2015, Antoine et Dorothée Mariage, n°230.306. Voy. aussi, dans un tout autre contexte : C.E. (8^e ch.), 21 avril 2015, Catherine Lecocq, n°230.925, qui refuse la majoration de l'indemnité de procédure allouée à la partie adverse, dans la mesure où le désistement de la partie requérante est intervenu avant que ne soit examiné le volet « annulation » de la requête unique.

²⁷⁵ Cf. *supra* note n°194. *Contra* : M. BELMESSIERI, *op. cit.*, pp. 176 et 177, pour qui ces exceptions sont énumérées limitativement et donc, « ne visent pas l'hypothèse d'un rejet de la demande de suspension mais non du recours en annulation ». L'auteur en conclut qu'« une diminution de l'indemnité de procédure ne pourrait, en principe, s'opérer que par l'application d'un des critères visés à l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, notamment celui du « caractère manifestement déraisonnable de la situation » [...]. Il n'est toutefois pas certain que ce critère ait été conçu, et consacré dans la législation, pour s'appliquer à de telles situations ».

²⁷⁶ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 177.

²⁷⁷ Règlement général de procédure, article 68, al. 6.

²⁷⁸ C.E. (8^e ch.), 17 mars 2015, Marc Bautil, n°230.536, qui met l'indemnité de procédure à charge de la partie adverse dans la mesure où le retrait de l'acte a pour effet qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la levée de la

Enfin, l'hypothèse de l'octroi d'une indemnité de procédure dans le cadre d'une demande de suspension introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence mais non assortie d'un recours en annulation, précédemment abordée²⁸², expliquerait pourquoi, depuis sa modification par l'article 4 de l'arrêté d'exécution du 28 mars 2014, l'article 2 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 rend applicable, « le cas échéant », les articles 67 et 84/1 du règlement général de procédure au référé administratif²⁸³. Dans ce cas de figure²⁸⁴, l'on s'en doute, le Conseil d'État qui rejette la demande condamnera la partie requérante à l'indemnité de procédure²⁸⁵. Si par contre, il en vient à ordonner la suspension de l'acte attaqué, l'indemnité de procédure sera mise à charge de la partie adverse²⁸⁶. Pour rappel²⁸⁷, la procédure de suspension en extrême urgence introduite seule n'ouvre pas le droit à une indemnité majorée.

En règle générale, l'on peut constater que, dans les situations ignorées du Législateur et du Roi, l'identification des parties triomphante et succombante par le Conseil d'État trouvera un fondement dans l'équité qui, malheureusement, n'a pas réponse à tout²⁸⁸.

suspension qui aurait dû intervenir en l'absence de requête en annulation introduite à la suite de l'arrêt de suspension.

²⁷⁹ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A.

²⁸⁰ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 177.

²⁸¹ C.E. (9^e ch.), 19 février 2015, Cassandra Stamatopoulos, n°230.244. De façon plus générale, « [als] het niet-indienen van een beroep tot nietigverklaring kan worden verklaard door het feit dat verzoekster vanwege de verwerende partij inmiddels genoegdoening heeft verkregen, is er grond om de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, met inbegrip van de gevorderde rechtsplegingsvergoeding, ten laste van de verwerende partij te leggen » (C.E. (9^e ch.), 17 février 2015, Emma Cooreman, n°230.220).

²⁸² Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section III, §3.

²⁸³ Arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 14 janvier 1992, article 2, tel que remplacé par l'article 4 de l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014.

²⁸⁴ M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 177.

²⁸⁵ C.E. (6^e ch.), 29 mai 2015, s.a. Ordin Access, n°231.381 ; C.E. (6^e ch.), 11 février 2015, s.a. Electrotechnique et Mécanique Putman Frères et s.a. Duchene, n°230.170 ; C.E. (6^e ch.), 17 décembre 2014, a.s.b.l. Mensura Service externe de prévention et de protection au travail, n°229.591 ; C.E. (6^e ch.), 24 octobre 2014, s.a. Ghent dredging et s.a. Algemene Aannemingen Soetaert, n°228.927 ; C.E. (6^e ch.), 10 octobre 2014, Aurore Dierickx Visschers et Robert Braem, n°228.725 ; C.E. (6^e ch.), 8 juillet 2014, s.a. Idest Communication, n°228.034 et C.E. (6^e ch.), 19 juin 2014, s.a. Kumpfen, n°227.772.

²⁸⁶ C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, s.p.r.l. Bultia Bar & Grill, n°228.198.

²⁸⁷ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section III, §3.

²⁸⁸ F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 87.

Section V – La procédure d’octroi de l’indemnité de procédure²⁸⁹

La disposition de l’article 1017, alinéa 1^{er} du Code judiciaire, en vertu de laquelle « [t]out jugement définitif prononce, même d’office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n’en disposent autrement et sans préjudice de l’accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète », n’a pas été transposée aux procédures devant le Conseil d’État.

C’est ainsi qu’au contraire, l’article 84/1 du règlement général de procédure²⁹⁰, inséré par l’article 3 de l’arrêté royal du 28 mars 2014, implique que la juridiction administrative suprême, afin d’octroyer une indemnité de procédure, ait été expressément sollicitée par les parties²⁹¹. La demande d’indemnité de procédure peut prendre deux formes : elle ressort soit de tout acte de procédure, soit d’une note de liquidation des dépens, tout deux déposés à l’intervention d’un avocat et indiquant le montant auquel il est prétendu²⁹².

La partie qui sollicite l’indemnité de procédure conserve la possibilité de modifier ce montant « 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 »²⁹³.

²⁸⁹ C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 3 et 9 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, p. 440 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 72 ; M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 187 ; S. BOULLART et N. VERMEIRE, « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *op. cit.*, pp. 1443 et 1444 ; X., « Rechtsplegingsvergoeding RvS », *op. cit.*, p. 9 et X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *op. cit.*, p. 348.

²⁹⁰ Règlement général de procédure, article 84/1, tel qu’inséré par l’article 3 de l’arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l’indemnité de procédure visée à l’article 30/1 des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014.

²⁹¹ C.E. (6^e ch.), 10 mars 2015, s.p.r.l. Immucor Gamma Benelux et société de droit français Immucor France, n°230.465 ; C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Françoise Mitongu Ngandu, n°229.439 ; C.E. (11^e ch.), 27 novembre 2014, Rosanna Brucculeri, n°229.376 ; C.E. (11^e ch.), 13 octobre 2014, Valérie Georgen, n°228.742 et C.E. (15^e ch.), 27 juin 2014, s.a. Instrumentation Laboratory Belgium, n°227.924.

²⁹² Règlement général de procédure, article 84/1 ; C.E. (9^e ch.), 9 mars 2015, Olivier Maene, n°230.436 ; C.E. (9^e ch.), 3 mars 2015, Charlotte De Cuyper, n°230.380 ; C.E. (11^e ch.), 12 février 2015, Michaël Gonzalez, n°230.186 ; C.E. (6^e ch.), 17 décembre 2014, s.a. Compagnie d’entreprises C.F.E. et société par actions simplifiée de droit français Vinci construction terrassement S.A.S., n°229.590 et C.E. (8^e ch.), 28 mai 2014, Philippe Legrand, n°227.589.

²⁹³ Règlement général de procédure, article 84/1. « Uit die bepaling volgt dat de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding niet voor het eerst gevraagd kan worden op de terechtzitting over een beroep tot nietigverklaring dat op grond van artikel 93 van de algemene procedureregeling met korte debatten definitief kan worden beslecht » (C.E. (14^e ch.), 9 décembre 2014, Jeroen Claes, n°229.504). Voy. également : C.E. (6^e ch.), 29 avril 2015, s.a. Activa, n°231.023.

PARTIE II – APPROCHE CRITIQUE

L'objet de cette seconde partie consiste à approcher la répétibilité des frais et honoraires d'avocat devant le Conseil d'État sous un angle critique, dans le but d'évaluer l'insertion de l'indemnité de procédure dans les lois coordonnées au regard de deux principes fondamentaux ; celui du respect du droit d'accès aux prétoires (chapitre I), d'une part, et celui de l'égalité et de la non-discrimination (chapitre II), d'autre part.

CHAPITRE I – OBSTACLE AU DROIT D'ACCÈS AU JUGE ?

Après s'être brièvement arrêté sur le droit d'accès à la justice en tant que tel, mais également dans sa relation, d'une complexité toute particulière, avec le principe de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat (section I), il sera question de déterminer dans quelle mesure les modalités d'encadrement mises en place par le Législateur et le Roi permettent de nuancer les effets de l'indemnité de procédure, et donc, de maintenir à une hauteur raisonnable l'obstacle ainsi placé sur le parcours du requérant (section II), pour enfin aborder la répétibilité dans le contexte plus global de l'augmentation du risque financier présenté par l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État (section III).

Section I – Le droit d'accès au juge et les restrictions dont il peut faire l'objet

Le droit d'accès au juge, principe général de droit²⁹⁴ fondamental, est consacré à l'article 6, §1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁹⁵ qui, *in limine*, énonce que « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale²⁹⁶ dirigée contre elle »²⁹⁷. Il ressort également de l'article 13 de la même Convention, entérinant le droit à un

²⁹⁴ C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.18.1., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.12.4. et B.64.3.

²⁹⁵ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

²⁹⁶ L'on observe que, si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme bénéficie d'un champ d'application cantonné aux matières civiles et pénales et partant, est inapplicable en tant que tel au contentieux administratif, il en ressort un principe général de droit profitant quant à lui d'un champ d'application étendu (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.18.1.).

²⁹⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n°4451/70, §§28, 35 et 36 : « [...] l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne proclame pas en termes exprès un droit d'accès aux tribunaux. Il énonce des droits distincts mais dérivant de la même idée fondamentale et qui, réunis, constituent un droit unique dont il ne donne pas la définition précise, au sens étroit de ces mots. [...] Aux yeux de la Cour, on ne comprendrait pas que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) décrive en détail les garanties de procédure accordées aux parties à une action civile en cours et

recours effectif, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²⁹⁸, et de l'article 13 de la Constitution²⁹⁹.

Dans le contexte de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat, le respect du droit d'accès à la justice a ceci de particulier qu'il constitue la clef de voûte de l'argumentation des adversaires, mais aussi des partisans de l'indemnité de procédure³⁰⁰. En effet, « si la perspective de devoir rembourser les frais et honoraires de conseils de l'adversaire peut être de nature à dissuader certains justiciables d'agir ou de se défendre en justice »³⁰¹, la répétibilité peut également avoir pour effet, en cas de victoire, de faciliter l'accès aux tribunaux, « en particulier pour les personnes dont les moyens financiers sont limités mais qui n'ont pas droit à une aide juridique gratuite »³⁰².

L'on prend pour preuve de cette profonde ambiguïté les travaux parlementaires précédant l'adoption de la loi du 21 avril 2007 abordée ci-avant³⁰³, qui, s'ils optent pour l'instauration, strictement encadrée³⁰⁴, du mécanisme de l'indemnité de procédure devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire, émettent néanmoins quelques réserves sur les conséquences qu'elle pourrait avoir pour le justiciable :

qu'il ne protège pas d'abord ce qui seul permet d'en bénéficier en réalité: l'accès au juge. Équité, publicité et célérité du procès n'offrent point d'intérêt en l'absence de procès. [...] [L]e droit d'accès constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 6 par. 1 ».

²⁹⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice le 7 décembre 2000.

²⁹⁹ « Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

³⁰⁰ S. VELU, « Le droit belge et les enseignements du droit comparé », *op. cit.*, pp. 75 et 91. L'argumentation des parties dans le cadre du recours en annulation introduit contre l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 ayant abouti à l'arrêt n°48/2015 de la Cour constitutionnelle illustre parfaitement le propos (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, A.3. et A.7. à A.10.). Voy. également : D. DESSARD, *op. cit.*, p. 60 ; J. ENGLEBERT, *op. cit.*, pp. 101 et 102 et V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 183 à 196.

³⁰¹ S. VELU, « Le droit belge et les enseignements du droit comparé », *op. cit.*, p. 75. « Nu leidt het weinig twijfel dat het verhalen op de verliezer van het ereloon van de advocaat van de winnaar de risico's van het procederen – thans beperkt tot de gerechtskosten – aanzienlijk verhoogt en dus het recht op toegang tot de rechter beperkt, van eisers zowel als van verweerders » (P. VAN ORSHOVEN, « Over de verhaalbaarheid van advocatenkosten. The loser's standing small ? », *Juristenkrant*, 2004, liv. 94, p. 8, auquel se réfèrent les travaux préparatoires (proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, développements, 4 mai 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-1686/1, pp. 2 et 8)).

³⁰² Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, développements, 4 mai 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-1686/1, p. 8, qui précise également que les partisans de l'indemnité de procédure se basent principalement sur une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, en vertu de laquelle « [s]auf circonstances particulières, la partie gagnante doit, en principe, obtenir de la partie perdante le remboursement de ses frais et dépenses, y compris les honoraires d'avocat, qu'elle a raisonnablement exposés à propos de la procédure » (recommandation n°R(81)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux états membres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice, annexe D.14).

³⁰³ Cf. *supra* Partie I, chapitre I, section I.

³⁰⁴ Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, p. 15 et J. ENGLEBERT, *op. cit.*, p. 103. Voy. également : D. DESSARD, *op. cit.*, p. 67 et O. MICHIELS, *op. cit.*, p. 1261, note n°13.

« Les avis divergent sur la question de savoir si la répétibilité va ou non constituer un moyen de favoriser l'accès à la justice.

Il apparaît au gouvernement que la répétibilité ne constituera pas automatiquement et nécessairement un outil permettant de favoriser l'accès à la justice et d'assurer l'égalité des armes. Au contraire, elle pourrait même constituer un réel frein pour certaines catégories de justiciables.

La répétibilité peut en effet avoir comme effet néfaste d'entraver l'accès à la justice des plus démunis.

Plutôt que de se sentir encouragés à faire appel à la justice, les justiciables risquent en effet d'être paralysés, même s'ils s'estiment dans leur bon droit, par la perspective éventuelle de devoir prendre en charge les honoraires de l'avocat de leur adversaire. Un procès n'est pas une science exacte, et il est dès lors impossible d'être certain de son issue au début de la procédure »³⁰⁵.

Bien que contrairement à de nombreuses dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme³⁰⁶, l'article 6 n'est pas doté d'un second paragraphe énonçant les conditions auxquelles il peut y être dérogé, le droit d'accès à la justice n'est pas absolu³⁰⁷. Pour emprunter les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, « [a]rticle 6 § 1 of the Convention embodies the « right to court » – of which the right of access is one aspect – as a constituent element of the right to a fair trial. This right is not absolute. By its very nature it calls for regulation by the State and may be subject to limitations permitted by implication. [Toutefois], these limitations must not restrict or reduce a person's access in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired »³⁰⁸.

Est-ce le cas de la répétibilité ? Si la réponse à cette question demeure controversée³⁰⁹, l'on ne peut que s'étonner, avec J. Englebert et V. Letellier, de la prémisse sur base de laquelle ses partisans développent leur argumentation. En effet, le raisonnement selon lequel « dorénavant

³⁰⁵ Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, pp. 14 et 15. Voy. également : proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, développements, 4 mai 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-1686/1, pp. 8 et 9.

³⁰⁶ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, articles 8, §2, 9, §2, 10, §2 et 11, §2.

³⁰⁷ C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.40.1. et C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.18.2.

³⁰⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Harrison McKee c. Hongrie*, 3 juin 2014, req. n°22840/07, §21 ; Cour eur. D.H., arrêt *RTBF c. Belgique*, 29 mars 2011, req. n°50084/06, §69 ; Cour eur. D.H., arrêt *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, req. n°1063/07 ; Cour eur. D.H., arrêt *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, 24 février 2009, req. n°49230/07, §35 et Cour eur. D.H., arrêt *Stankov c. Bulgarie*, 12 juillet 2007, req. n°68490/01, §50. Voy. également sur le droit d'accès au juge et les limitations dont il peut faire l'objet, en général : Cour eur. D.H., arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, req. n°2885/78, §57 et Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n°4451/70, §38, dans lequel la « Cour estime [...] que le droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu. S'agissant d'un droit que la Convention reconnaît (cf. les articles 13, 14, 17 et 25) (art. 13, art. 17, art. 25) sans le définir au sens étroit du mot, il y a place, en dehors des limites qui circonscrivent le contenu même de tout droit, pour des limitations implicitement admises ».

³⁰⁹ V. LETELLIER, *op. cit.*, p. 193.

la partie qui était certaine d'avoir gain de cause ne devra plus hésiter à introduire une action en justice pour faire reconnaître ses droits, puisqu'elle connaîtra à l'avance le montant de l'indemnité de procédure qu'elle pourra récupérer à titre d'intervention dans les frais et honoraires de son avocat »³¹⁰ suppose qu'il soit possible d'anticiper, avec certitude, l'issue du procès. *Quod non*³¹¹.

Section II – L'encadrement de l'indemnité de procédure : une limitation de ses effets ?

Le 18 décembre 2008, la Cour constitutionnelle rejetait le recours introduit à l'encontre de l'article 1022 du Code judiciaire, affirmant qu'il était dépourvu d'effets disproportionnés sur l'accès à la justice. À l'appui de son raisonnement³¹², elle invoquait le strict encadrement par le Législateur du système de la répétibilité³¹³, reposant sur le caractère forfaitaire de l'indemnité de procédure, d'une part, et sur le pouvoir d'appréciation laissé au juge pour en adapter le montant aux circonstances de la cause, d'autre part. Le propos fut partiellement réitéré par la Cour de cassation le 24 juin 2010, dans un arrêt qui disait pour droit que les critères de modulation énoncés à l'article 1022 du Code judiciaire, permettant de soit réduire, soit augmenter le montant de l'indemnité de procédure, consistaient en des « critères précis qui doivent baliser la décision judiciaire aux fins de garantir que l'accès au juge sera conservé et facilité »³¹⁴.

Rien de surprenant, dans ce contexte, à voir la décision rendue le 30 avril 2015 déclarer non fondée la seconde branche du moyen soutenant la violation par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés au droit d'accès au juge³¹⁵. La

³¹⁰ J. ENGLEBERT, *op. cit.*, p. 104, qui relate une interview radiophonique de Madame Laurette ONKELINX, alors ministre de la justice, intervenue à l'occasion du vote de la loi du 21 avril 2007. Le raisonnement perd du reste tout son sens à la lumière du « second argument unanimement invoqué par les tenants de la répétibilité, soit celui de la responsabilisation des consommateurs de la justice, [en vertu duquel] le plaideur téméraire [devra] être sanctionné » (V. LETELLIER, *op. cit.*, p. 194). V. Letellier précise également que l'indemnité de procédure, si elle endossait cette fonction, ferait double emploi au regard du « système sanctionnant les procès téméraires et vexatoires » (V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 194 et 195), qui prend au Conseil d'État la forme de l'amende pour recours manifestement abusif réglée à l'article 37 des L.C.C.E. (D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, pp. 289 et 290 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 102 et 103 et M. LEROY, *op. cit.*, pp. 598 à 600), disposition à laquelle en 2011, M. Kaiser proposait un recours plus large comme variante à l'instauration d'une indemnité de procédure, sous réserve de quelques adaptations (M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, pp. 26 et 27).

