

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 164.258 du 30 octobre 2006

A. 129.725/XI-16.252

En cause :

1. SOMJA Paul,
2. QUEVRIN Benoît,
ayant élus tous deux domicile chez
Me P. ANDRI, avocat,
Place Albert 1^{er} 8
4800 Verviers,
3. LOVENS Antoine,
4. GRUSLIN Laurent,
ayant élus tous deux domicile chez
Mes B. & L. CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & C. MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête du 25 novembre 2002 par laquelle Paul SOMJA, Benoit QUEVRIN, Antoine LOVENS et Laurent GRUSLIN demandent l'annulation de l'arrêté ministériel du “18 septembre 2002 établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou profession, en matière répressive”, publié au Moniteur belge du 28 septembre 2002;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 30 mars 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 24 août 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 octobre 2006;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour les troisième et quatrième parties requérantes, et Me C. MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le ministre de la Justice a pris, le 11 juin 1999, un arrêté ministériel établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou profession, en matière répressive; que cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 26 juin 1999; que le 25 août 1999, les actuels requérants ont, contre cet arrêté, introduit une requête en annulation (affaire enregistrée sous le numéro 86.231); que le 22 juillet 2002, les services de la partie adverse, constatant que l'auditeur rapporteur dans l'affaire 86.231 concluait à l'annulation de l'arrêté ministériel du 11 juin 1999 précité, ont décidé de prendre un nouvel arrêté ministériel établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou de leur profession, en matière répressive, en vue d'assurer la continuité de la mise en paiement des experts en garantissant une base réglementaire; que cet arrêté ministériel ne comporte pas de modification par rapport au texte de l'arrêté ministériel du 11 juin 1999 précité, excepté la correction de quelques erreurs; que le 18 septembre 2002, le ministre de la Justice demande au premier président du Conseil d'Etat, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de soumettre à l'avis de la section de législation le projet d'arrêté ministériel établissant le taux normal des honoraires des

personnes requises en raison de leur art ou de leur profession, en matière répressive; que le 25 septembre 2002, la section de législation a donné son avis; qu'en ce qui concerne le fondement juridique du texte en projet, elle s'est exprimée de la manière suivante :

" Le préambule indique comme base légale l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 1919 autorisant le Gouvernement à modifier des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière civile et commerciale, ainsi que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive.

Le Conseil d'Etat se réfère à l'avis 29.780/2, donné le 23 octobre 2000, sur un projet d'arrêté royal «portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive», dans lequel il s'est exprimé comme suit:

« L'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant Règlement général sur les frais de justice en matière répressive se donne principalement pour fondement légal la loi du 16 juin 1919 «autorisant le Gouvernement à modifier des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière civile et commerciale». L'article 1^{er} de cette loi, qui n'est pas sans rappeler une loi de pouvoirs spéciaux, dispose:

« Le gouvernement est autorisé à apporter aux dispositions des arrêtés royaux des 18 juin 1853, qui ne font pas l'objet de la loi du 1^{er} juin 1849, aux articles 11 et 12 de la loi du 15 avril 1878, à la loi du 23 décembre 1879, aux décrets du 16 février 1807, aux lois des 15 août 1881 et 11 juin 1883, aux arrêtés royaux des 7 avril 1891, 19 juillet 1894 et 27 janvier 1911, ainsi qu'à tous autres décrets et arrêtés établissant le tarif des frais et dépens en matière civile et commerciale, les modifications qu'il jugera nécessaires.

Les articles maintenus ou modifiés, ainsi que les articles nouveaux, seront refondus dans de nouveaux arrêtés royaux.».

Pareille habilitation n'est pas suffisante pour justifier, au regard des principes constitutionnels, les nombreux articles du Règlement général qui disposent en matière de procédure pénale.