³¹¹ J. ENGLEBERT, *op. cit.*, pp. 103 et 104 et V. LETELLIER, *op. cit.*, p. 192.

³¹² C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *op. cit.*, considérant B.5.6. Cet enseignement a récemment été rappelé par la Cour dans deux arrêts (C.C., 21 mai 2015, n°70/2015, considérant B.11. et C.C., 21 mai 2015, n°68/2015, considérant B.11.).

³¹³ Sur le strict encadrement du système de répétibilité devant l'Ordre judiciaire, voy. *supra* note n°304.

³¹⁴ Cass. (1^{re} ch.), 24 juin 2010, *Pas.*, 2010, liv. 6, pp. 2042 à 2049, cité par H. BOULARBAH, *op. cit.*, p. 385.

³¹⁵ C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérants B.16. à B.20.

Cour constitutionnelle, fidèle à sa jurisprudence antérieure, pour cette partie de l'arrêt en tout cas³¹⁶, raisonne comme ceci :

« B.19.1. Il peut être admis que l'instauration d'une indemnité de procédure pourrait représenter une restriction d'ordre financier au droit d'accès au juge, spécialement pour les justiciables qui jouissent de revenus peu élevés.

Toutefois, le législateur a veillé à sauvegarder le droit d'accès au juge pour l'ensemble des justiciables.

B.19.2. En effet, le législateur a choisi d'encadrer strictement la répétibilité en limitant l'augmentation du montant des indemnités de procédure et en octroyant au juge un pouvoir d'appréciation lui permettant d'adapter ce montant, dans la fourchette définie par le Roi, pour tenir compte de circonstances particulières, et notamment de la capacité financière de la partie qui succombe. Ce système permet donc de limiter les effets de la répétibilité pour la partie qui perd le procès et qui ne dispose pas de moyens financiers importants.

De plus, l'indemnité de procédure ne constitue pas une indemnisation intégrale mais une indemnisation forfaitaire et le Conseil d'Etat, tout comme les juridictions ordinaires, a la possibilité de déroger dans certains cas, dans les limites des marges fixées par l'arrêté royal, au montant de base, et même d'accorder un montant symbolique s'il estime qu'il serait déraisonnable d'accorder l'indemnité minimale (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 25) »³¹⁷.

L'on en conclut que l'indemnité de procédure telle qu'organisée par l'article 30/1 des lois coordonnées n'entrave pas, outre mesure, l'accès à la justice³¹⁸. À elle seule du moins.

Section III – L'augmentation globale du risque financier lié à l'introduction d'un recours

Nombreux sont les auteurs qui, à l'aube de la transposition du mécanisme de la répétibilité aux procédures mues devant le Conseil d'État³¹⁹, exprimaient des craintes quant à l'effet

³¹⁶ Cf. *infra* Partie II, chapitre II, section I.

³¹⁷ Cf. annexe, question n°4.

³¹⁸ La Cour constitutionnelle ajoute que la non transposition de l'article 1017, al. 2 du Code judiciaire, en vertu duquel « [l]a condamnation aux dépens est [...] toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux », aux procédures devant le Conseil d'État « n'est pas de nature à priver [l'article 30/1 des L.C.C.E.] de son caractère raisonnable » dans la mesure où, d'une part, l'exception prévue dans le droit judiciaire trouve son fondement dans la volonté du Législateur de « garantir la gratuité de la procédure pour les assurés sociaux dont les droits sociaux sont contestés » et, d'autre part, la section du contentieux administratif conserve un certain pouvoir d'appréciation pour moduler le montant de l'indemnité de procédure (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérants B.13.2.2.1. et B.13.2.2.2., confirmés par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.2.).

³¹⁹ Certains, anticipant l'intervention du Législateur, avaient déjà émis des doutes quant à la compatibilité d'une transposition de la répétibilité au Conseil d'État avec le respect du droit d'accès au juge. Voy. notamment : M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 30 et V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 191 et 194, qui écrit : « Dans la représentation du citoyen modeste, s'attaquer à une institution est souvent perçu comme un combat opposant le pot de terre au pot de fer. Dans ce contexte, la prise en compte du risque du procès, qui demeure aléatoire, formalisé par le risque de condamnation à une indemnité de procédure a, clairement [...] un effet éminemment négatif sur la décision de recourir au juge » (V. LETELLIER, *op. cit.*, p. 194).

qu'une telle réforme aurait sur l'accès au juge administratif³²⁰ (§1^{er}). Car, même si l'indemnité de procédure ne peut, en elle-même, être considérée comme limitant l'accès à la justice de façon disproportionnée, pour reprendre les termes de la Cour constitutionnelle³²¹, son intégration dans le contexte plus global de l'accroissement du risque financier lié à l'introduction d'un recours³²², corroboré par l'augmentation et la perception des droits d'enrôlement (§2), ainsi que par la récente soumission des avocats à la taxe sur la valeur ajoutée (§3) pose quant à elle question, surtout dans le cas où, à défaut de pouvoir mettre en œuvre la théorie de l'opération complexe, le requérant se voit tenu, pour ne pas perdre son intérêt à la cause, d'attaquer une multitude d'actes (§4).

§1^{er}. L'indemnité de procédure

« On peut se demander si l'introduction de l'indemnité de procédure au Conseil d'État sera de nature à freiner l'introduction des recours ou, au contraire, à l'encourager. Toujours est-il qu'un requérant devra, plus encore qu'auparavant, établir une balance des coûts et avantages avant de décider d'introduire un recours devant la haute juridiction administrative. Il devra prendre en compte la possibilité d'obtenir cette indemnité... ou d'y être condamné »³²³.

Ce passage, issu d'une récente contribution de P. Debroux, J.-B. Levaux et V. Michiels, résume parfaitement les doutes émis par une partie de la doctrine³²⁴ suite à l'introduction de l'indemnité de procédure dans les lois coordonnées. Il n'est en outre pas rare de voir invoquées des statistiques, démontrant qu'un quart seulement des requêtes introduites auprès de la juridiction administrative suprême aboutissent à une annulation³²⁵. À cela, d'aucuns ajoutent que rien ne justifie, par ailleurs, que le citoyen soit tenu de participer une seconde

³²⁰ G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, p. 1423 : « Het gegeven dat een verzoeker tot een rechtsplegingsvergoeding kan worden veroordeeld indien hij een beroep instelt om de wettigheid van een administratieve handeling door de Raad van State te laten beoordelen, kan volgens ons een ernstige belemmering vormen van het recht op de toegang tot de rechter ». Voy. également : F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 85 et P. DEBROUX, J.-B. LEVAUX et V. MICHIELS, *op. cit.*, p. 252.

³²¹ C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.19.2., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.3. et *cf. supra* Partie II, chapitre I, section II.

³²² J.-C. MATGEN, « Saisir le Conseil d'État, un luxe ? », *op. cit.* ; P. HENRY, *op. cit.*, p. 82 et P. HENRY et M. KAISER, *op. cit.* La problématique de l'augmentation du risque financier d'agir en justice ne se cantonne pas aux procédures devant le Conseil d'État. À ce sujet, voy. J.-C. MATGEN, « La justice risque d'être refilée aux entités fédérées », *La Libre Belgique*, samedi 2 et dimanche 3 mai 2015, p. 10 (qui reproduit les propos de Monsieur Christian BROTCORNE) ; J.-C. MATGEN, « Les droits de greffe augmentés discutés à la Chambre », *op. cit.*, p. 9 ; S. BECK (entretien par T. BOUTTE) et Z. KHATABI (entretien par V. VAN VYVE), *op. cit.*, p. 53 et V. LETELLIER, *op. cit.*, pp. 195 et 196.

³²³ P. DEBROUX, J.-B. LEVAUX et V. MICHIELS, *op. cit.*, p. 252. Voy. également : *supra* note n°320.

³²⁴ *Contra* : M. BELMESSIERI, *op. cit.*, p. 187.

³²⁵ *Cf.* annexe, question n°5 ; J.-C. MATGEN, « La réforme du Conseil d'État contestée en justice », *op. cit.*, p. 10 ; J.-C. MATGEN, « Saisir le Conseil d'État, un luxe ? », *op. cit.* ; M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 26 et P. HENRY et M. KAISER, *op. cit.*

fois aux frais d'avocat de l'Administration, ce dernier ayant déjà contribué au budget de l'État par le biais de ses impôts³²⁶.

§2. *L'augmentation et la perception effective des droits de rôle*³²⁷

Le risque de se voir condamné à une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie adverse vient s'ajouter au reste des dépens, que le Conseil d'État mettra à charge de la partie qui succombe au fond³²⁸. Il s'agit essentiellement³²⁹ des droits de mise au rôle visés à l'article 70 du règlement général de procédure, qui conditionnent l'introduction de toute requête en annulation, demande en suspension, demande d'indemnité réparatrice et requête en intervention. Les droits d'enrôlement participent d'autant plus au gonflement du risque financier présenté par la défense des intérêts du requérant qu'ils ont récemment été augmentés et qu'ils font, depuis peu, l'objet d'un paiement préalable à l'introduction du recours. L'on s'en doute, la justification de la réforme reposait avant tout sur l'assainissement des finances publiques³³⁰, malmenées par le régime de liquidation « en débet ».

Les montants du droit permettant l'enregistrement des différents recours, qui s'élevaient précédemment³³¹ à 175 euros par requérant pour les requêtes en annulation et en suspension et à 125 euros pour les requêtes en intervention, ont été portés depuis leur modification par l'article 4 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014³³², pris sur la base de l'article 30, §1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées³³³, à 200 euros par requérant pour les requêtes en annulation, en suspension et en indemnité réparatrice³³⁴, et à 150 euros pour les requêtes en intervention³³⁵.

³²⁶ J.-C. MATGEN, « La réforme du Conseil d'État contestée en justice », *op. cit.*, p. 10.

³²⁷ A. FEYT et B. HEYMANS, *op. cit.*, pp. 459 à 462 ; C. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 9 et 10 et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 101. L'on remarquera que l'objection formulée par les parties requérantes contre le droit de rôle n'a pas été tranchée par la Cour dans son arrêt du 30 avril 2015 (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, A.9.), l'on suppose en raison de son incompétence pour apprécier la constitutionnalité de l'acte arrêtant ses montants.

³²⁸ Règlement général de procédure, article 68, al. 5.

³²⁹ Règlement général de procédure, article 66.

³³⁰ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9118.

³³¹ D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, p. 256 et M. LEROY, *op. cit.*, pp. 526, 805 et 806.

³³² Arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, article 4, rétablissant l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948.

³³³ L.C.C.E., article 30, §1^{er}, al. 2, tel que remplacé par l'article 10, 2° de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014.

³³⁴ Règlement général de procédure, article 70, §1^{er}, al. 1^{er}, 2°.

³³⁵ Règlement général de procédure, article 70, §2, al. 1^{er}.

Auparavant « liquidée « en débet » au terme de la procédure, en fonction de ce qui [était] décidé dans l'arrêt »³³⁶, cette taxe, dont « le Bureau de l'enregistrement était chargé d'[...]assurer la perception à charge de la partie [succombante] »³³⁷, n'était que rarement réclamée dans la pratique³³⁸. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 5 de l'arrêté royal du 30 janvier 2014³³⁹ le 1^{er} mars 2014, l'article 71 du règlement général de procédure met en place une toute autre procédure³⁴⁰ bien plus contraignante. En vertu de son alinéa 2, « [d]ès qu'un droit est dû, le greffier en chef adresse au débiteur une formule de virement portant une communication structurée permettant d'imputer le paiement à effectuer à l'acte de procédure auquel il se rapporte »³⁴¹. Son alinéa 4 précise que le compte « ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État »³⁴² doit être crédité dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement. À défaut, « l'acte de procédure auquel il se rapporte est réputé non accompli »³⁴³.

³³⁶ J. SOHIER, *op. cit.*, p. 101.

³³⁷ *Id.*

³³⁸ Cf. annexe, question n°5 et rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9119. Voy. également : M. LEROY, *op. cit.*, p. 526, note n°3.

³³⁹ Arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, article 5, rétablissant l'article 71 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, *M.B.*, 23 août 1948.

³⁴⁰ L'on peut en fait parler de retour en arrière, dans la mesure où le système précédant celui de la liquidation « en débet » reposait lui aussi sur le principe du paiement préalable, mais par le biais des timbres fiscaux, supprimés depuis lors (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, pp. 9118 et 9119). Voy. également : M. LEROY, *op. cit.*, pp. 524 à 527, 806 et 807.

³⁴¹ Concrètement, « [s]'il s'agit d'une requête introductive d'instance, l'affaire sera biffée du rôle par ordonnance ou par arrêt. S'il s'agit d'une requête en intervention, elle sera déclarée irrecevable. Quant aux demandes de poursuites de la procédure, il sera procédé comme si elle n'avait pas été introduite » (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9119).

³⁴² Règlement général de procédure, article 71, al. 1^{er}.

³⁴³ Règlement général de procédure, article 71, al. 4. L'on remarquera l'inapplicabilité de cette contrainte aux pouvoirs publics, dont les demandes et recours donnent lieu à une liquidation « en débet » des droits visés à l'article 70 (règlement général de procédure, article 68, al. 2), ce que le pouvoir exécutif justifie par la faiblesse du risque d'insolvabilité qu'ils présentent mais surtout, par l'impossibilité dans leur chef de respecter le délai de huit jours au regard des règles afférentes à la comptabilité publique (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9118). À noter cependant que l'impraticabilité de cette règle, d'une sévérité hors normes (E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2 », *op. cit.*, p. 485 et S. LUST, « Nieuwe regeling voor het betalen van de (zegel)rechten bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 7, pp. 485 et 486), ne se cantonne pas dans le seul chef des personnes morales de droit public (A. FEYT et B. HEYMANS, *op. cit.*, p. 460). Le grief selon lequel « la différence en ce qui concerne le mode de paiement par les personnes morales de droit public et les autres requérants est discriminatoire » (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, A.20. et considérant B.59.1.), récemment invoqué devant la Cour constitutionnelle, n'a pas été tranché par la Haute Cour qui s'est déclarée incompétente, le grief « ne [découlant] pas des dispositions attaquées mais, le cas échéant, de leur mise en œuvre » (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.59.4.).

§3. L'assujettissement des avocats à la T.V.A.³⁴⁴

Avant l'entrée en vigueur de l'article 60 de la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses³⁴⁵, l'article 44, §1^{er}, 1^o du Code de la taxe sur la valeur ajoutée exemptait « les prestations de services exécutées, dans l'exercice de leur activité habituelle, par [...] les avocats ». Depuis le 1^{er} janvier 2014 cependant, l'assujettissement des avocats à la T.V.A. implique dans le chef de leurs clients, les justiciables, de supporter un coût supplémentaire de taille, équivalant à 21% des honoraires de leur conseil. Rien d'étonnant, dès lors, à voir les travaux parlementaires précédant la loi du 30 juillet 2013, contrairement³⁴⁶ cependant aux travaux préparatoires à l'arrêté royal du 30 janvier 2014 revoyant les droits de rôle à la hausse, s'arrêter sur les conséquences de son article 60, abrogeant l'exemption dont bénéficiaient les avocats depuis 1969, au regard du respect du droit d'accès au juge³⁴⁷.

§4. Un cas d'application particulier³⁴⁸

Il arrive que l'acte administratif unilatéral causant grief au requérant soit le produit d'un processus décisionnel au cours duquel sont intervenus une série d'actes préparatoires, devenus interlocutoires et partant, attaquables devant le Conseil d'État. Dans ce cas de figure tout à fait spécifique, le requérant pourra exceptionnellement³⁴⁹ attaquer différents actes au sein d'une même requête, et ce au titre de la théorie de l'opération complexe³⁵⁰.

Il est cependant un domaine dans lequel la théorie ne trouve pas à s'appliquer, le Conseil d'État ayant statué dans ce sens, par un arrêt Pinon du 17 février 2009³⁵¹, en raison du

³⁴⁴ Sur l'assujettissement des avocats à la T.V.A., voy. notamment : B. COPPEIN et P. GERARD, *op. cit.*, p. 11 ; C. AMAND et O. DE BONHOME, *La T.V.A. et les avocats*, Bruxelles, Larcier, 2014, 348p. ; F. MENING et A. SOLDAL, *La T.V.A. et les avocats – Obligations, formalités et opportunités*, Limal, Anthemis, 2014, 134p. ; M. GOSSIAUX et C. T'SJOEN, « L'avocat et la T.V.A. : la fin de l'exemption », *J.T.*, 2014, liv. 4, pp. 49 à 60 ; P. HENRY, *op. cit.*, pp. 81 et 82 ; T. BONTINCK et A. GUILLERME, « T.V.A. sur les prestations des avocats et droits fondamentaux : quatre questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne », *J.T.*, 2015, liv. 8, pp. 196 et 197 et C.C., 13 novembre 2014, n°165/2014, *J.L.M.B.*, 2014, liv. 40, pp. 1896 à 1911.

³⁴⁵ Loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 1^{er} août 2013, article 60, abrogeant l'article 44, §1^{er} du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, *M.B.*, 17 juillet 1969, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

³⁴⁶ Le rapport au Roi ne mentionne l'accès au Conseil d'État, qui doit rester démocratique, que pour justifier que les droits de rôle n'aient pas été portés au-delà de 200 euros et 150 euros respectivement (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9119).

³⁴⁷ Projet de loi portant des dispositions diverses, rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales par MM. Jean-Marc DELIZÉE et Stefaan VERCAMER, 15 juillet 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n°53-2891/7, p. 52.

³⁴⁸ L'auteure doit cette piste de réflexion à son promoteur, le Professeur David RENDERS, qu'elle remercie.

³⁴⁹ En règle générale, « [l]a demande d'annulation ne peut [...] porter que sur un acte par requête » (D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration, op. cit.*, p. 213). Voy. aussi : M. LEROY, *op. cit.*, p. 509.

³⁵⁰ D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration, op. cit.*, pp. 214 à 216.

³⁵¹ C.E. (8^e ch.), 17 février 2009, Jean-Claude Pinon, n°190.606.

caractère « humain » du contentieux. Il s'agit de la fonction publique qui, « [portant] sur des situations individuelles [qui ont] des répercussions sur le fonctionnement du service public [...], implique qu'en cette matière, les exigences de la sécurité juridique³⁵² et de la stabilité des situations individuelles s'imposent avec une rigueur sans faille ». Il en découle que, dans cette branche du droit, il sera prudent dans le chef du requérant d'attaquer chaque acte préparatoire devenu interlocutoire jalonnant le parcours qui aboutira à l'acte définitif, afin de ne pas perdre son intérêt au recours³⁵³.