Une réforme globale de la matière s'impose. Elle devrait intégrer toutes les règles de procédure dans le Code d'instruction criminelle, et notamment celles relatives aux saisies, à l'expertise et à l'exécution des jugements. Par ailleurs, le Code d'instruction criminelle devrait définir la notion de frais de justice en matière répressive et poser les principes essentiels régissant la matière. Il habiliterait ensuite le Roi, dans les limites ainsi tracées, à arrêter les mesures d'exécution nécessaires et notamment les tarifs et les modalités pratiques du paiement des frais de justice. De la sorte, les lois des 1^{er} juin 1849 et 16 juin 1919, précitées, pourraient être abrogées.”.

La section de législation a poursuivi son raisonnement en indiquant à propos de l'article 5:

« Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi les indemnités forfaitaires et les taux horaires des experts ne pourraient être prévus dans le texte en projet ou dans des annexes à celui-ci. Il ne se justifie pas de réserver un traitement différent aux honoraires des experts et à ceux des personnes requises en raison de leur profession. Il en va d'autant plus ainsi que la fixation des indemnités forfaitaires et des taux horaires des experts n'est pas une mesure de détail mais

un élément important de la réglementation des frais de justice en matière répressive, élément qu'il n'appartient pas au ministre de déterminer.”””;

que le 25 septembre 2002, la section d'administration du Conseil d'Etat a annulé, par l'arrêt n° 110.675, l'arrêté ministériel du 11 juin 1999 précité en raison de l'absence de consultation de la section de législation; qu’au Moniteur belge du 28 septembre 2002 est publié un arrêté ministériel du 18 septembre 2002 établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou profession en matière répressive (la partie adverse affirme, sans toutefois le démontrer, que cet arrêté aurait été pris le 26 septembre 2002); qu’il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le second de la requête, de l’incompétence de l’auteur de l’acte et de la violation des articles 33, 35, 37, 105 et suivants, 144 et suivants de la Constitution, de la loi du 16 juin 1999 autorisant le Gouvernement à modifier les dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière civile et commerciale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l’arrêté royal du 29 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive et des principes généraux de droit, notamment ceux relatifs à l’interdiction des délégations et subdélégations de pouvoirs; qu’ils font valoir que l'acte attaqué a été pris par le ministre de la Justice alors que les règles de fonctionnement du pouvoir judiciaire relèvent du législateur, que s'agissant d'exécuter la loi du 16 juin 1919 précitée, celle-ci ne permet pas d'instaurer un barème obligatoire pour les experts désignés par les autorités judiciaires en matière répressive, qu'à supposer qu'un tel barème puisse être imposé, ce pouvoir ne pourrait revenir qu'au Roi et impliquerait une délibération du Conseil des ministres, qu'il en résulte que le ministre de la Justice ne pouvait seul prendre l'acte attaqué, que le principe “pas de délégation sans texte” impose un acte d'habilitation et un acte de délégation par lequel l'autorité donne suite à l'autorisation accordée, que ce principe trouve son fondement dans l'article 33 de la Constitution, qu'il faudrait établir que le gouvernement était compétent pour fixer les honoraires des expertises pénales et qu'il était autorisé à déléguer ce pouvoir au ministre de la Justice et qu'il l'a effectivement fait, qu'à supposer que le Roi ait délégué son pouvoir en la matière, une telle subdélégation serait inconstitutionnelle et illégale, qu'en effet, les pouvoirs attribués au Roi par la Constitution ou la loi ne peuvent être subdélégués par Lui à ses ministres sauf habilitation spéciale, que tel n'est pas le cas, et qu'une telle délégation devait être accordée par arrêté royal délibéré en conseil des ministres;

Considérant que l'acte attaqué se donne pour fondement l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 1919 autorisant le Gouvernement à modifier des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière civile et

commerciale, ainsi que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive; que l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 1919 précitée est rédigé comme suit:

" Le gouvernement est autorisé à apporter aux dispositions des arrêtés royaux des 18 juin 1853, qui ne font pas l'objet de la loi du 1^{er} juin 1849, aux articles 11 et 12 de la loi du 15 avril 1878, à la loi du 23 décembre 1879, aux décrets du 16 février 1807, aux lois des 15 août 1881 et 11 juin 1883, aux arrêtés royaux des 7 avril 1891, 19 juillet 1894 et 27 janvier 1911, ainsi qu'à tous autres décrets et arrêtés établissant le tarif des frais et dépens en matière civile et commerciale, les modifications qu'il jugera nécessaires.