L'on imagine le coût d'une telle entreprise : pour *chaque* requête introduite, le requérant devrait payer un droit de rôle de 200 euros, supporter les honoraires de son avocat³⁵⁴, majorés de 21% dans le cas où il n'est pas lui-même assujéti à la T.V.A., et pour couronner le tout, prendre le risque de payer une indemnité de procédure participant aux frais et honoraires d'avocat de la partie adverse. Par ailleurs, dans l'hypothèse où, essouffé à la vue de la longueur de la procédure administrative permettant d'en arriver à l'acte définitif, et donc, à la vue du nombre d'actes à attaquer pour maintenir son intérêt au(x) recours, le requérant décidait de se désister de son (ses) recours, il serait certain de se voir condamné à l'indemnité³⁵⁵. À ce stade, le jeu en vaut-il encore la chandelle ? L'on peut espérer que dans pareille situation, le Conseil d'État viendrait à considérer les écueils rencontrés par la partie requérante pour qualifier l'affaire de « complexe » et, par ce biais, réduire l'indemnité de procédure à son minimum.

CHAPITRE II – VIOLATION DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET DE NON-DISCRIMINATION ?

Le présent chapitre a pour objet d'examiner la compatibilité de l'indemnité de procédure inscrite à l'article 30/1 des L.C.C.E. avec le principe d'égalité et de non-discrimination, sous trois angles. Après avoir souligné certaines particularités du contentieux administratif justifiant que parties requérante et adverse ne soient pas traitées de façon identique (section I), l'on se penchera brièvement sur le phénomène plus global du déplacement du curseur en

³⁵² La garantie de sécurité juridique prend ici la forme de l'impossibilité d'introduire un recours en annulation contre un acte administratif au-delà du délai de 60 jours consacré à l'article 4, al. 3 du règlement général de procédure.

³⁵³ Le Conseil d'État a en effet jugé que la partie requérante pouvait perdre son intérêt quand elle se trouvait en défaut d'attaquer un acte ultérieur (C.E. (8^e ch.), 24 avril 2009, Marie-Jeanne Deprez, n°192.663 et D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration, op. cit.*, p. 231). En matière de fonction publique, voy. C.E. (8^e ch.), 4 juin 2008, Luc Tillieux, n°183.768.

³⁵⁴ Ces frais devraient toutefois aller en diminuant sur le long terme, dans la mesure où les faits de la cause ne varient que très relativement d'un recours à l'autre.

³⁵⁵ Cf. *supra* Partie II, chapitre II, section IV, §2.

faveur de l'Administration (section II), pour enfin s'arrêter sur la situation particulière de la partie intervenante (section III).

Section I – De près : le traitement identique de parties dans des situations distinctes

Par son arrêt n°96/2012 précédemment abordé³⁵⁶, la Cour constitutionnelle jugeait qu'il relève du pouvoir du Législateur d'apprécier l'opportunité d'étendre le système de la répétibilité aux procédures mues devant le Conseil d'État³⁵⁷ et que « l'absence de possibilité, pour l'autorité publique qui obtient gain de cause au Conseil d'Etat, de récupérer une partie des frais et honoraires de son avocat auprès de la partie requérante n'a pas de conséquences disproportionnées. [...] [E]n règle générale, l'autorité qui a adopté l'acte dont la légalité a été mise en cause dispose, pour organiser de manière satisfaisante la défense de la légalité de l'acte attaqué, de ressources humaines et financières suffisantes dont ne dispose pas nécessairement la partie requérante »³⁵⁸.

La portée de cet enseignement s'est néanmoins vue rabaissée par l'arrêt n°48/2015, qui énonce clairement, sans pour autant se répandre en explications³⁵⁹, qu'il ne peut en être déduit que la mise en place par le Législateur d'un système de répétibilité pour les procédures devant le Conseil d'État serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution³⁶⁰.

Si l'on respecte, dans son principe, l'interprétation donnée par la Cour, l'on ne peut s'empêcher de remarquer la formulation, peu étayée, du considérant rappelant l'enseignement de l'arrêt n°96/2012 : « la Cour a jugé que la non-répétibilité des frais d'avocat par l'autorité ayant obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat n'était pas inconstitutionnelle étant donné que l'autorité publique, auteur de l'acte administratif attaqué, dispose de toutes les

³⁵⁶ Cf. *supra* Partie I, chapitre I, section IV.

³⁵⁷ C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *op. cit.*, considérant B.8.

³⁵⁸ *Ibid.*, considérant B.11.

³⁵⁹ La Cour invoque à l'appui de son raisonnement la compétence du Législateur, seul à pouvoir décider de l'instauration d'un tel système au Conseil d'État (et à qui il « incombe de tenir compte [...] non seulement des différences entre les procédures devant le Conseil d'Etat et les procédures devant le juge civil, mais aussi des nombreux autres intérêts et principes en présence [lesquels ?], qui sont parfois contradictoires » (C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.12.3., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.2.)), d'une part, et la recommandation n°R(81)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les moyens de faciliter l'accès à la justice précitée, d'autre part, qui n'a cependant rien de spécifique au contentieux administratif et n'explique donc pas en quoi il y a lieu de relativiser la portée de l'arrêt n°96/2012.

³⁶⁰ C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.12.2., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.2.

*informations utiles pour défendre cette norme*³⁶¹ »³⁶². L'expression couvre-t-elle les « ressources humaines et financières »³⁶³ ou une réalité d'une portée bien moindre ?

Les « informations utiles pour défendre la norme » dont elle est l'auteure et, si l'on ose l'ajouter, les « ressources humaines et financières » que détient la partie adverse consistant notamment en un ensemble « [de] juristes spécialisés ou [de] spécialistes de la procédure administrative, financés par les pouvoirs publics, ce qui doit conduire, [...] en règle générale, à limiter les coûts de défense devant le Conseil d'État »³⁶⁴, ne constituent d'ailleurs pas le seul moyen de défense mis à la disposition de l'autorité administrative devant le Conseil d'État. Loin s'en faut.

J. Sohier et F. Belleflamme écrivaient récemment, à propos de l'indemnité de procédure, que « même en tenant compte de l'équité, les caractéristiques de la procédure devant le Conseil d'État, et notamment la condition d'intérêt dans cette procédure, risquent d'avoir des effets sévères pour le requérant »³⁶⁵. Outre le risque qu'encourt le requérant de perdre son intérêt en cours d'instance, précédemment abordé³⁶⁶, le privilège du préalable³⁶⁷, la balance des

³⁶¹ L'on souligne.

³⁶² C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.12.1., *in limine*, confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.2.

³⁶³ C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *op. cit.*, considérant B.11.

³⁶⁴ M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 26. L'on précisera néanmoins que, comme la Cour constitutionnelle l'a judicieusement rappelé, toutes les administrations ne disposent pas de moyens comparables (C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *op. cit.*, considérant B.11.). En toute hypothèse, les frais et honoraires d'avocat de la partie adverse seront moins conséquents que ceux de la partie requérante dans la mesure où, d'une part, le nombre d'écrits de procédure qu'elle devra produire est plus restreint, et où, d'autre part, elle pourra faire usage des législations en matière de marchés publics pour assurer la mise en concurrence des cabinets soumissionnaires (P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 772). *Contra* : C.C., 30 avril 2015, n°48/2015, considérant B.14.1., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.64.2.

³⁶⁵ F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 87.

³⁶⁶ Cf. *supra* Partie II, chapitre I, section III et annexe, question n°2.b.

³⁶⁷ Cf. annexe, question n°2.a. Le privilège du préalable, issu de la loi de continuité du service public, « implique que les actes de la puissance publique disposent d'un caractère exécutoire immédiat. En principe, l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État ne suspend donc pas le caractère exécutoire de l'acte attaqué » (J. SOHIER, *op. cit.*, p. 123). Il existe toutefois une série de tempéraments à ce principe (J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 123 et 124). Voy. aussi : D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, pp. 361 et 362 et M. LEROY, *op. cit.*, p. 739. La possibilité pour l'autorité administrative de se prévaloir du privilège du préalable laisse à penser que « le litige objectif porté devant le Conseil d'État ne serait que l'aboutissement d'un processus administratif, une dernière étape « objective » dont le justiciable, même s'il ne l'emportait pas, ne devrait pas supporter les frais » (M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 25). J. Laurent et B. Lombaert semblent aller dans le même sens quand ils affirment que « la partie adverse, au contentieux objectif, représente l'intérêt général. Il pourrait être soutenu qu'à ce titre, elle doit accepter la critique procédurale de son action sans indemnisation de ses frais de défense » (J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 17). Voy. également : P. LAGASSE, *op. cit.*, pp. 771 et 772, selon laquelle « [la poursuite par les pouvoirs publics de l'intérêt général consiste en] une réflexion qui doit, chez eux, être continue et à laquelle une partie de leurs ressources – quelle qu'en soit l'importance – doit nécessairement être affectée. [...] La possible contestation des décisions adoptées par le pouvoir exécutif fait donc partie intégrante de l'action de ce dernier ».

intérêts³⁶⁸ récemment introduite à l'article 17, §2, alinéa 2 des lois coordonnées, la boucle administrative³⁶⁹, la possibilité, avant de voir l'acte annulé, de le retirer³⁷⁰, la liquidation des dépens « en débet »³⁷¹ et la faculté de solliciter du Conseil d'État qu'il maintienne les effets³⁷² de l'acte annulé constituent autant d'outils qui, aux mains de l'Administration, feront le plus souvent pencher la balance en sa faveur, pour ne laisser au requérant qu'une maigre chance de succès. Un tel déséquilibre procédural devrait pouvoir justifier qu'en termes de répétabilité, parties requérante et adverse ne soient pas placées sur un pied d'égalité³⁷³.

Certes, il n'est pas rare de retrouver l'autorité administrative d'un côté des bancs de l'Ordre judiciaire³⁷⁴. Les nombreuses modalités énoncées ci-dessus, absentes des procédures intentées devant les cours et tribunaux ordinaires, devraient toutefois légitimer l'existence d'une différence de traitement entre contentieux objectif et subjectif qui, même s'ils peuvent opposer les mêmes parties, ne sont pas pour autant comparables³⁷⁵.

Section II – De loin : le déplacement global du curseur en faveur de l'Administration

La dernière législature a vu naître un nombre impressionnant de constructions ayant pour effet indéniable d'avantager les pouvoirs publics dans leur action en justice. Si plusieurs d'entre elles seront abordées dans le contexte du contentieux administratif, sur lequel il conviendra dès lors de revenir brièvement (§1^{er}), seule l'exemption d'indemnité de procédure, récemment consacrée au profit de toute personne morale agissant dans l'intérêt général³⁷⁶, sera abordée dans le cadre des procédures judiciaires, à titre de comparaison (§2). Ce propos devra

³⁶⁸ Cf. *infra* Partie II, chapitre II, section II, §1^{er}.

³⁶⁹ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A et *infra* Partie II, chapitre II, section II, §1^{er}.

³⁷⁰ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A.

³⁷¹ Cf. *supra* Partie II, chapitre I, section III, §2.

³⁷² Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A et *infra* Partie II, chapitre II, section II, §1^{er}.

³⁷³ Cf. annexe, questions n^{os} 3 et 5. Dans la foulée de l'arrêt n^o96/2012, P. Lagasse formait le vœu qu'« à l'occasion de la réforme annoncée, [...] le législateur s'inspire de l'enseignement de la Cour constitutionnelle selon lequel l'autorité administrative n'est pas un justiciable comme un autre » (P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 775). Voy. aussi : M. KAISER, « La répétabilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, pp. 25 et 26. *Contra* : C.C., 30 avril 2015, n^o48/2015, considérant B.14.1., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n^o103/2015, considérant B.64.2.

³⁷⁴ M. KAISER, « La répétabilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 26.

³⁷⁵ *Id.* et J. LAURENT et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 16. *Contra* : C.C., 21 mai 2015, n^o69/2015, considérant B.5.2. ; C.C., 21 mai 2015, n^o68/2015, considérant B.7.2. et C.C., 30 avril 2015, n^o48/2015, considérant B.12.2., confirmé par C.C., 16 juillet 2015, n^o103/2015, considérant B.64.2.

³⁷⁶ C. jud., article 1022, al. 8, 3^o, tel qu'inséré par l'article 17 de la loi du 25 avril 2014 visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution, *M.B.*, 19 août 2014, non entré en vigueur (en vertu de l'article 18 de cette même loi, « [l']article 17 entre en vigueur au jour de l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 21 février 2010 modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162bis du Code d'instruction criminelle », *M.B.*, 11 mars 2010, entrée en vigueur dépendant, en vertu de l'article 6 de la loi du 21 février 2010, de l'adoption d'un arrêté d'exécution non encore intervenu).

toutefois faire l'objet d'une nuance de taille à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle³⁷⁷.

*§1^{er}. Devant le Conseil d'État*³⁷⁸

Outre l'indemnité de procédure organisée par son article 11, la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État met en place trois dispositifs³⁷⁹ qui posent question. L'on en prendra pour preuve le florilège de recours en annulation dont ils ont été l'objet, récemment tranchés par la Cour constitutionnelle³⁸⁰.

Le premier est réglé à l'article 6 de la loi du 20 janvier 2014, qui modifie l'article 17, §2 alinéa 2 des L.C.C.E. pour consacrer la balance des intérêts³⁸¹. Aux termes de sa disposition, la section du contentieux administratif doit, « [à] la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante[, tenir] compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et [pourra, dans ce contexte,] décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ». Par ce biais, le Législateur limite les cas dans lesquels la suspension pourra être prononcée et partant, restreint la portée d'une garantie qui avait été mise sur pied au profit de la partie requérante ; l'un des seuls tempéraments au privilège du préalable dont jouit l'Administration³⁸².

³⁷⁷ C.C., 21 mai 2015, n°70/2015 ; C.C., 21 mai 2015, n°69/2015 et C.C., 21 mai 2015, n°68/2015.

³⁷⁸ Cf. annexe, question n°3. Voy. aussi : P. HENRY, *op. cit.*, p. 82 et P. HENRY et M. KAISER, *op. cit. Contra* : M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 402.

³⁷⁹ La liste n'est pas exhaustive. Voy. également, par exemple, les griefs formulés à l'encontre de l'article 8 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, remplaçant l'article 21 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.37. à B.41.).

³⁸⁰ C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015.

³⁸¹ Sur la balance des intérêts au Conseil d'État, voy. A. FEYT et B. HEYMANS, *op. cit.*, pp. 497 à 500 ; D. RENDERS, *Droit administratif général, op. cit.*, p. 525 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, pp. 434 et 435 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, pp. 1407 et 1408 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 74 et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 133. À noter que dans l'hypothèse où la demande de suspension est rejetée par application de la balance des intérêts, l'indemnité de procédure mise à charge de la partie requérante est réduite au montant minimum « en raison de la persistance d'une illégalité dans la décision » (C.E. (6^e ch.), 13 août 2014, Charles Szymkovicz, n°228.195).

³⁸² J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 123 et 124. À noter cependant que la balance des intérêts a récemment été validée par la Cour constitutionnelle (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.22. à B.30.). Concernant le droit d'accès au juge, la Cour précise d'ailleurs que « [c]'est le propre de toute mission juridictionnelle dans le cadre d'une procédure en référé que les intérêts en cause soient mis en balance de manière réfléchie et motivée et que l'on ne décide pas à la légère de ne pas ordonner la suspension ou des mesures provisoires lorsque la demande satisfait, pour le surplus, aux conditions prévues à cet effet. Etant donné que la mise en balance des intérêts est inhérente à la décision juridictionnelle, la disposition attaquée ne porte pas une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge » (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérant B.27.).

La boucle administrative³⁸³ constitue le second dispositif. Instaurée à l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 qui insère un article 38 dans les lois coordonnées, cette dernière permet à la section du contentieux administratif du Conseil d'État, en cas de recours en annulation, de « charger la partie adverse, par voie d'arrêt interlocutoire, de corriger ou de faire corriger un vice dans l'acte ou le règlement attaqué »³⁸⁴, à certaines conditions³⁸⁵. S'il va sans dire qu'à la lumière des arrêts du 8 mai 2014³⁸⁶ et du 16 juillet 2015³⁸⁷, ce mécanisme est voué à disparaître, il illustre, une fois encore, la volonté du Législateur de voir l'Administration favorisée dans la défense de ses actes, au détriment du requérant.

L'article 3 remplace quant à lui l'article 14^{ter} des lois coordonnées dans le but d'étendre la faculté préexistante de la Haute juridiction administrative de maintenir, à titre provisoire ou définitif, les effets d'un acte³⁸⁸ réglementaire annulé aux actes individuels³⁸⁹. Il s'agit du troisième dispositif. Cette modalité susceptible d'assortir l'arrêt d'annulation « [à] la demande

³⁸³ Sur la boucle administrative, voy. *supra* note n°143.

³⁸⁴ L.C.C.E., article 38, §1^{er}, al. 1^{er}.

³⁸⁵ L.C.C.E., article 38.

³⁸⁶ C.C., 8 mai 2014, n°74/2014, *op. cit.*

³⁸⁷ C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.5. à B.15.

³⁸⁸ Sur le maintien des effets, voy. notamment : D. RENDERS, « L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État face à l'article 159 de la Constitution », *J.T.*, 2010, liv. 11, pp. 177 à 179, obs. sous C.E. (8^e ch.), 18 décembre 2009, Jacques Debie, n°199.085, *J.T.*, 2010, liv. 11, pp. 175 à 177 ; D. RENDERS, « L'article 159 de la Constitution prime l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État », *J.T.*, 2011, liv. 18, p. 369, obs. sous Corr. Charleroi (7^e ch.), 11 février 2011, *J.T.*, 2011, liv. 18, pp. 368 et 369 ; D. RENDERS, « Le maintien des effets d'un règlement annulé par le Conseil d'État et le respect des droits fondamentaux », *J.T.*, 2002, liv. 37, pp. 761 à 765 ; D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration, op. cit.*, pp. 291 à 297 ; J. THEUNIS, « De toepassing van art. 159 van de Grondwet na handhaving van de gevolgen van een vernietigd reglement », *R.W.*, 2011, liv. 8, pp. 392 à 396, note sous C.E. (8^e ch.), 18 décembre 2009, Jacques Debie, n°199.085, *R.W.*, 2011, liv. 8, pp. 390 et 391 ; M. LEROY, *op. cit.*, pp. 582 à 596 ; M. NIHOUL, « L'article 160 de la Constitution combiné avec le principe de sécurité juridique au détriment du principe de légalité : une « arme à destruction massive » dans les mains du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle ? Concernant le maintien temporaire des effets d'un règlement irrégulier. », *A.P.T.*, 2012, liv. 2, pp. 405 à 413, obs. sous C.C., 9 février 2012, n°18/2012, *A.P.T.*, 2012, liv. 2, pp. 401 à 405.

³⁸⁹ A. FEYT et B. HEYMANS, *op. cit.*, pp. 471 à 474 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *op. cit.*, pp. 430 et 431 ; F. TULKENS et A. FEYT, « L'impact du maintien des effets par le juge constitutionnel ou le juge administratif sur les questions de responsabilité », F. TULKENS et J. SAUTOIS (coord.), *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, UB³, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 121 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, *op. cit.*, p. 1409 ; I. VAN GIEL, *op. cit.*, p. 69 et J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 109 et 110. L'extension est surprenante dans la mesure où les travaux préparatoires de la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 20 août 1996, dont l'article 10 avait inséré l'article 14^{ter} dans les lois coordonnées, affirmaient que « [l]a faculté d'indiquer, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement ne peut se concevoir qu'à l'égard des actes réglementaires. L'obligation faite de procéder par la voie de disposition générale écarte en effet toute possibilité de se prononcer sur des actes individuels en tant que tels » (projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par MM. Pieter DE CREM et Didier REYNDEERS, 15 juillet 1996, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n°644/4, pp. 6 et 7). Le maintien des effets dans sa nouvelle version a toutefois été validé par la Cour constitutionnelle (C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015, considérants B.46. à B.51.), sous réserve de l'interprétation qu'elle en donne au considérant B.50.6., assurant la compatibilité de la disposition de l'article 14^{ter} des lois coordonnées avec le droit de l'Union européenne.

d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire »³⁹⁰, bien qu'atténuée par le nouvel alinéa 2 de l'article 14^{ter} conditionnant sa mise en œuvre à la démonstration de « raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité », aura pour conséquence désastreuse de rendre ineffective l'annulation obtenue par le requérant qui, après avoir surmonté les remparts barrant l'accès du 33, rue de la Science, se verra entendre dire que la sécurité juridique impose de maintenir l'acte dans l'ordonnement juridique, en dépit de son illégalité.

Les modifications apportées par la loi du 20 janvier 2014 exposées ci-dessus, combinées aux dispositifs existants qui facilitent le travail de l'autorité administrative aux dépens du requérant³⁹¹, servent de fondement à la proposition récemment formulée par P. Henry : « [n]'assistons-nous pas à un dangereux déplacement du curseur entre les prérogatives de la puissance publique et celles du citoyen ? »³⁹²

§2. *Devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire*³⁹³

Par l'arrêt n°182/2008 précité³⁹⁴, la Cour constitutionnelle décidait notamment qu'« [e]n raison de la mission qui est dévolue au ministère public, le législateur a pu considérer qu'il ne convenait pas d'étendre à son égard un système selon lequel une indemnité de procédure serait due chaque fois que son action reste sans effet »³⁹⁵. Tirant enseignement de l'arrêt³⁹⁶, le

³⁹⁰ L.C.C.E., article 14^{ter}, *in limine*.

³⁹¹ Cf. *supra* Partie II, chapitre II, section I.

³⁹² P. HENRY, *op. cit.*, p. 82. Voy. également : B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 389, selon lequel « [d]ans le cadre de ces nouveaux pouvoirs, le Conseil d'État est appelé à jouer un rôle de conseil de l'administration, voire de guide, plus qu'un rôle de censeur » ; F. BELLEFLAMME et J. SOHIER, *op. cit.*, p. 91, d'après lesquels « [...] la part d'aléa que comporte tout recours en justice se trouve nettement augmentée [par la réforme du Conseil d'État], en particulier pour le requérant. Il est regrettable que le législateur ne s'en soit pas davantage soucié, surtout au regard de l'objectif, répété comme un *leitmotiv* tout au long des travaux préparatoires, de réduire l'incertitude pour la partie adverse... » et M. KAISER et E. GOURDIN, « La qualité du requérant et son intérêt au recours et au moyen », F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 62.

³⁹³ Sur l'indemnité de procédure dans les litiges judiciaires opposant le citoyen à l'Administration et le nouvel article 1022, al. 8, 3° du Code judiciaire, voy. B. BIEMAR, *op. cit.*, pp. 172 à 178 ; B. COPPEIN et P. GERARD, *op. cit.*, p. 12 ; J. DE METS, *op. cit.*, p. 7 ; J. VANDEN BRANDEN, « Wie betaalt mijn advocaat ? », *Fisc. Act.*, 2014, liv. 29, pp. 9 à 14 ; J. VAN DONINCK, « Justice as Fairness: over de rechtsplegingsvergoeding in geschillen met de overheid », *R.W.*, 2015, liv. 23, pp. 918 et 919 ; M. NIHOUL, « A propos de l'article 1022, alinéa 8, du Code judiciaire : l'intérêt général est-il une « cause de dispense objective » suffisante de l'indemnité de procédure judiciaire pour les personnes morales de droit public ? », *C.D.P.K.*, 2014, liv. 3, pp. 404 à 423 ; M. NIHOUL, « L'Etat dispensé d'indemnité de procédure ? », *La Libre Belgique*, mardi 30 décembre 2014, p. 47 ; M. NIHOUL, « L'exemption d'indemnité de procédure désormais cantonnée en matière pénale pour les personnes morales de droit public », *C.D.P.K.*, 2015, liv. 1, pp. 93 à 98 ; P. SEUTIN, « Droit du fisc, droit du contribuable. Deux poids, deux mesures », *La Libre Belgique*, mardi 9 septembre 2014, pp. 54 et 55 et S. VOET, « Absolute vrijstelling van rechtsplegingsvergoeding voor de Staat », *R.W.*, 2014, liv. 6, p. 202.

³⁹⁴ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section III, §2.

³⁹⁵ C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *op. cit.*, considérant B.19.9.

Législateur intervenait le 21 février 2010³⁹⁷ pour ajouter un alinéa à l'article 1022 du Code judiciaire aux termes duquel :

« *Aucune indemnité n'est due à charge de l'Etat :*

1° lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138bis, § 1er;

2° lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138bis, § 2 ».

Cette disposition, qui, dans l'attente d'un arrêté d'exécution, n'est jamais entrée en vigueur³⁹⁸, a fait l'objet d'une kyrielle de recours en annulation aboutissant à étendre le raisonnement à divers acteurs publics³⁹⁹ qui, pour défendre l'intérêt général, devaient pouvoir « exercer leur action en toute indépendance sans tenir compte du risque financier lié au procès »⁴⁰⁰.

C'est dans ce contexte que, par une loi du 25 avril 2014⁴⁰¹ adoptée à peine trois mois après le vote de la loi du 20 janvier 2014 qui instaurait une indemnité de procédure au Conseil d'État, potentiellement à charge de la partie adverse, le Législateur accolait un troisième point à l'alinéa 8 de l'article 1022 du Code judiciaire, énonçant qu'aucune indemnité ne serait due à charge de l'État quand un organe public intente une action au nom de l'intérêt général. La doctrine, choquée par cette généralisation⁴⁰² revenant à exonérer l'État d'indemnité de procédure dans toutes les matières, ce dernier étant toujours censé agir dans l'intérêt général,

³⁹⁶ Projet de loi modifiant l'article 1022 du Code judiciaire et l'article 162bis du Code d'instruction criminelle, commentaire des articles, 7 décembre 2009, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n°52-2313/1, pp. 13, 19 et 20.

³⁹⁷ Loi du 21 février 2010 modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162bis du Code d'instruction criminelle, *M.B.*, 11 mars 2010, article 2, 3°, insérant les al. 7 et 8 de l'article 1022 du Code judiciaire.

³⁹⁸ Cf. *supra* note n°376.

³⁹⁹ Le raisonnement a englobé : l'officier d'état civil quand il succombe dans un recours introduit contre son refus de célébrer un mariage (C.C., 27 mars 2014, n°54/2014 ; C.C., 19 décembre 2013, n°180/2013 et C.C., 26 septembre 2013, n°132/2013), le fonctionnaire-délégué de l'urbanisme (C.C., 25 avril 2013, n°57/2013 ; C.C., 7 mars 2013, n°36/2013 ; C.C., 8 mars 2012, n°43/2012 et C.C., 1^{er} septembre 2009, n°135/2009), le Ministère public quand il succombe dans son action en annulation d'un mariage (C.C., 21 mars 2013, n°42/2013) et l'auditeur du travail (C.C., 18 mai 2011, n°83/2011). Voy. aussi : B. BIEMAR, *op. cit.*, p. 174 ; J. DE METS, *op. cit.*, p. 7 et P. MARTENS, *op. cit.*, pp. 1273 à 1281, spéc. pp. 1275 à 1277.

⁴⁰⁰ Projet de loi modifiant l'article 1022 du Code judiciaire et l'article 162bis du Code d'instruction criminelle, commentaire des articles, 7 décembre 2009, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n°52-2313/1, p. 6. Voy. également : J. VANDEN BRANDEN, *op. cit.*, p.12 ; J. VAN DONINCK, *op. cit.*, p. 918 et M. NIHOUL, « L'exemption d'indemnité de procédure désormais cantonnée en matière pénale pour les personnes morales de droit public », *op. cit.*, p. 94.

⁴⁰¹ Loi du 25 avril 2014 visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution, *M.B.*, 19 août 2014, article 17, insérant le point 3° de l'article 1022, al. 8 du Code judiciaire, non entré en vigueur.

⁴⁰² « Uit de eerste commentaren bij deze wetswijziging valt op te maken dat van een *level playing field* in het geding tussen overheid en burger geen sprake meer is. De burger zal als in het ongelijk gestelde partij een rechtsplegingsvergoeding moeten betalen, maar kan als in het gelijk gestelde partij van de overheid geen rechtsplegingsvergoeding verkrijgen » (J. VAN DONINCK, *op. cit.*, pp. 918 et 919). Voy. également : *supra* note n°393.

n'a pas tardé à pointer du doigt l'incongruité⁴⁰³ du raisonnement au regard du récent article 30/1 des L.C.C.E., d'une part, et l'inutilité⁴⁰⁴ subséquente des points 1° et 2° du même alinéa, d'autre part.

L'on imagine donc le soulagement des auteurs quand, par trois arrêts du 21 mai 2015⁴⁰⁵, la Cour constitutionnelle, estimant nécessaire de revenir sur une partie de sa jurisprudence⁴⁰⁶ pour assurer son rôle de « démineur », est venue mettre les points sur les « i » en circonscrivant l'hypothèse à la seule matière pénale⁴⁰⁷ :

« B.6.2. [...] [P]ar cette modification apportée aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a explicitement accepté que la poursuite de l'intérêt général par une des parties à la procédure n'était pas exclusive de la condamnation de celle-ci à une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe dans ses prétentions. La Cour accorde à cet égard une importance particulière à ce que le législateur ait choisi, pour l'essentiel, de transposer au contentieux porté devant le Conseil d'Etat le régime de la répétibilité prévu par l'article 1022 du Code judiciaire, alors même que ce régime est destiné à régir, en principe, la répartition des risques du procès dans le cadre de litiges opposant des personnes privées, poursuivant la satisfaction de leurs intérêts.

B.6.3. Il s'ensuit que le législateur a expressément admis que l'imposition d'une indemnité de procédure forfaitaire n'était pas, en tant que telle, de nature à menacer l'indépendance avec laquelle les autorités publiques doivent assurer - en étant, le cas échéant, partie à une procédure juridictionnelle - la mission d'intérêt général qui leur a été confiée.

B.7.1. Cette prise de position du législateur marque une césure essentielle dans l'évolution du régime de l'indemnité de procédure et a pour effet que, bien qu'elles poursuivent, comme le ministère public ou l'auditorat du travail en matière pénale, une mission d'intérêt général, les autorités publiques, parties demanderesse ou défenderesse dans le cadre d'un litige civil, peuvent être soumises au régime de l'indemnité de procédure »⁴⁰⁸.

⁴⁰³ « Toch zijn hiermee niet alle juridische vragen van de baan. [...] Ten derde is het vreemd te moeten vaststellen dat de wetgever onlangs (wet van 20 januari 2014 [...]) net wel een rechtsplegingsvergoeding heeft ingevoerd voor de procedures van de Raad van State. Ze was daartoe nochtans niet verplicht door het Grondwettelijk Hof (GwH 16 juli 2009, nr. 118/2009). Leidt dat niet tot nieuwe ongelijkheden? » (J. DE METS, *op. cit.*, p. 7). Voy. également : M. NIHOUL, « L'exemption d'indemnité de procédure désormais cantonnée en matière pénale pour les personnes morales de droit public », *op. cit.*, p. 93. *Contra* : l'interprétation de Monsieur le Premier auditeur M. Joassart, d'après lequel « [i]l ne faut pas confondre l'action administrative qui doit nécessairement avoir pour objectif l'intérêt général (d'où les potentiels détournements) avec l'action en justice qui, elle, n'a pas nécessairement pour but l'intérêt général » (*cf.* annexe, question n°6).

⁴⁰⁴ J. VANDEN BRANDEN, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁰⁵ C.C., 21 mai 2015, n°70/2015 ; C.C., 21 mai 2015, n°69/2015 et C.C., 21 mai 2015, n°68/2015.

⁴⁰⁶ C.C., 21 mai 2015, n°68/2015, considérant B.9.2.

⁴⁰⁷ M. Nihoul se demande d'ailleurs « pourquoi l'exonération d'indemnité persiste en matière pénale [...] [dans la mesure où, par hypothèse,] [l']indépendance avec laquelle les autorités publiques doivent assurer la mission d'intérêt général qui leur a été confiée n'y est pas non plus menacée [...] » (M. NIHOUL, « L'exemption d'indemnité de procédure désormais cantonnée en matière pénale pour les personnes morales de droit public », *op. cit.*, p. 97).

⁴⁰⁸ C.C., 21 mai 2015, n°68/2015, considérants B.6.2., B.6.3. et B.7.1.

L'article 1022 du Code judiciaire, alinéa 8, 3^o, s'il démontrait à nouveau la fâcheuse tendance du Législateur à privilégier les organes publics au détriment du citoyen, est partant voué à disparaître avant même d'être entré en vigueur⁴⁰⁹.

Section III – Le cas particulier de la partie intervenante

La distinction entre l'intervention conservatoire et l'intervention agressive qui, devant l'Ordre judiciaire, permet de déterminer quand l'intervenant peut prétendre à une indemnité de procédure ou y être condamné⁴¹⁰, n'est pas transposable aux procédures devant le Conseil d'État en raison du caractère objectif du contentieux⁴¹¹, « [présentant] la particularité d'être dirigé contre un acte et d'être intenté, en conséquence, à l'encontre de son auteur et non de son bénéficiaire [...], dès lors régulièrement amené à intervenir à la cause, afin de défendre ses intérêts⁴¹² »⁴¹³. Dans ce contexte, il était légitime, avant qu'intervienne la réforme, « de s'interroger sur le droit qu'aurait une partie intervenante défendant la légalité de l'acte aux côtés de la partie adverse en cas de rejet du recours en annulation ». Surtout quand l'on sait que le titulaire de l'acte litigieux est bien souvent le premier concerné par l'issue du recours dont il est l'objet⁴¹⁴.

Comme expliqué ci-avant⁴¹⁵, le statut particulier occupé par l'intervenant au Conseil d'État n'a pas empêché le Législateur de l'exclure du bénéfice de toute indemnité de procédure. Si, sous l'angle de l'accès du requérant à la juridiction administrative, l'on ne peut que saluer la

⁴⁰⁹ M. NIHOUL, « L'exemption d'indemnité de procédure désormais cantonnée en matière pénale pour les personnes morales de droit public », *op. cit.*, p. 96.

⁴¹⁰ P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 773. La partie intervenant à titre conservatoire devant les cours et tribunaux ne peut ni bénéficier, ni être condamnée à une indemnité de procédure. Sur la répétibilité et la partie intervenante devant l'Ordre judiciaire, voy. notamment : A. KETTELS, S. LOUIS et O. MICHIELS, *op. cit.*, pp. 41 et 42 ; B. DE CONINCK et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *op. cit.*, p. 44 ; B. PETIT, *op. cit.*, pp. 66 et 67 ; H. BOULARBAH, *op. cit.*, pp. 368 à 370 ; H. VAN BOSSUYT et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 162 à 166 ; P. KNAEPEN, « Pas d'indemnité de procédure pour l'intervenant conservatoire », *J.T.*, 2015, liv. 8, pp. 205 et 206, obs. sous Liège (3^e ch.), 18 novembre 2014, *J.T.*, 2015, liv. 8, p. 205 ; P. TAELEMAN et S. VOET, *op. cit.*, pp. 152, 196 et 197 et V. PIRE, « Le nouveau droit de la répétibilité... », *op. cit.*, n°14659, non paginé.

⁴¹¹ P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 773.

⁴¹² Dans « l'extrême majorité des cas, la partie intervenante intervient aux côtés de la partie adverse » (M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, p. 27). Sur l'intervention au Conseil d'État, voy. D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, pp. 268 à 271 ; J. SOHIER, *op. cit.*, pp. 95 et 96 ; M. LEROY, *op. cit.*, pp. 556 à 560 et R. ANDERSEN, « L'intervention devant le Conseil d'État », *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 347 à 359.

⁴¹³ P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 773.

⁴¹⁴ *Id.*

⁴¹⁵ *Cf. supra* Partie I, chapitre II, section II, §3.

justification présidant à cette option⁴¹⁶, l'on ne peut ignorer la différence de traitement qu'elle engendre entre les parties requérante et adverse, d'une part, et la partie intervenante, d'autre part. Certes, la charge de travail supportée par l'avocat de la partie intervenante est réduite, dans la mesure où ses écrits de procédure viendront se greffer à l'argumentation préalablement développée par les autres parties⁴¹⁷. L'on rappellera néanmoins que « les intérêts de la partie intervenante ne sont pas toujours similaires à ceux de la partie adverse »⁴¹⁸, raison pour laquelle il arrivera qu'un raisonnement à part entière doive être construit. Comment justifier, dans pareille hypothèse, qu'en cas de rejet du recours, la partie requérante soit condamnée à payer une indemnité de procédure à la partie adverse, mais non à la partie intervenante ?