Les articles maintenus ou modifiés, ainsi que les articles nouveaux, seront refondus dans de nouveaux arrêtés royaux.";

que dans la mesure où cette disposition n'habilite aucunement le gouvernement à prendre un acte réglementaire nouveau mais seulement à modifier ceux qu'elle cite explicitement ainsi que ceux établissant le tarif des frais et dépens en matière civile et commerciale, le Roi ne peut y trouver l'habilitation nécessaire à fixer le tarif d'expertises en matière répressive comme il l'a fait par le second fondement juridique de l'acte attaqué, étant l'arrêté royal du 28 décembre 1950 précité; que l'acte attaqué, qui se fonde sur cet arrêté royal du 28 décembre 1950, n'a dès lors pas de fondement légalement admissible; que de plus, s'il fallait considérer que le gouvernement ou le Roi a reçu -quod non- la compétence de modifier les arrêtés établissant le tarif des frais et dépens en "matière civile et commerciale", interprétée comme valant pour la matière répressive, il lui appartiendrait d'exercer complètement la compétence sans la déléguer complètement au ministre de la Justice; qu'en l'espèce, la loi du 16 juin 1919 n'habilite pas le gouvernement à subdéléguer puisqu'elle lui confie le soin de modifier des arrêtés et décrets établissant le tarif des frais et dépens; que l'acte attaqué n'a d'ailleurs pas d'autre portée que de fixer le taux des honoraires des experts, qui font assurément partie des "frais et dépens" visés par le législateur; qu'enfin, si un ministre peut être habilité par le Roi à déterminer des mesures de détail pour l'exécution d'un arrêté royal, il ne peut s'agir que de dispositions de cette nature et non de l'exercice d'un pouvoir qui Lui est attribué par la loi; que s'il se conçoit que le ministre détermine le modèle de formulaire à utiliser, il ne se conçoit pas qu'il établisse le montant des honoraires, ce qui ne saurait constituer une mesure de "détail"; que le moyen est fondé;

Considérant que dans son dernier mémoire la partie adverse sollicite que dans l'hypothèse d'une éventuelle annulation de l'acte attaqué, le Conseil d'Etat fasse application, dans l'arrêt à intervenir, de la possibilité qui lui est offerte par l'article 14^{ter} des lois coordonnées, de maintenir provisoirement les effets des dispositions de l'acte

attaqué qui seraient annulées, le temps de préparer une réforme globale de la matière des frais de justice, soit jusqu'au 31 décembre 2006;

Considérant que le rétablissement de la légalité au contentieux de l'excès de pouvoir se traduit, en règle, par l'annulation de l'acte attaqué, laquelle, par nature, opère avec effet rétroactif; qu'en insérant un article 14^{ter} dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a entendu permettre à la Section d'administration de tempérer, dans certains cas, la rigueur de cette sanction en indiquant, "par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine"; que la faculté qui lui a été ainsi donnée ne trouve, selon les termes mêmes de l'article 14^{ter}, à s'exercer qu'à l'égard des actes réglementaires; qu'elle doit en faire usage avec sagesse et circonspection lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué aurait des circonstances extrêmement graves du point de vue de la sécurité juridique; que la partie adverse reste en défaut d'établir que tel serait le cas en l'espèce et notamment qu'il lui est impossible d'appliquer les dispositions qui étaient en vigueur avant l'adoption de l'arrêté du 18 septembre 2002; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'accéder à la demande,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 18 septembre 2002 établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou profession, en matière répressive, publié au Moniteur belge du 28 septembre 2002, 2^{ème} édition, pp. 44.049 à 44.058.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente octobre deux mille six par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M. DUPONT,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

X. DUPONT.

J. MESSINNE.