Qu'advient-il, par ailleurs, du cas où la partie intervenante sollicitera l'indemnisation de son préjudice au moyen de l'indemnité réparatrice prévue à l'article 11*bis* des L.C.C.E.⁴¹⁹ ? L'on ne perçoit pas quelles raisons pourraient justifier qu'au contraire de la partie requérante qui, dans la foulée de l'arrêt constatant l'illégalité de l'acte lui portant grief, pourra solliciter une indemnité réparatrice et dès lors bénéficier non pas d'une, mais de deux indemnités de procédure⁴²⁰, la partie étant intervenue à ses côtés ne pourra en toucher aucune. Ce constat est est d'autant plus choquant que, si lors de la première procédure, elle ne pouvait invoquer de moyens nouveaux et donc, voir alourdie sa charge de travail, la seconde procédure donnera lieu à la démonstration d'un préjudice qui, même s'il découle de la même illégalité que le préjudice subi par la partie requérante, lui est personnel et partant, requerra une argumentation à part entière.

⁴¹⁶ Pour rappel, il s'agissait « d'éviter le surcoût que [l']intervention peut représenter pour les parties, [...] ne pas dissuader une personne d'introduire un recours au Conseil d'État [et assurer] la prévisibilité des coûts d'une telle procédure » (projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, pp. 24 et 25).

⁴¹⁷ P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 774. En vertu de l'article 21*bis*, al. 2 des L.C.C.E., tel que remplacé par l'article 9 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, d'ailleurs, « [l']intervenant à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance » (D. RENDERS et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, p. 269). Cet alinéa n'est cependant applicable qu'en cas d'intervention auprès du requérant.

⁴¹⁸ P. LAGASSE, *op. cit.*, p. 774.

⁴¹⁹ Cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2, A.

⁴²⁰ L'on vise l'hypothèse dans laquelle le requérant a été qualifié de partie ayant obtenu gain de cause lors de la procédure d'annulation (cf. *supra* Partie I, chapitre II, section IV, §2).

CONCLUSION

La répétibilité des frais et honoraires d'avocat, qui trouve son origine dans les procédures propres à l'Ordre judiciaire, a vu son champ d'application étendu, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 2014, au contentieux objectif du Conseil d'État. Le pouvoir d'appréciation de la Haute juridiction administrative s'exerce, pour l'essentiel, par le biais de trois critères qui permettent la modulation de l'indemnité de procédure mise en place par l'article 30/1 des lois coordonnées. Cette marge de manœuvre, avec le caractère forfaitaire que revêt l'indemnité, a permis à la Cour constitutionnelle de valider, par un arrêt du 30 avril 2015, le mécanisme dans son rapport avec le droit d'accès au juge.

L'identité de traitement des contentieux objectif et subjectif, nuancée par l'adaptation qu'a faite le Législateur de l'article 1022 du Code judiciaire aux caractéristiques de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, ne serait quant à elle pas incompatible avec l'arrêt du 19 juillet 2012, dans la mesure où, d'une part, la portée de son enseignement est à relativiser et, d'autre part, il revient au Législateur de statuer sur l'opportunité d'étendre le système de la répétibilité. S'il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de se substituer à la voix de la Société civile, l'on comprend difficilement en quoi les multiples particularités du contentieux administratif, faisant dangereusement osciller la balance dans le sens de l'Administration, ne suffisent pas à justifier que, dans ce contexte précis, une autre solution soit adoptée en faveur du requérant, plus en phase avec son droit d'accès aux prétoires.

L'indemnité de procédure telle qu'actuellement mise en œuvre, bien que validée dans son principe par la Haute Cour, ne manquera pas, dans la pratique, d'exacerber les difficultés déjà rencontrées par le requérant pour introduire son recours. L'on pose dès lors la question : vers quelle issue se diriger ? Dans une contribution publiée avant même que soit intervenu l'arrêt n°96/2012, M. Kaiser, dans un exercice d'anticipation du travail législatif⁴²¹, concluait par ces termes :

« L'une des questions les plus épineuses portera sur le débiteur de l'indemnité de procédure [...]. Le débat sera sans doute âpre sur ce point mais il nous semble à la fois plus conforme à la nature du contentieux objectif et moins risqué en termes de placement d'une barrière psychologique à l'accès aux prétoires de la rue de la Science de limiter l'octroi de

⁴²¹ Sa réflexion ne se limitait pas à la possible intervention du Législateur : il examinait par ailleurs ce qu'il adviendrait de la répétibilité au Conseil d'État si, suite à l'arrêt du 16 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle, la solution prétorienne venait à perdurer (M. KAISER, « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *op. cit.*, pp. 20 à 22).

l'indemnité de procédure aux hypothèses dans lesquelles un arrêt d'annulation (ou équivalent) intervient [...] ».

Alliant par ce biais l'inadéquation de l'indemnité aux procédures menées devant le Conseil d'État qui, il faut le reconnaître, a fait preuve de parcimonie dans la gestion de sa nouvelle réalité, et les sérieux risques qu'elle présente pour un justiciable soucieux de se défendre contre l'acte administratif lui causant grief, M. Kaiser préconisait, avant même que les droits de mise au rôle ne soient augmentés et les honoraires des avocats soumis à la T.V.A., une solution intermédiaire, qui serait par la suite encouragée, en 2012, puis rendue improbable, en 2015, par la Cour constitutionnelle... et l'état actuel des finances publiques.

Le requérant malmené par le juge administratif ne risque-t-il pas, dans ces circonstances, de s'en détourner au profit de son homologue judiciaire ? En d'autres termes, moins indulgents, la répétibilité des frais et honoraires d'avocat à charge du requérant succombant ne forge-t-elle pas un clou supplémentaire destiné au cercueil de la juridiction administrative suprême ?

BIBLIOGRAPHIE

I. Législation

1. Textes de loi

a) Normes internationales et européennes

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, articles 6, 8, §2, 9, §2, 10, §2, 11, §2 et 13.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice le 7 décembre 2000, article 47.
- Recommandation n°R(81)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux états membres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice, annexe D.14.

b) Normes internes

- Const., articles 10, 11, 13, 144, al. 2, tel qu'inséré par l'article 1^{er} (unique) de la loi du 6 janvier 2014 portant révision de l'article 144 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014 ; articles 145 et 159.
- Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, article 9, §2.
- Loi du 25 avril 2014 visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution, *M.B.*, 19 août 2014, article 17, insérant le point 3° de l'article 1022, al. 8 du Code judiciaire, *M.B.*, 31 octobre 1967, et article 18.
- Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mai 2014, article 31, modifiant l'article 39 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014.
- Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, article 3, modifiant l'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 ; article 6, modifiant l'article 17, §2, al. 2 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 ; article 8, remplaçant l'article 21

des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 ; article 9, remplaçant l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 ; article 10, 2^o, remplaçant l'article 30, §1^{er}, al. 2 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 ; articles 11 et 13, insérant les articles 30/1 et 38 dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, et article 39.

- Loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014, article 6, insérant l'article 11*bis* dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.
- Loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 1^{er} août 2013, article 60, abrogeant l'article 44, §1^{er} du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, *M.B.*, 17 juillet 1969.
- Loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité, *M.B.*, 1^{er} février 2012.
- Loi du 21 février 2010 modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'instruction criminelle, *M.B.*, 11 mars 2010, article 2, 3^o insérant les al. 7 et 8 de l'article 1022 du Code judiciaire, et article 6.
- Loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, *M.B.*, 15 février 2007.
- Loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 20 août 1996, article 10, insérant l'article 14*ter* dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.
- Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (dites « L.C.C.E. »), *M.B.*, 21 mars 1973, articles 11*bis*, 14*ter*, 17, §2, al. 2, 21, 21*bis*, 30, §1^{er}, al. 2, 30/1, 37 et 38.
- C. jud., *M.B.*, 31 octobre 1967, articles 2, 1017 et articles 1018, 6^o et 1022, tels que remplacés par les articles 5 et 7 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 31 mai 2007.
- C. civ., *M.B.*, 3 septembre 1807, article 1382.
- Arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à l'indemnité réparatrice visée à l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 16 juin 2014, article 2, insérant l'article 25/1 dans l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la

procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948.

- Arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, articles 1^{er} à 3, modifiant les articles 66 et 67 et insérant l'article 84/1 dans l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948 ; article 4, remplaçant l'article 2 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, *M.B.*, 14 janvier 1992, et article 9.
- Arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, articles 4 et 5, rétablissant les articles 70 et 71 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, *M.B.*, 23 août 1948.
- Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 9 novembre 2007, article 3.
- Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (dit « règlement général de procédure »), *M.B.*, 23 août 1948, articles 4, al. 3, 11/2 à 11/4, 25/1, 25/3, 66 à 68, 70, 71 et 84/1.

2. Travaux préparatoires

- Projet de [...] révision de l'article 144 de la Constitution, rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions par MM. François-Xavier DE DONNEA et Stefaan VAN HECKE, 13 décembre 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3211/2, pp. 3 et 4.
- Proposition de révision de l'article 144 de la Constitution, rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles par MM. Philippe MOUREAUX et Dirk CLAES, 26 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2232/5, pp. 93 à 95.
- Proposition de révision de l'article 144 de la Constitution, développements, 25 juillet 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2242/1, pp. 1 et 2.
- Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires

- générales et de la Fonction publique par Mme Daphné DUMERY, 19 décembre 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3233/4, pp. 27 et 33.
- Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par Mme Cécile THIBAUT et M. Yoeri VASTERSAVENDTS, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/3, pp. 7, 14, 19 à 21, 28, 35 et 56.
 - Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, amendements, 19 novembre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n°5-2277/2, p. 4.
 - Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, 7 octobre 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, pp. 24 et 25.
 - Projet de loi portant des dispositions diverses, rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales par MM. Jean-Marc DELIZÉE et Stefaan VERCAMER, 15 juillet 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n°53-2891/7, p. 52.
 - Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, avis de la section de législation du Conseil d'État n°53.317/AG, 11 juin 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n°5-2277/1, pp. 116 à 121.
 - Projet de loi modifiant l'article 1022 du Code judiciaire et l'article 162bis du Code d'instruction criminelle, commentaire des articles, 7 décembre 2009, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n°52-2313/1, pp. 6, 13, 19 et 20.
 - Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Luc WILLEMS, 30 janvier 2007, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/5, pp. 8, 13, 14 à 16, 19, 26, 49, 50, 68, 74, 103, 105, 106, 108 et 113.
 - Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, avis de la section de législation du Conseil d'État n°40.531/2, 11 octobre 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n°3-1686/3, pp. 1 à 4, spéc. p. 2.
 - Proposition de loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, développements, 4 mai 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-1686/1, pp. 2, 8 et 9.
 - Proposition de loi modifiant le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le remboursement des frais de justice, avis du Conseil supérieur de la justice, 25 mars 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n°3-51/4, p. 7.

- Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par MM. Pieter DE CREM et Didier REYNDERS, 15 juillet 1996, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n°644/4, pp. 6 et 7.
- Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, pp. 28409 à 28412.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°55.360/2 donné le 12 mars 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 2 avril 2014, pp. 28412 à 28416.
- Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, pp. 9118 et 9119.
- Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 janvier 2014 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, *M.B.*, 3 février 2014, pp. 9083 et 9084.

II. Doctrine

- AMAND, C. et DE BONHOME, O., *La T.V.A. et les avocats*, Bruxelles, Larcier, 2014, 348p.
- ANDERSEN, R., « L'intervention devant le Conseil d'État », *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 347 à 359.
- BELLEFLAMME, F. et SOHIER, J., « Incidence de la réforme du Conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics », TULKENS, F. et SAUTOIS, J. (coord.), *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, UB³, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 39 à 91, spéc. pp. 83 à 87.
- BELMESSIERI, M., « L'indemnité de procédure devant le Conseil d'État », VISEUR, F. et PHILIPPART, J. (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 163 à 188.
- BIEMAR, B., « Indemnité de procédure et « partie publique » à la cause : application en matière fiscale », *J.T.*, 2015, liv. 7, pp. 172 à 178.

- BONTINCK, T. et GUILLERME, A., « T.V.A. sur les prestations des avocats et droits fondamentaux : quatre questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne », *J.T.*, 2015, liv. 8, pp. 196 et 197.
- BOULARBAH, H., « Les frais et les dépens, spécialement l'indemnité de procédure », BOULARBAH, H. et GEORGES, F. (dir.), *Actualités en droit judiciaire*, CUP, vol. 145, Bruxelles, Larcier, 2014 (version mise à jour), pp. 347 à 399.
- BOULLART, S., « Het bekomen van schadevergoeding bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 7, pp. 482 et 483.
- BOULLART, S. et VERMEIRE, N., « De rechtsplegingsvergoeding bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 20, pp. 1442 à 1444.
- BOULLART, S. et VERMEIRE, N., « Schadevergoeding tot herstel bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 20, pp. 1440 à 1442.
- BREWAEYS, E., « Onderste steen boven in strijd om terugbetaling advocatenkosten », *Juristenkrant*, 2012, liv. 253, p. 9, note sous C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *Juristenkrant*, 2012, liv. 253, p. 9.
- BREWAEYS, E., « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *NjW*, 2014, liv. 303, pp. 426 à 447, spéc. 438 à 440.
- BREWAEYS, E., « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 2 », *NjW*, 2014, liv. 304, pp. 482 à 496, spéc. pp. 487 à 491.
- COPPEIN, B. et GERARD, P., « Procedures OVB bij het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Waarom een beroep tot vernietiging (helaas) de uitweg wordt », *Ad Rem*, 2014, liv. 4, pp. 10 à 12.
- DEBERSAQUES, G. et EGGERMONT, F., « De hervorming van de Raad van State 2014 : een eerste analyse van de voornaamste nieuwigheden », *R.W.*, 2014, liv. 36, pp. 1403 à 1423, spéc. pp. 1422 et 1423.
- DEBROUX, P., LEVAUX, J.-B. et MICHIELS, V., « Les voies de recours », MICHIELS, V. (dir.), *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 203 à 262.
- DE CONINCK, B., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : aussi en matière de responsabilité aquilienne », *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 14 et 15, obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 16 novembre 2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, p. 14.
- DE CONINCK, B., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : une affaire d'État ! », *J.T.*, 2006, liv. 16, pp. 287 à 289, obs. sous C.A., 19 avril 2006, n°57/2006, *J.T.*, 2006, liv. 16, pp. 285 et 286.

- DE CONINCK, B., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat : un terreau fertile pour les lacunes législatives », *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 17 et 18, obs. sous C.A., 14 juin 2006, n°95/2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 15 à 17.
- DE CONINCK, B., « Nouvel épisode dans la « saga » répétibilité, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique », *J.T.*, 2006, liv. 19, pp. 343 et 344, obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 5 mai 2006, *J.T.*, 2006, liv. 19, pp. 339 à 343.
- DE CONINCK, B., « Répétibilité et responsabilité civile : un arrêt de principe », *J.T.*, 2004, liv. 28, pp. 684 et 685, obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 2 septembre 2004, *J.T.*, 2004, liv. 28, p. 684.
- DE CONINCK, B., « Un avocat, une indemnité de procédure ? », *Liber amicorum Georges-Albert Dal. L'avocat*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 297 à 310.
- DE CONINCK, B. et VAN DROOGHENBROECK, J.-F., « Deux parties, deux demandes, une juste indemnité de procédure », *J.T.*, 2010, liv. 3, pp. 33 à 37.
- DE CONINCK, B. et VAN DROOGHENBROECK, J.-F., « Indemnité de procédure et répartition des dépens », *J.T.*, 2008, liv. 32, pp. 581 à 583.
- DE CONINCK, B. et VAN DROOGHENBROECK, J.-F., « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *J.T.*, 2008, liv. 3, pp. 37 à 60, spéc. p. 46.
- DE METS, J., « Rechtsplegingsvergoeding en de overheid », *Juristenkrant*, 2014, liv. 293, p. 7.
- DESSARD, D., « La répétibilité des honoraires et frais d'avocat : un accouchement dans la douleur », DE LEVAL, G. et GEORGES, F. (dir.), *Le droit judiciaire en mutation. En hommage à Alphonse Kohl*, CUP, vol. 95, Liège, Anthemis, 2007, pp. 55 à 68.
- DE WULF, V., « Répétibilité des frais et honoraires d'avocat : la fin des incertitudes ? », *For. ass.*, 2009, liv. 90, pp. 9 à 14, note sous C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *For. ass.*, 2009, liv. 90, pp. 7 et 8.
- ENGLEBERT, J. « Quels accès pour quelle justice ? I. Améliorer les accès à la justice ? Deux (contre-)exemples choisis... », BEERNAERT, M.-A. et autres, *Les droits de l'homme et l'efficacité de la justice*, Association Syndicale des Magistrats, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 101 à 114, spéc. pp. 101 à 106.
- FEYT, A. et HEYMANS, B., « La réforme du Conseil d'État face au contentieux de la fonction publique », VISEUR, F. et PHILIPPART, J. (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 455 à 507, spéc. pp. 459 à 462.

- GLANSDORFF, F., « Essai de synthèse de la situation en Belgique », JACQUES, J.-P. (dir.), *La répétibilité des honoraires. Actes du colloque organisé le 21 novembre 2008 par la Commission internationale de l'Ordre des avocats du Barreau de Liège*, Liège, A.S.B.L. Éditions du jeune Barreau de Liège, 2009, pp. 37 à 51, spéc. p. 41.
- GLANSDORFF, F., « L'indemnité réparatrice : une nouvelle compétence du Conseil d'État vue par un civiliste », *J.T.*, 2014, liv. 25, pp. 474 à 479.
- GOSSIAUX, M. et T'SJOEN, C. « L'avocat et la T.V.A. : la fin de l'exemption », *J.T.*, 2014, liv. 4, pp. 49 à 60.
- HENRY, P., « La grenouille et les pingouins », *J.T.*, 2014, liv. 5, pp. 80 à 84.
- JACQMIN, L., « L'abus du droit d'exercer un recours en annulation devant le Conseil d'État : quels critères prendre en considération ? », *For. ass.*, 2013, liv. 133, pp. 75 à 78, obs. sous Liège (20^e ch.), 16 février 2012, *For. ass.*, 2013, liv. 133, pp. 73 à 75.
- KAISER, M., « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : perspectives », *Publicum*, Commission de droit public du barreau de Bruxelles, 4^{ème} année, 2011, liv. 13, pp. 19 à 31.
- KAISER, M., « L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 juillet 2009 et la jurisprudence du Conseil d'État », *La répétibilité des frais et honoraires et le Conseil d'État*, Après-midi d'étude organisée à l'ULg le 10 février 2012, intervention orale dont le support écrit a été aimablement transmis par l'auteur, 10p.
- KAISER, M. et GOURDIN, E., « La qualité du requérant et son intérêt au recours et au moyen », VISEUR, F. et PHILIPPART, J. (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 31 à 84, spéc. p. 62.
- KETTELS, A., LOUIS, S. et MICHIELS, O., *Les indemnités de procédure*, Waterloo, Kluwer, 2012, 174p., spéc. pp. 129 à 156.
- KNAEPEN, P., « Pas d'indemnité de procédure pour l'intervenant conservatoire », *J.T.*, 2015, liv. 8, pp. 205 et 206, obs. sous Liège (3^e ch.), 18 novembre 2014, *J.T.*, 2015, liv. 8, p. 205.
- LAGASSE, P., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocats au Conseil d'État : l'Administration n'est pas un justiciable comme un autre. », *A.P.T.*, 2012, liv. 4, pp. 769 à 775, note sous C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *A.P.T.*, 2012, liv. 4, pp. 766 à 769.
- LAMON, H., « Verhaalbaarheid advocatenkosten. Wet van 21 april 2007 », *NjW*, 2007, liv. 163, pp. 434 à 442.

- LAMON, H., « Verhaalbaarheid : enkele opwarmertjes in afwachting van het Grote Oordeel », *Juristenkrant*, 2008, liv. 175, p. 8, note sous Cass. (1^{re} ch.), 27 juin 2008 et C.E. (5^e ch.), 10 juillet 2008, het Algemeen Christelijk Vakverbond, het Algemeen Belgisch Vakverbond, Doris Van Becelaere, Michèle Baiwir, Johan Van Snick, Karel Hendrickx, Harry Broxson et Katrien Adriaenssens, n°185.315, *Juristenkrant*, 2008, liv. 175, p. 8.
- LAURENT, J. et LOMBAERT, B., « La répétibilité des frais et honoraires devant le Conseil d'État : état des lieux », *Publicum*, Commission de droit public du barreau de Bruxelles, 4^{ème} année, 2011, liv. 13, pp. 6 à 19.
- LEFRANC, P., « Verhalen van kosten », *R.G.D.C.*, 2005, liv. 4, pp. 179 à 197.
- LEROY, M., *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, 1176p.
- LETELLIER, V., « L'accès à la justice et la prise en charge du coût du procès par la partie qui succombe : réflexion ou gémflexion ? », BEERNAERT, M.-A. et autres, *Les droits de l'homme et l'efficacité de la justice*, Association Syndicale des Magistrats, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 183 à 196.
- LOMBAERT, B., « Le Conseil d'État est-il toujours un juge du contentieux objectif de l'excès de pouvoir ? Réflexions sur la place et le rôle du Conseil d'État dans le système belge de protection juridictionnelle contre l'Administration », VISEUR, F. et PHILIPPART, J. (dir.), *La justice administrative*, Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 355 à 396, spéc. p. 389.
- LOSSEAU, L., « L'introduction de la boucle administrative au sein des lois coordonnées sur le Conseil d'État », *Ann. dr.*, 2013, liv. 4, pp. 523 à 580.
- LUST, S., « De hervorming van de Raad van State in een notendop », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 7, pp. 473 à 482, spéc. p. 478.
- LUST, S., « Nieuwe regeling voor het betalen van de (zegel)rechten bij de Raad van State », *R.A.B.G.*, 2014, liv. 7, pp. 484 à 486.
- MAES, T. G., « De rechtsplegingsvergoeding in procedures voor de Raad van State: goed begonnen is nog steeds slechts half gewonnen », *R.W.*, 2010, liv. 42, pp. 1773 à 1776, note sous C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *R.W.*, 2010, liv. 42, pp. 1771 à 1773.
- MARTENS, P., « Répétibilité et partie publique », *J.L.M.B.*, 2012, liv. 27, pp. 1273 à 1281, spéc. pp. 1277 et 1278, obs. sous C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *J.L.M.B.*, 2012, liv. 27, pp. 1268 à 1272.

- MARY, G., « La nouvelle réglementation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *R.G.A.R.*, 2008, liv. 1, n°14336, non paginé, 15p.
- MARY, G., « Indemnités de procédure et Conseil d'État », *B.S.J.*, 2012, liv. 2, p. 4.
- MARY, G., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 2 à 13.
- MENING, F. et SOLDAI, A., *La T.V.A. et les avocats – Obligations, formalités et opportunités*, Limal, Anthemis, 2014, 134p.
- MICHIELS, O., « La répétibilité en procédure pénale des honoraires et des frais d'avocat telle qu'elle est organisée par la loi du 21 avril 2007 », *J.L.M.B.*, 2007, liv. 30, pp. 1259 à 1267, spéc. pp. 1259 à 1262, obs. sous Cass. (2^e ch.), 28 mars 2007, *J.L.M.B.*, 2007, liv. 30, pp. 1256 à 1259.
- MOLITOR, C., « L'indemnité de procédure devant le Conseil d'État », *La Tribune Flash – Ordre des barreaux francophones et germanophone*, 28 février 2014, non paginé, 10p.
- NIHOUL, M., « A propos de l'article 1022, alinéa 8, du Code judiciaire : l'intérêt général est-il une « cause de dispense objective » suffisante de l'indemnité de procédure judiciaire pour les personnes morales de droit public ? », *C.D.P.K.*, 2014, liv. 3, pp. 404 à 423.
- NIHOUL, M., « L'article 160 de la Constitution combiné avec le principe de sécurité juridique au détriment du principe de légalité : une « arme à destruction massive » dans les mains du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle ? Concernant le maintien temporaire des effets d'un règlement irrégulier. », *A.P.T.*, 2012, liv. 2, pp. 405 à 413, obs. sous C.C., 9 février 2012, n°18/2012, *A.P.T.*, 2012, liv. 2, pp. 401 à 405.
- NIHOUL, M., « L'exemption d'indemnité de procédure désormais cantonnée en matière pénale pour les personnes morales de droit public », *C.D.P.K.*, 2015, liv. 1, pp. 93 à 98.
- PETIT, B., « La répétibilité : actualités législatives et tendances jurisprudentielles », DECRÖES, A., PETIT, B., STEVENART MEEÛS, F. et VAN DROOGHENBROECK, J.-F., *Droit judiciaire. Pouvoir du juge fiscal – Répétibilité – Élection de domicile*, Recyclage en droit, Limal, Anthemis, 2011, liv. 2, pp. 31 à 71.
- PIRE, V., « Le nouveau droit de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat (loi du 21 février 2010) », *R.G.A.R.*, 2010, liv. 7, n°14659, non paginé, 11p.

- PIRE, V., « Questions d'actualité en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat », *R.D.J.P.*, 2009, liv. 1, pp. 4 à 17, spéc. p. 7.
- RENDERS, D., *Droit administratif général*, Centre Montesquieu d'études de l'action publique, vol. 36, Bruxelles, Bruylant, 2015, 611p., spéc. pp. 510 à 540.
- RENDERS, D., « La boucle administrative ne serait-elle pas bouclée ? », *J.L.M.B.*, 2014, liv. 25, pp. 1201 à 1211, obs. sous C.C., 8 mai 2014, n°74/2014, *J.L.M.B.*, 2014, liv. 25, pp. 1193 à 1201.
- RENDERS, D., « L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État face à l'article 159 de la Constitution », *J.T.*, 2010, liv. 11, pp. 177 à 179, obs. sous C.E. (8^e ch.), 18 décembre 2009, Jacques Debie, n°199.085, *J.T.*, 2010, liv. 11, pp. 175 à 177.
- RENDERS, D., « L'article 159 de la Constitution prime l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État », *J.T.*, 2011, liv. 18, p. 369, obs. sous Corr. Charleroi (7^e ch.), 11 février 2011, *J.T.*, 2011, liv. 18, pp. 368 et 369.
- RENDERS, D., « Le maintien des effets d'un règlement annulé par le Conseil d'État et le respect des droits fondamentaux », *J.T.*, 2002, liv. 37, pp. 761 à 765.
- RENDERS, D. et autres, *Droit administratif. Tome III. Le contrôle de l'administration*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2010, 528p.
- RENDERS, D. et PIJCKE, G., « La procédure en cassation administrative », *A.P.T.*, 2006, liv. 4, pp. 229 à 248, spéc. p. 230.
- RENSON, B. (dir.), « Le barreau de Bruxelles. Modernisme et passion », *Rapport annuel 2005 de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles*, p. 27.
- SAMOY, I. et SAGAERT, V., « De wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van kosten en erelonen van een advocaat », *R.W.*, 2007, liv. 17, pp. 674 à 698.
- SOHIER, J., *Manuel des procédures devant le Conseil d'État*, Waterloo, Kluwer, 2014, 197p., spéc. pp. 101 et 102.
- TAELEMAN, P. et VOET, S., « De verhaalbaarheid van de advocatenhonoraria : analyse van een aantal knelpunten na één jaar toepassing », VAN ORSHOVEN, P. et MAES, B. (eds.), *Les lois de procédure de 2007... revisited !*, Bruxelles, La Chartre, 2009, pp. 125 à 208.
- THEUNIS, J., « De toepassing van art. 159 van de Grondwet na handhaving van de gevolgen van een vernietigd reglement », *R.W.*, 2011, liv. 8, pp. 392 à 396, note sous C.E. (8^e ch.), 18 décembre 2009, Jacques Debie, n°199.085, *R.W.*, 2011, liv. 8, pp. 390 et 391.

- TULKENS, F. et FEYT, A., « L'impact du maintien des effets par le juge constitutionnel ou le juge administratif sur les questions de responsabilité », TULKENS, F. et SAUTOIS, J. (coord.), *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, UB³, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 109 à 116.
- UYTTENDAELE, M., « Sauver la boucle administrative fédérale », *A.P.T.*, 2014, liv. 3, pp. 398 à 406.
- VAN BOSSUYT, H. et VAN DROOGHENBROECK, J.-F., *La répétibilité des frais et honoraires d'avocat. Loi du 21 avril 2007*, 2^e éd., R.P.R.J.-P.O.J.T., Bruxelles, Larcier, 2011, 238p., spéc. pp. 206 à 208.
- VAN COMPERNOLLE, J. et GLANSDORFF, F., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocat », DE LEVAL, G. (dir.), *L'accès à la justice*, CUP, vol. 98, Liège, Anthemis, 2007, pp. 229 à 259.
- VANDEN BRANDEN, J., « Wie betaalt mijn advocaat ? », *Fisc. Act.*, 2014, liv. 29, pp. 9 à 14.
- VAN DONINCK, J., « Justice as Fairness: over de rechtsplegingsvergoeding in geschillen met de overheid », *R.W.*, 2015, liv. 23, pp. 918 et 919.
- VAN GIEL, I., « De « hervorming » van de Raad van State anno 2014 tegen het licht van meer « projectgerichte » bestuursrechtelijke procedures en contentieux », *T.B.O.*, 2015, liv. 2, pp. 64 à 76.
- VAN ORSHOVEN, P., « Over de verhaalbaarheid van advocatenkosten. The loser's standing small ? », *Juristenkrant*, 2004, liv. 94, p. 8.
- VELU, S., « La « non-répétibilité » des frais et honoraires de conseils est-elle compatible avec les exigences du droit d'accès à un tribunal ? », *Liber amicorum Lucien Simont*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 221 à 237.
- VELU, S., « Le droit belge et les enseignements du droit comparé », *Chère justice : Le risque du procès – la prise en charge des honoraires des conseils. Actes du colloque organisé le 22 avril 2005 à la Maison des Parlementaires à Bruxelles*, Les cahiers de l'Institut d'études sur la justice, vol. 7, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 75 à 93.
- VOET, S., « Absolute vrijstelling van rechtsplegingsvergoeding voor de Staat », *R.W.*, 2014, liv. 6, p. 202.
- WILDEMEERSCH, J., « Répétibilité subséquente à un arrêt d'annulation du Conseil d'État : un peu, beaucoup ... ou pas du tout ? », *J.L.M.B.*, 2009, liv. 30, pp. 1418 à 1422, obs. sous C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *J.L.M.B.*, 2009, liv. 30, pp. 1415 à 1418.

- X., « Rechtplegingsvergoeding », *Juristenkrant*, 2014, liv. 283, p. 14.
- X., « Rechtsplegingsvergoeding Raad van State », *Juristenkrant*, 2014, liv. 288, p. 7.
- X., « Rechtsplegingsvergoeding RvS », *Juristenkrant*, 2014, liv. 289, p. 9.
- X., « Rechtsplegingvergoeding Raad van State », *NjW*, 2014, liv. 301, pp. 347 et 348.

Articles parus dans la presse quotidienne

- BECK, S. (entretien par BOUTTE, T.) et KHATTABI, Z. (entretien par VAN VYVE, V.), « Augmenter les droits de greffe va-t-il limiter l'accès à la justice ? », *La Libre Belgique*, mardi 10 mars 2015, pp. 52 et 53.
- HENRY, P. et KAISER, M., « Le Conseil d'État, en passe de devenir un juge « citoyens non admis » », *Le Soir*, vendredi 13 décembre 2013, <http://www.lesoir.be>.
- MATGEN, J.-C., « La justice risque d'être refilee aux entités fédérées », *La Libre Belgique*, samedi 2 et dimanche 3 mai 2015, p. 10.
- MATGEN, J.-C., « La réforme du Conseil d'État contestée en justice », *La Libre Belgique*, mercredi 23 avril 2014, p. 10.
- MATGEN, J.-C., « Les droits de greffe augmentés discutés à la Chambre », *La Libre Belgique*, mercredi 22 avril 2015, p. 9.
- MATGEN, J.-C., « Saisir le Conseil d'État, un luxe ? », *La Libre Belgique*, lundi 16 décembre 2013, <http://www.lalibre.be>.
- NIHOUL, M., « L'Etat dispensé d'indemnité de procédure ? », *La Libre Belgique*, mardi 30 décembre 2014, p. 47.
- SEUTIN, S., « Droit du fisc, droit du contribuable. Deux poids, deux mesures », *La Libre Belgique*, mardi 9 septembre 2014, pp. 54 et 55.

III. Jurisprudence

1. Décisions internationales et européennes

- Cour eur. D.H., arrêt *Harrison McKee c. Hongrie*, 3 juin 2014, req. n°22840/07, §§21 à 35.
- Cour eur. D.H., arrêt *RTBF c. Belgique*, 29 mars 2011, req. n°50084/06, §69.
- Cour eur. D.H., arrêt *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, req. n°1063/07, §25.
- Cour eur. D.H., arrêt *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, 24 février 2009, req. n°49230/07, §35.

- Cour eur. D.H., arrêt *Stankov c. Bulgarie*, 12 juillet 2007, req. n°68490/01, §50.
- Cour eur. D.H., arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, req. n°2885/78, §57.
- Cour eur. D.H., arrêt *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, req. n°4451/70, §§28, 35, 36 et 38.
- C.J.U.E. (4^e ch.), 11 avril 2013, (David Edwards et Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency, First Secretary of State et Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs), C-260/11, §§41, 42 et 46.

2. Décisions internes

a) Arrêts de la Cour constitutionnelle

- C.C., 16 juillet 2015, n°103/2015.
- C.C., 21 mai 2015, n°70/2015.
- C.C., 21 mai 2015, n°69/2015.
- C.C., 21 mai 2015, n°68/2015.
- C.C., 30 avril 2015, n°48/2015.
- C.C., 13 novembre 2014, n°165/2014, *J.L.M.B.*, 2014, liv. 40, pp. 1896 à 1911.
- C.C., 8 mai 2014, n°74/2014, *J.L.M.B.*, 2014, liv. 25, pp. 1193 à 1201, obs. D. RENDERS.
- C.C., 27 mars 2014, n°54/2014.
- C.C., 19 décembre 2013, n°180/2013.
- C.C., 26 septembre 2013, n°132/2013.
- C.C., 25 avril 2013, n°57/2013.
- C.C., 21 mars 2013, n°42/2013.
- C.C., 7 mars 2013, n°36/2013.
- C.C., 19 juillet 2012, n°96/2012, *Juristenkrant*, 2012, liv. 253, p. 9, note E. BREWAEYS ; *J.L.M.B.*, 2012, liv. 27, pp. 1268 à 1272, obs. P. MARTENS ; *A.P.T.*, 2012, liv. 4, pp. 766 à 769, note P. LAGASSE ; *J.T.*, 2012, liv. 27, pp. 564 et 565.
- C.C., 8 mars 2012, n°43/2012.
- C.C., 18 mai 2011, n°83/2011.
- C.C., 1^{er} septembre 2009, n°135/2009.
- C.C., 16 juillet 2009, n°118/2009, *R.W.*, 2010, liv. 42, pp. 1771 à 1773, note T. G. MAES ; *J.L.M.B.*, 2009, liv. 30, pp. 1415 à 1418, obs. J. WILDEMEERSCH ; *J.T.*, 2010, liv. 4, pp. 59 et 60.

- C.C., 5 février 2009, n°15/2009, *J.L.M.B.*, 2009, liv. 26, pp. 1204 à 1207.
- C.C., 18 décembre 2008, n°182/2008, *For. ass.*, 2009, liv. 90, pp. 7 et 8, note V. DE WULF ; *J.L.M.B.*, 2008, liv. 42, pp. 1884 à 1905.
- C.A., 17 janvier 2007, n°16/2007, *R.G.A.R.*, 2007, liv. 2, n°14222, note F. GLANSDORFF.
- C.A., 14 juin 2006, n°95/2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, pp. 15 à 17, obs. B. DE CONINCK ; *J.L.M.B.*, 2006, liv. 26, pp. 1124 à 1128.
- C.A., 19 avril 2006, n°57/2006, *J.T.*, 2006, liv. 16, pp. 285 et 286, obs. B. DE CONINCK ; *J.L.M.B.*, 2006, liv. 17, pp. 720 à 725.

b) Arrêts de la Cour de cassation

- Cass. (1^{re} ch.), 19 janvier 2012, *Pas.*, 2012, liv. 1, pp. 158 et 159.
- Cass. (1^{re} ch.), 19 mai 2011, *J.L.M.B.*, 2012, liv. 7, pp. 292 et 293.
- Cass. (1^{re} ch.), 24 juin 2010, *Pas.*, 2010, liv. 6, pp. 2042 à 2049.
- Cass. (1^{re} ch.), 27 juin 2008, *Juristenkrant*, 2008, liv. 175, p. 8, note H. LAMON.
- Cass. (2^e ch.), 28 mars 2007, *J.L.M.B.*, 2007, liv. 30, pp. 1256 à 1259, obs. O. MICHIELS ; *J.T.*, 2007, liv. 22, p. 462, note.
- Cass. (1^{re} ch.), 16 novembre 2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, p. 14, obs. B. DE CONINCK.
- Cass. (2^e ch.), 11 octobre 2006, *J.T.*, 2007, liv. 1, p. 15.
- Cass. (1^{re} ch.), 5 mai 2006, *J.T.*, 2006, liv. 19, pp. 339 à 343, obs. B. DE CONINCK ; *J.L.M.B.*, 2006, liv. 20, pp. 857 à 861.
- Cass. (1^{re} ch.), 2 septembre 2004, *J.T.*, 2004, liv. 28, p. 684, obs. B. DE CONINCK ; *R.W.*, 2004, liv. 14, pp. 535 à 543, note B. WILMS et K. CHRISTIAENS ; *J.L.M.B.*, 2004, liv. 30, pp. 1320 à 1324, obs. M. GOUDEN et D. PHILIPPE ; *NjW*, 2004, liv. 81, pp. 953 à 955.

c) Arrêts du Conseil d'État

- C.E. (13^e ch.), 26 juin 2015, commune de Baelen, n°231.775.
- C.E. (6^e ch.), 26 juin 2015, Delphine Gregoire, n°231.766.
- C.E. (6^e ch.), 26 juin 2015, s.a. Delta Thermic, n°231.765.
- C.E. (8^e ch.), 19 juin 2015, Edouard Turek, n°231.682.
- C.E. (8^e ch.), 19 juin 2015, Serge Blond, n°231.681.
- C.E. (11^e ch.), 18 juin 2015, Lara D'Aniello, n°231.656.
- C.E. (11^e ch.), 18 juin 2015, Romane Leveau, n°231.652.

- C.E. (11^e ch.), 18 juin 2015, Ahlame Lanaya, n°231.651.
- C.E. (8^e ch.), 17 juin 2015, zone de police 5317 Mouscron, n°231.631.
- C.E. (11^e ch.), 16 juin 2015, Jessica Gossart, n°231.614.
- C.E. (8^e ch.), 16 juin 2015, Isabelle Delcave, n°231.606.
- C.E. (8^e ch.), 16 juin 2015, Alain Gosset, n°231.602.
- C.E. (13^e ch.), 15 juin 2015, Jeanne Pirard et Jean Massaux, n°231.585.
- C.E. (13^e ch.), 15 juin 2015, Audrey Delogne, Hervé François, Marie-Thérèse Gatellier et Daniel Gheeraert, n°231.582.
- C.E. (8^e ch.), 12 juin 2015, Adil Aoussar, n°231.575.
- C.E. (5^e *bis* ch.), 11 juin 2015, Marie-Line Labiouse, n°231.558.
- C.E. (15^e ch.), 11 juin 2015, XXXX, n°231.548.
- C.E. (13^e ch.), 11 juin 2015, Daniel Dubrecq et Véronique Dochy, n°231.536.
- C.E. (11^e ch.), 11 juin 2015, Saïd Boulaaras, n°231.532.
- C.E. (11^e ch.), 9 juin 2015, Marine Rocourt, n°231.496.
- C.E. (8^e ch.), 9 juin 2015, Luc Jandrain, n°231.475.
- C.E. (8^e ch.), 2 juin 2015, Nathalie De Villers, n°231.414.
- C.E. (15^e ch.), 1^{er} juin 2015, s.p.r.l. Arda Ardana, n°231.396.
- C.E. (13^e ch.), 29 mai 2015, Gérard Rogge, n°231.385.
- C.E. (6^e ch.), 29 mai 2015, s.a. Ordin Access, n°231.381.
- C.E. (13^e ch.), 27 mai 2015, Paul Hayette et Martine Anrys, n°231.362.
- C.E. (15^e ch.), 26 mai 2015, commune d'Etterbeek, n°231.348.
- C.E. (8^e ch.), 26 mai 2015, Pascal Higuët, n°231.339.
- C.E. (11^e ch.), 19 mai 2015, Yves Leon et Brigitte Girboux, n°231.265.
- C.E. (13^e ch.), 19 mai 2015, Félix Spirlet, n°231.263.
- C.E. (13^e ch.), 13 mai 2015, Sébastien Simon, n°231.224.
- C.E. (13^e ch.), 13 mai 2015, Jean-Guy Huwaert, n°231.223.
- C.E. (15^e ch.), 12 mai 2015, Po-Rong Hsia, n°231.193.
- C.E. (15^e ch.), 11 mai 2015, Youssef Kaissoun, n°231.184.
- C.E. (13^e ch.), 8 mai 2015, Ignace Bottemanne et Susan Quy, n°231.174.
- C.E. (6^e ch.), 8 mai 2015, s.p.r.l. Teccon, n°231.170.
- C.E. (6^e ch.), 8 mai 2015, s.a. Iveco Belgium, n°231.167.
- C.E. (8^e ch.), 5 mai 2015, Sophie Boudailliez, n°231.096.
- C.E. (13^e ch.), 29 avril 2015, Floriane Dumont de Chassart, n°231.052.
- C.E. (13^e ch.), 29 avril 2015, Andrée De Roy et Caroline Verelst, n°231.038.

- C.E. (6^e ch.), 29 avril 2015, s.a. Activa, n°231.023.
- C.E. (8^e ch.), 28 avril 2015, Michel Grignard, n°231.013.
- C.E. (8^e ch.), 21 avril 2015, Catherine Lecocq, n°230.925.
- C.E. (13^e ch.), 21 avril 2015, Michel Warin, n°230.923.
- C.E. (15^e ch.), 16 avril 2015, s.p.r.l. Dacos, n°230.869.
- C.E. (8^e ch.), 3 avril 2015, Yves Declerck, n°230.788.
- C.E. (11^e ch.), 2 avril 2015, Arnaud Lespagnard, n°230.771.
- C.E. (8^e ch.), 2 avril 2015, XXXX, n°230.761.
- C.E. (6^e ch.), 18 mars 2015, s.p.r.l. B.S.T. Réviseurs d'entreprises et s.p.r.l. Buelens, Mathay & Associates, n°230.569.
- C.E. (6^e ch.), 17 mars 2015, Charles Szymkovicz, n°230.565.
- C.E. (13^e ch.), 17 mars 2015, s.a. Établissements Franz Colruyt et s.c.r.l. Colim, n°230.546.
- C.E. (8^e ch.), 17 mars 2015, Marc Bautil, n°230.536.
- C.E. (8^e ch.), 13 mars 2015, Julie Baudry, n°230.510.
- C.E. (6^e ch.), 12 mars 2015, commune de Woluwé-Saint-Lambert, n°230.507.
- C.E. (6^e ch.), 12 mars 2015, Centre Public d'Action Sociale de Bruxelles, n°230.506.
- C.E. (6^e ch.), 11 mars 2015, s.p.r.l. C-Consult Advice, n°230.471.
- C.E. (6^e ch.), 10 mars 2015, s.p.r.l. Immucor Gamma Benelux et société de droit français Immucor France, n°230.465.
- C.E. (11^e ch.), 9 mars 2015, Angélique Mertus, n°230.448.
- C.E. (11^e ch.), 9 mars 2015, Frédéric Lecomte, n°230.446.
- C.E. (15^e ch.), 9 mars 2015, Claude Fitvoye, n°230.445.
- C.E. (15^e ch.), 9 mars 2015, Hans Van de Cauter, n°230.444.
- C.E. (14^e ch.), 9 mars 2015, XXXX, n°230.442.
- C.E. (9^e ch.), 9 mars 2015, Olivier Maene, n°230.436.
- C.E. (13^e ch.), 3 mars 2015, ville de Genappe, n°230.388.
- C.E. (9^e ch.), 3 mars 2015, Charlotte De Cuyper, n°230.380.
- C.E. (13^e ch.), 2 mars 2015, s.a. Lhonneux A, s.p.r.l. LXR Concept et s.p.r.l. LXR Design, n°230.367.
- C.E. (10^e ch.), 27 février 2015, Redevco Retail Belgium comm. v., n°230.351.
- C.E. (6^e ch.), 25 février 2015, s.a. Group Cleaning & Services, n°230.315.
- C.E. (13^e ch.), 24 février 2015, Antoine et Dorothée Mariage, n°230.306.

- C.E. (12^e ch.), 20 février 2015, Autonoom Provinciebedrijf Provinciaal Instituut voor Hygiëne, n°230.259.
- C.E. (9^e ch.), 19 février 2015, Jan Snellinx, n°230.248.
- C.E. (9^e ch.), 19 février 2015, Cassandra Stamatopoulos, n°230.244.
- C.E. (9^e ch.), 17 février 2015, Emma Cooreman, n°230.220.
- C.E. (11^e ch.), 12 février 2015, Michaël Gonzalez, n°230.186.
- C.E. (6^e ch.), 12 février 2015, s.a. Entreprises générales François Moureau et ses fils, n°230.181.
- C.E. (6^e ch.), 12 février 2015, société de droit britannique Hammerson P.L.C. et s.a. Eiffage Development, n°230.180.
- C.E. (6^e ch.), 11 février 2015, s.a. Electrotechnique et Mécanique Putman Frères et s.a. Duchene, n°230.170.
- C.E. (6^e ch.), 2 février 2015, s.a. Sotraplant Travaux routiers, n°230.068.
- C.E. (8^e ch.), 30 janvier 2015, Didier Place, n°230.060.
- C.E. (15^e ch.), 29 janvier 2015, s.c.r.l. Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, n°230.020.
- C.E. (14^e ch.), 29 janvier 2015, Francine Harts, n°230.018.
- C.E. (15^e ch.), 28 janvier 2015, commune d'Ixelles, n°230.000.
- C.E. (8^e ch.), 23 janvier 2015, Marc Dubrule, n°229.965.
- C.E. (12^e ch.), 22 janvier 2015, n.v. R. De Roeck, n°229.921.
- C.E. (8^e ch.), 16 janvier 2015, Walter Benozzi, n°229.836.
- C.E. (13^e ch.), 14 janvier 2015, commune de Braine-l'Alleud, n°229.814.
- C.E. (15^e ch.), 14 janvier 2015, s.p.r.l. CBS Entreprise, n°229.810.
- C.E. (6^e ch.), 12 janvier 2015, s.p.r.l. Entreprises Paul Frateur, n°229.780.
- C.E. (11^e ch.), 29 décembre [2014], s.p.r.l. KMC Breweries, n°229.705.
- C.E. (11^e ch.), 29 décembre 2014, Christian, Evelyne et Brigitte Courvoisier et Addfalisco (O.N.G.), n°229.704.
- C.E. (13^e ch.), 23 décembre 2014, Christiane Neuforge, n°229.693.
- C.E. (13^e ch.), 23 décembre 2014, Andrée De Roy et Caroline Verelst, n°229.692.
- C.E. (12^e ch.), 19 décembre 2014, b.v.b.a. Faresa, n°229.668.
- C.E. (6^e ch.), 19 décembre 2014, s.p.r.l. Cuisiwan, n°229.665.
- C.E. (6^e ch.), 19 décembre 2014, s.a. TRBA et s.a. Etablissements Maurice Wanty, n°229.664.
- C.E. (8^e ch.), 19 décembre 2014, Alain Brouillard, n°229.647.

- C.E. (6^e ch.), 17 décembre 2014, a.s.b.l. Mensura Service externe de prévention et de protection au travail, n°229.591.
- C.E. (6^e ch.), 17 décembre 2014, s.a. Compagnie d'entreprises C.F.E. et société par actions simplifiée de droit français Vinci construction terrassement S.A.S., n°229.590.
- C.E. (12^e ch.), 17 décembre 2014, b.v.b.a. Java, n°229.589.
- C.E. (14^e ch.), 9 décembre 2014, Jeroen Claes, n°229.504.
- C.E. (12^e ch.), 9 décembre 2014, n.v. Cleanlease, n°229.486.
- C.E. (15^e ch.), 3 décembre 2014, Sabine Demet, n°229.454.
- C.E. (6^e ch.), 3 décembre 2014, s.a. Caro-Maintenance, n°229.450.
- C.E. (6^e ch.), 3 décembre 2014, s.a. Metos, n°229.447.
- C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Anne-Laure Cordier et Gregory Vahid Creitz, n°229.441.
- C.E. (11^e ch.), 2 décembre 2014, Françoise Mitongu Ngandu, n°229.439.
- C.E. (13^e ch.), 2 décembre 2014, Libero Impagnatiello, n°229.432.
- C.E. (11^e ch.), 27 novembre 2014, Haroun Elleuch, n°229.387.
- C.E. (11^e ch.), 27 novembre 2014, Rosanna Brucculeri, n°229.376.
- C.E. (8^e ch.), 27 novembre 2014, Eddy Giot, n°229.362.
- C.E. (12^e ch.), 27 novembre 2014, n.v. Van Loy en cie, Algemene restauratiewerken, n°229.355.
- C.E. (13^e ch.), 26 novembre 2014, Pascale Lizin, Luis Enrique Pizarro Perdano et Martine Mardaga, n°229.344.
- C.E. (7^e ch.), 20 novembre 2014, n.v. Bepro, n.v. Nukamel et b.v. Nukamel, n°229.235.
- C.E. (13^e ch.), 13 novembre 2014, Ernest Herveg, n°229.136.
- C.E. (13^e ch.), 6 novembre 2014, Antoine et Dorothée Mariage, n°229.089.
- C.E. (8^e ch.), 6 novembre 2014, Marcel Lemaire, n°229.088.
- C.E. (8^e ch.), 5 novembre 2014, commune de Plombières, n°229.065.
- C.E. (6^e ch.), 5 novembre 2014, s.a. Fly Win, n°229.059.
- C.E. (6^e ch.), 30 octobre 2014, s.a. Zolderse Dakprojecten, n°228.995.
- C.E. (6^e ch.), 24 octobre 2014, s.a. Ghent dredging et s.a. Algemene Aannemingen Soetaert, n°228.927.
- C.E. (13^e ch.), 23 octobre 2014, Marie Vanthuyne, Raymond Taillez et Adélaïde Duflo, n°228.916.
- C.E. (13^e ch.), 23 octobre 2014, Odette Vetten, n°228.903.

- C.E. (12° ch.), 21 octobre 2014, b.v.b.a. Weysen & De Baere architecten, n°228.845.
- C.E. (6° ch.), 21 octobre 2014, s.p.r.l. T.P.F. Utilities et s.a. Newelec, n°228.842.
- C.E. (11° ch.), 13 octobre 2014, Valérie Georgen, n°228.742.
- C.E. (6° ch.), 10 octobre 2014, Aurore Dierickx Visschers et Robert Braem, n°228.725.
- C.E. (8° ch.), 6 octobre 2014, Laurent Ledoux, n°228.660.
- C.E. (12° ch.), 16 septembre 2014, b.v. E.T. Euro Trade Nederland, vennootschap naar Nederlands recht, n°228.381.
- C.E. (6° ch.), 1^{er} septembre 2014, Céline Motte et s.a. Cofidis, n°228.239.
- C.E. (6° ch.), 13 août 2014, s.p.r.l. Bultia Bar & Grill, n°228.198.
- C.E. (6° ch.), 13 août 2014, Charles Szymkovicz, n°228.195.
- C.E. (6° ch.), 13 août 2014, s.a. Bernard Construction et s.a. Cordeel, n°228.194.
- C.E. (12° ch.), 12 août 2014, n.v. Noordbouw, n°228.189.
- C.E. (6° ch.), 7 août 2014, société de droit français Entreprise Bagot, n°228.187.
- C.E. (6° ch.), 7 août 2014, s.a. CI Assurances, n°228.186.
- C.E. (15° ch.), 25 juillet 2014, s.p.r.l. C-Consult Advice, n°228.120.
- C.E. (12° ch.), 15 juillet 2014, n.v. COS, n°228.085.
- C.E. (11° ch.), 8 juillet 2014, Émile Cukier et Patricia Henrion, n°228.036.
- C.E. (6° ch.), 8 juillet 2014, s.a. Idest Communication, n°228.034.
- C.E. (15° ch.), 27 juin 2014, s.a. Instrumentation Laboratory Belgium, n°227.924.
- C.E. (12° ch.), 24 juin 2014, n.v. Heliventure FTO, n°227.855.
- C.E. (12° ch.), 24 juin 2014, b.v.b.a. R.T.S., n°227.854.
- C.E. (15° ch.), 20 juin 2014, Parti du Travail de Belgique, Peter Mertens, Frédéric Gillot, Ruddy Warnier, Michaël Verbauwhede, Mathilde El Bakri, Youssef Handichi et Claire Geraets, n°227.788.
- C.E. (6° ch.), 19 juin 2014, s.a. Kumpen, n°227.772.
- C.E. (15° ch.), 19 juin 2014, Jean-Christophe Ghyselen, n°227.770.
- C.E. (6° ch.), 6 juin 2014, s.a. T.P.F. Utilities, n°227.655.
- C.E. (8° ch.), 28 mai 2014, Philippe Legrand, n°227.589.
- C.E. (13° ch.), 8 mai 2014, François Warnier, n°227.315.
- C.E. (6° ch.), 7 mai 2014, s.a. Banimmo et s.a. Immo Jacquain, n°227.295.
- C.E. (8° ch.), 10 avril 2014, José Fagnant, n°227.090.
- C.E. (12° ch.), 3 avril 2014, William Jans, n°227.044.
- C.E. (5° ch.), 31 août 2011, Michel Pirard, n°214.910, *R.W.*, 2012, liv. 36, pp. 1 et 2.

- C.E. (11^e ch.), 3 mars 2011, XXX, n°211.783.
- C.E. (6^e ch.), 17 juin 2010, Roland Druart, n°205.411.
- C.E. (8^e ch.), 24 avril 2009, Marie-Jeanne Deprez, n°192.663.
- C.E. (8^e ch.), 17 février 2009, Jean-Claude Pinon, n°190.606.
- C.E. (13^e ch.), 16 février 2009, Denise Bayet, n°190.518.
- C.E. (12^e ch.), 15 juillet 2008, n.v. Carlo Van Steenkiste-Mylle, n°185.410.
- C.E. (5^e ch.), 10 juillet 2008, het Algemeen Christelijk Vakverbond, het Algemeen Belgisch Vakverbond, Doris Van Becelaere, Michèle Baiwir, Johan Van Snick, Karel Hendrickx, Harry Broxson et Katrien Adriaenssens, n°185.315, *Juristenkrant*, 2008, liv. 175, p. 8, note H. LAMON ; *Soc. Kron.*, 2008, liv. 10, pp. 581 à 584, note H. LAMON.
- C.E. (8^e ch.), 4 juin 2008, Luc Tillieux, n°183.768.
- C.E. (12^e ch.), 22 mai 2008, Jean-Claude Gaytant, n°183.222, *R.A.B.G.*, 2008, liv. 17, pp. 1077 et 1078.
- C.E. (8^e ch.), 17 mars 2008, Ghislaine Beheydt, n°181.157.
- C.E. (15^e ch.), 4 mars 2008, Théodore Dries, n°180.510, *J.T.*, 2008, liv. 16, p. 285, note.

d) Arrêts et jugements des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire (autres)

- Liège (12^e ch.), 8 juin 2010, n°F-20100608-6 (2009/RG/975).
- Mons (14^e ch.), 26 février 2008, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 26, pp. 1138 à 1142.
- Mons (20^e ch.), 21 février 2008, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 26, pp. 1136 à 1138.
- Mons (1^{re} ch.), 14 janvier 2008, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 26, pp. 1132 et 1133.
- Civ. Liège (7^e ch.), 12 janvier 2009, *J.T.*, 2010, liv. 4, p. 61, note.
- Civ. Liège (6^e ch.), 30 juin 2008, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 37, pp. 1653 à 1657.
- Civ. Verviers (1^{re} ch.), 23 octobre 2008, *J.T.*, 2010, liv. 4, pp. 61 et 62, note.
- J.P. Waremme, 1^{er} octobre 1992, *J.L.M.B.*, 2000, liv. 2, pp. 72 à 74, note A. LEBRUN.

IV. Divers

- « Projet de déclaration de politique générale », 1^{er} décembre 2011, pp. 136, 138 et 139.
- C.C., req. n^{os}5959, 5960, 5962, 5965, 6017, 6020, jointes aux req. n^{os}5912 (*M.B.*, 4 juillet 2014, p. 51585), 5968 et 6018.

ANNEXE

Entretien avec MM. l’Auditeur général Ph. BOUVIER et le Premier auditeur M. JOASSART,
le 11 février 2015 à 15 heures au Conseil d’État – Compte rendu

1. Il ressort des travaux préparatoires que le Législateur s’est inspiré de l’article 1022 du Code judiciaire pour rédiger l’article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d’État. Dans quelle mesure vous inspirez-vous de la **pratique judiciaire** lorsque vous mettez en œuvre l’indemnité de procédure (par exemple dans l’appréciation des critères permettant de moduler le montant de l’indemnité, comme la complexité de l’affaire ou le caractère manifestement déraisonnable de la situation) ? Plus globalement, quelles **difficultés** avez-vous rencontrées lors de la **mise en œuvre de l’indemnité de procédure** ?

À ce jour, il existe peu d’arrêts concernant l’indemnité de procédure et les quelques décisions existantes ne font pas expressément référence à la jurisprudence de l’ordre judiciaire. Le plus souvent, le Conseil d’État accorde le montant de base sans utiliser les critères prévus par l’article 30/1. Quand les critères sont utilisés, il s’agit le plus souvent de la capacité financière de la partie succombante, prise en compte pour réduire l’indemnité de procédure au montant minimum. Exemple : une dizaine d’arrêts ont été rendus en matière de désistement présumé (connaissance limitée du contentieux).

La principale difficulté à laquelle s’est heurté le Conseil d’État est l’entrée en vigueur de l’arrêté royal du 28 mars 2014 qui est intervenue le 2 avril 2014 alors que la loi du 20 janvier 2014 avait fixé la date limite au 1^{er} mars 2014. La section du contentieux administratif s’est donc vue contrainte de refuser les demandes d’indemnité de procédure intervenues entre le 1^{er} mars et le 2 avril 2014 en raison de l’absence de montants fixés par arrêté royal durant cette période.

2. La distinction entre **contentieux objectif** et **contentieux subjectif** est souvent invoquée pour justifier qu’il n’y a pas lieu de mettre les parties requérante et adverse sur un pied d’égalité (C.C., n°96/2012, 19 juillet 2012). Si les pouvoirs publics peuvent se retrouver face à un citoyen devant l’Ordre judiciaire également, il n’empêche que la procédure devant le Conseil d’État présente certaines spécificités qui avantagent l’autorité dans sa mission de

préservation de l'intérêt général (privilège du préalable, causes de perte de l'intérêt dans le chef du requérant, possibilité pour l'autorité de retirer son acte, etc.). Que pensez-vous de cette objection ?

Il revient à la Cour constitutionnelle de trancher cette question pertinente. La procédure devant le Conseil d'État présente en effet des spécificités mais qu'il convient de nuancer :

*a. Le **privilège du préalable** est une présomption de légalité dont bénéficie l'acte attaqué. Elle n'est pas irréfragable mais simple et la requête a précisément pour objectif de la renverser. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que, quand la légalité de son acte n'est pas contestable outre mesure, l'autorité administrative ne fait pas toujours appel à un avocat et dans ce cas, aucune indemnité de procédure n'est due.*

*b. La **perte de l'intérêt** dans le chef du requérant peut résulter de l'attitude de la partie adverse et dans ce cas, les dépens seront le plus souvent mis à la charge de cette dernière. Ce n'est pas toujours le cas (exemple : la nomination d'un fonctionnaire est attaquée par un requérant qui entre temps, part à la retraite). Ce n'est donc pas parce qu'un requérant perd son intérêt que nécessairement, l'indemnité de procédure sera mise à sa charge. La perte de l'intérêt est une question délicate qui se résout vraiment au cas par cas.*

Le Conseil d'État adopte une position assez pragmatique : pourquoi aller plus loin si le requérant perd tout intérêt à la résolution du litige ? Ce système n'existe pas en France. Si l'on comprend cette démarche pratique, la perte de l'intérêt en cours d'instance pose tout de même question d'un point de vue théorique. L'instauration de l'indemnité de procédure ravive ce débat.

L'intérêt à obtenir une indemnité réparatrice est-il suffisant ? La section de législation du Conseil d'État pose la question dans l'avis qu'elle a rendu à propos de la loi du 6 janvier 2014. Le requérant pourrait-il perdre son intérêt au recours sur l'annulation tout en le conservant sur l'indemnité réparatrice ? Il faut être cohérent : l'accessoire ne peut pas survivre en l'absence du principal donc il y aurait lieu de revenir sur la théorie de l'évolution de l'intérêt mais est-ce vraiment souhaitable ? C'est une problématique intéressante : faut-il continuer à se poser la question une fois l'intérêt perdu ?

*c. Les dépens, y compris l'indemnité de procédure, seront mis à charge de l'autorité qui use de la possibilité de **retirer son acte**, ce mécanisme traduisant une sorte de reconnaissance d'illégalité. Certains (surtout la Cour constitutionnelle) se posent cependant la question de*

savoir s'il n'y aurait pas lieu de remettre en cause la théorie du retrait de l'acte en cours d'instance.

3. Pensez-vous que l'indemnité de procédure constitue un **obstacle à l'accès au prétoire** du Conseil d'État, spécialement au regard de la simultanéité de son instauration avec l'augmentation des droits de rôle et la soumission des avocats à la T.V.A. (augmentation globale du risque financier) ? D'un point de vue purement pragmatique, partagez-vous la constatation de certains avocats qui observent une **réduction du nombre de recours** introduits, spécialement dans les « petits contentieux » impliquant des actes individuels, comme celui de la fonction publique ?

Est-il normal qu'en cas de rejet de son recours, le requérant soit condamné à payer une indemnité de procédure (LAGASSE, P., « La répétibilité des frais et honoraires d'avocats au Conseil d'État : l'administration n'est pas un justiciable comme un autre », obs. sous C.C., n°96/2012, 19 juillet 2012, A.P.T., pp. 769 et s.) ? Au-delà des hypothèses avancées ci-dessus, une question de philosophie générale se pose : la crainte du requérant de se voir imposer le paiement de l'indemnité de procédure constitue-t-elle un frein abusif au recours en annulation ? Il revient à la Cour constitutionnelle d'y répondre. Il s'agit d'une question existentielle pour le Conseil d'État : les deux parties au litige se trouvent-elles sur un pied d'égalité ? Le plus souvent, les juridictions de l'Ordre judiciaire règlent des différends opposant deux particuliers tandis que devant le Conseil d'État, l'Administration est nécessairement présente d'un côté au moins de la barre. Avec l'indemnité de procédure (outre la boucle administrative, le maintien des effets de l'acte annulé, etc.), on déplace le curseur en faveur de l'autorité administrative.

Cela mène à une réflexion plus générale encore : pourquoi le Conseil d'État existe-t-il ? Justement en raison du fait que les parties qui se retrouvent devant lui ne se situent pas sur un même pied. L'autorité administrative ne peut pas être assimilée à n'importe quelle partie en raison de sa mission de poursuite de l'intérêt général : le juge administratif devra être d'autant plus attentif au maintien d'un certain équilibre afin de protéger le requérant face à l'Administration. L'indemnité de procédure porte-t-elle atteinte à cet équilibre ? Le requérant ne se trouve pas face à n'importe qui...

Exemple : l'intérêt à agir nécessaire à l'introduction d'un recours en excès de pouvoir. Le pouvoir d'annulation est un pouvoir énorme. Le juge devra par voie de conséquence prendre en compte le potentiel effet dévastateur de son arrêt et le cas échéant, choisira de maintenir

les effets de l'acte annulé. Dans ce cas, il accomplit son office pour ensuite se mettre en retrait et ne plus s'intéresser à la situation et plus on le fait intervenir via ce maintien des effets, plus il sort de son rôle pour endosser la casquette de l'autorité administrative. Les parties au procès ne sont pas les mêmes. Laferrière oppose le juge à l'Administration, dont les rôles ne doivent pas être confondus. Le recours pour excès de pouvoir s'est développé à partir de rien (jurisprudence) : avec le temps, le contrôle de tutelle s'est transformé en contrôle juridictionnel.

Il y a une nuance à apporter : le requérant peut très bien être une autorité publique et dans le cadre de la cassation administrative, le requérant initial peut très bien devenir la partie adverse une fois arrivé au Conseil d'État. Exemple : l'État belge conteste une décision du Conseil du contentieux des étrangers.

Le Conseil d'État ne partage pas l'impression de certains avocats qui constatent une diminution du nombre de recours depuis l'entrée en vigueur de l'indemnité de procédure. Si l'on consulte les statistiques du Conseil d'État, chambres francophones et néerlandophones confondues, pour rapprocher la période des quatre premiers mois de l'année 2013-2014 avec la période des quatre premiers de l'année 2014-2015, tous contentieux confondus (annulation, suspension et cassation), l'on constate que le nombre de recours a augmenté. Il faut cependant se poser la question de savoir qui sont ces requérants : des statistiques plus précises seraient nécessaires mais même si l'on prend le contentieux spécifique de la fonction publique devant les chambres francophones, l'on ne constate qu'une très faible diminution de l'année 2013-2014 (122 recours sur les quatre premiers mois) à l'année 2014-2015 (112 recours sur les quatre premiers mois). L'on ne peut par ailleurs pas nécessairement imputer cette évolution à l'indemnité de procédure (seule).

Psychologiquement, si un requérant introduit un recours, c'est qu'il pense avoir une chance d'obtenir l'annulation. Dans ce cadre, l'indemnité de procédure pourrait au contraire constituer une incitation à l'introduction d'un recours. Dans un petit contentieux, l'indemnité de procédure peut en effet représenter un montant conséquent par rapport au montant des frais et honoraires supportés. De façon globale, du moins en ce qui concerne les chambres francophones, l'on observe plutôt une tendance à la hausse du nombre de recours (527 requérants les quatre premiers mois de l'année 2013-2014 pour 712 requérants les quatre premiers mois de l'année 2014-2015). L'impression de l'avocat peut être fondée de son point de vue (exemple : il lui est arrivé de voir son client renoncer une fois le risque financier du

recours exposé) mais du point de vue global du Conseil d'État, l'on observe une augmentation, pas une diminution.

4. Pensez-vous que l'utilisation des **critères permettant de moduler le montant de l'indemnité de procédure** (capacité financière de la partie succombante, complexité de l'affaire et caractère manifestement déraisonnable de la situation) est à même de **compenser** le déséquilibre créé entre les parties par l'instauration de l'indemnité de procédure ?

Parmi les critères proposés par la loi, le Conseil d'État utilise principalement la capacité financière de la partie succombante pour tendre à une compensation du déséquilibre instauré par l'indemnité de procédure mais à nouveau, il revient à la Cour constitutionnelle de décider si cette compensation suffit. Régulièrement, le Conseil d'État diminue l'indemnité de procédure en vertu de la capacité financière et dans un arrêt, il a utilisé le critère de la complexité de l'affaire pour aller un peu au-delà des 700€ préconisés par l'arrêté royal. Dans une autre affaire, il a doublé le montant sur base du même critère. Il y a par ailleurs encore beaucoup d'affaires pour lesquelles l'indemnité de procédure n'est pas demandée. Ce n'est pas tout à fait entré dans les mœurs.

5. Le cas échéant, **quelle solution** conseilleriez-vous au Législateur ? Faut-il revenir à l'état antérieur de la législation et supprimer l'indemnité de procédure devant le Conseil d'État ? Faut-il la conserver mais uniquement à charge des autorités administratives (peu probable en raison de la crise actuelle des finances publiques) ?

La meilleure chose à faire pour le législateur est d'attendre l'arrêt de la Cour constitutionnelle avant d'agir afin de préserver la stabilité législative et donc, la sécurité juridique. L'indemnité de procédure n'étant entrée en vigueur que depuis peu, il est probable qu'on y voie plus clair par la suite, une fois l'arrêt rendu. La part sur le budget de l'État serait déterminante. Auparavant au Conseil d'État, l'on fonctionnait sur base d'un système de dépens « en débet » qui au final n'étaient jamais payés. Pourquoi avoir remis les dépens en route ? Parce que le budget du Conseil d'État a été amputé par le gouvernement précédent. La situation était donc déjà déficitaire sous l'ancienne législature, ce qui a fait office d'un bon prétexte pour adopter une réforme ayant pour objectif la revalorisation budgétaire. L'augmentation du budget par le gouvernement est fonction de projections sur le bénéfice mais élaborer de telles projections n'est pas aisé : l'indemnité de procédure n'est pas avancée mais à récupérer chez les parties par la suite (recouvrement). Par ailleurs, si 75% des recours introduits sont rejetés, l'autorité administrative qui en bénéficie n'est pas

toujours l'État. Ça ne représente donc pas grand-chose : c'est assez symbolique. L'explication de la revalorisation des dépens est circonstancielle. On attend la décision de la Cour constitutionnelle mais il reste une question de fond : faut-il traiter les parties de la même manière ?

6. Pensez-vous que le **Législateur se contredit** lorsque d'une part, il complète l'alinéa 8 de l'article 1022 du Code judiciaire pour **exempter l'État de l'indemnité de procédure quand il agit « au nom de l'intérêt général »** (article 17 de la loi du 25 avril 2014) et que d'autre part, il prévoit qu'une indemnité de procédure sera due devant le Conseil d'État où par définition, le litige met en scène une autorité administrative qui, quand elle adopte un acte ou règlement, doit poursuivre l'intérêt général (article 11 de la loi du 20 janvier 2014) ?

Il ne faut pas confondre l'action administrative qui doit nécessairement avoir pour objectif l'intérêt général (d'où les potentiels détournements) avec l'action en justice qui, elle, n'a pas nécessairement pour but l'intérêt général. Au Conseil d'État, toute partie doit démontrer un intérêt : il n'y a pas de Ministère public qui en lisant le journal le matin pourrait constater qu'un acte administratif illégal a été adopté et l'attaquer. Dans certains cas, le fonctionnaire délégué agit en vue de protéger l'intérêt général et pour cette raison, on a voulu prendre en compte l'arrêt de la Cour constitutionnelle et ne pas permettre d'indemnité de procédure dans ce cas, tout comme pour le Ministère public et l'auditeur du travail. Ce n'est pas le cas au Conseil d'État, où il n'existe pas de pourvoi dans l'intérêt de la loi. L'auditeur n'est pas une partie au litige.

REMERCIEMENTS

Au promoteur de ce mémoire, le Professeur David RENDERS, pour sa disponibilité sans faille, ses conseils éclairés et sa capacité à transmettre le goût d'aller plus loin,

à Maîtres Michel KAISER et Marc NIHOUL, pour l'intérêt qu'ils ont porté à cette modeste contribution et pour la qualité des sources qui ont permis d'en affiner le contenu,

à Messieurs l'Auditeur général Philippe BOUVIER et le Premier auditeur Marc JOASSART, pour la richesse de leur entretien et le suivi qu'ils y ont accordé,

à Monsieur le Juge Pierre NIHOUL, pour ses remarques et la réflexion qu'elles ont suscitée,

à Monsieur Marc ROMBAUX, pour la curiosité et la patience dont il a témoigné au cours de la correction de ce mémoire.

TABLES DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
PARTIE I – APPROCHE DESCRIPTIVE.....	3
Chapitre I – Antécédents.....	4
Section I – L’indemnité de procédure devant l’Ordre judiciaire.....	5
Section II – Le principe : l’inapplicabilité de l’article 1022 au Conseil d’État.....	6
Section III – La position du Conseil d’État.....	8
Section IV – La position de la Cour constitutionnelle.....	10
Section V – La position des cours et tribunaux de l’Ordre judiciaire.....	12
Chapitre II – Nouvel article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d’État.....	13
Section I – Le contexte de l’insertion de l’article 30/1 dans les lois sur le Conseil d’État.....	14
Section II – Le champ d’application de l’indemnité de procédure.....	15
§1 ^{er} . Ratione materie : <i>les procédures concernées par l’indemnité de procédure</i>	15
§2. Ratione temporis : <i>l’entrée en vigueur de l’indemnité de procédure</i>	16
§3. Ratione personae : <i>les parties concernées par l’indemnité de procédure</i>	17
Section III – Les modalités de calcul de l’indemnité de procédure.....	18
§1 ^{er} . <i>Le montant minimum, le montant de base et le montant maximum</i>	18
§2. <i>Les critères de modulation du montant</i>	21
§3. <i>Les hypothèses de majoration de 20% du montant</i>	26
§4. <i>L’indexation du montant</i>	29
Section IV – L’indemnité de procédure et la répartition des dépens.....	29
§1 ^{er} . <i>L’indemnité de procédure en tant que partie intégrante des dépens</i>	29

§2. <i>L'identification des débiteur et créancier de l'indemnité de procédure</i>	30
Section V – La procédure d'octroi de l'indemnité de procédure.....	41
PARTIE II – APPROCHE CRITIQUE	42
Chapitre I – Obstacle au droit d'accès au juge ?	42
Section I – Le droit d'accès au juge et les restrictions dont il peut faire l'objet.....	42
Section II – L'encadrement de l'indemnité de procédure : une limitation de ses effets ?.....	45
Section III – L'augmentation globale du risque financier lié à l'introduction d'un recours... ..	46
§1 ^{er} . <i>L'indemnité de procédure</i>	47
§2. <i>L'augmentation et la perception effective des droits de rôle</i>	48
§3. <i>L'assujettissement des avocats à la T.V.A.</i>	50
§4. <i>Un cas d'application particulier</i>	50
Chapitre II – Violation du principe d'égalité et de non-discrimination ?	51
Section I – De près : le traitement identique de parties dans des situations distinctes.....	52
Section II – De loin : le déplacement global du curseur en faveur de l'Administration.....	54
§1 ^{er} . <i>Devant le Conseil d'État</i>	55
§2. <i>Devant les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire</i>	57
Section III – Le cas particulier de la partie intervenante.....	60
CONCLUSION	62
BIBLIOGRAPHIE	64
ANNEXE	85
REMERCIEMENTS	91
TABLE DES MATIÈRES	92

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

