CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.385 du 29 mars 2022

A. 230.316/XI-22.888

En cause : **la Communauté française**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 février 2020, la Communauté française, représentée par son Gouvernement, demande l'annulation de l'article 35, 3°, de l'arrêté royal du 15 décembre 2019 fixant l'organisation des bureaux des frais de justice de l'arrondissement, ainsi que la procédure d'attribution, de vérification, de paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés, publié au Moniteur belge le 27 décembre 2019.

II. Procédure

L'avis requis par l'article 3*quater* du règlement général de procédure a été publié au Moniteur belge du 13 mai 2020.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 31 janvier 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 mars 2022.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Hélène Debaty, *loco* M^es^ Marc Uyttendaele et Anne Feyt, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Florence Matthis, *loco* M^e^ Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

L'article 3, § 1^er^, de la loi du 23 mars 2019 concernant les frais de justice en matière pénale et les frais assimilés et insérant un article 648 dans le Code d'instruction criminelle dispose que :

« § 1^er^. Les frais de justice en matière pénale sont les frais, soit, payés, soit, avancés en vue de leur recouvrement auprès d'une ou plusieurs parties condamnées, déclarées coupables ou civilement responsables, ou des parties civiles ayant succombé, par le Service Public Fédéral Justice.

Ces frais de justice sont générés lors de la désignation de prestataires de services à la demande d'un magistrat chargé de l'examen d'un dossier pénal, ou d'un membre compétent d'un service de police ou d'un service d'inspection, chargé de l'enquête d'un dossier pénal, repris ultérieurement par un magistrat.

La désignation de prestataires de services poursuit un ou plusieurs des objectifs suivants :
[…]
Le Roi détermine les frais qui ne peuvent pas être considérés comme des frais de justice […] ».

Adopté, notamment, sur le fondement de l'article 3, § 1^er^, alinéa 4, précité, l'arrêté royal du 15 décembre 2019 fixant l'organisation des bureaux des frais de justice de l'arrondissement, ainsi que la procédure d'attribution, de vérification, de

paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés prévoit, en son article 35, 3°, que :

« Ne sont pas considérées comme des frais de justice, les dépenses engagées pour :
[…]
3° Le transport de personnes par taxi, des institutions communautaires pour mineurs […] dans lesquelles elles séjournent vers le tribunal et le retour, lorsque la police n'a pas été requise par le ministère public, ou lorsqu'un véhicule du centre est disponible, ou lorsque la personne est placée dans une telle institution dont la gestion a été confiée aux communautés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, à savoir les centres fermés d'Everberg, de Saint-Hubert et de Tongres ; ».

Il s'agit de la disposition dont l'annulation est demandée.

IV. Recevabilité du recours en annulation

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse fait valoir que « l'arrêté attaqué, de par son objet, ne relève pas de la compétence des Communautés de sorte que les dispositions de l'arrêté attaqué n'empiètent nullement sur des compétences communautaires », que « la partie requérante n'a pas d'intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué puisque qu'elle n'est pas dotée de quelque compétence pour intervenir dans le régime instauré par l'acte attaqué ou pour être associée à l'élaboration de ce régime et partant, elle ne peut invoquer la méconnaissance de ses prérogatives », que « les frais de justice étant à charge de l'Etat fédéral, l'organisation des bureaux des frais de justice ou la détermination de ce que comprend la notion de "frais de justice" relève nécessairement du pouvoir des autorités fédérales, lesquelles sont exclusivement compétentes pour adopter des lois et règlements à cet égard », qu'en « précisant les frais qui ne peuvent pas être considérés comme des frais de justice, le pouvoir exécutif n'empiète nullement sur les compétences de la partie requérante puisqu'il n'appartient pas aux Communautés de régir la matière relative aux frais de justice », que « la partie requérante n'a aucun intérêt à contester la compétence de l'autorité fédérale pour adopter l'arrêté attaqué », qu'il « en aurait bien sûr été autrement si l'acte attaqué avait mis à charge des Communautés certains frais qualifiés de frais de justice », que « tel n'est cependant pas le cas en l'espèce », que « l'article 35, 3° de l'arrêté attaqué ne porte pas atteinte aux compétences de la partie requérante de sorte que son intérêt à agir fait défaut », que « […] l'article 35, 3° ne met aucunement à charge de la partie requérante certains frais spécifiques », que « si le Roi est habilité, en vertu de l'article 3, § 1er, de la loi du 23 mars 2019, à déterminer les frais qui ne peuvent pas être considérés comme des frais de justice, celui-ci n'a pas le pouvoir de déterminer qui doit supporter ces autres frais », que « la partie requérante ne peut pas

soutenir être impactée par l'arrêté attaqué puisque celui-ci se contente d'exclure du champ d'application de la loi du 23 mars 2019 des frais qui ne peuvent pas être considérés comme des frais de justice en matière pénale, sans imposer la charge de ces frais à une quelconque autre autorité », que « l'arrêté royal ne détermine aucunement à qui revient la charge de l'ensemble des frais ne pouvant être qualifiés de frais de justice », qu'il « n'est ainsi pas exclu que certains frais, bien qu'ils ne puissent être considérés comme des frais de justice, soient *in fine* encore et toujours supportés par l'Etat fédéral », que « […] il se déduit de cette disposition que l'Etat fédéral prend à sa charge les frais de transport des mineurs, de leur institution vers le tribunal, et retour, lorsque les services de police sont requis par le ministère public et lorsque l'institution ne dispose d'aucun véhicule ou lorsque le véhicule dont elle dispose n'est pas disponible au moment du transfert », que « ce régime est d'ailleurs celui effectivement appliqué aux transfèrements des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction et placés en IPPJ à régime fermé, tel que le confirme la partie requérante elle-même », que « lorsque l'institution pour mineurs dispose d'un véhicule et que le transfert vers le tribunal est effectué à l'aide de ce véhicule, les dépenses qui en résultent sont supportées par les Communautés en tant que frais de fonctionnement », qu'il « est dès lors logique que lorsqu'un véhicule est disponible au centre, celui-ci soit utilisé pour ledit transfert et partant, qu'aucun frais ne soit supporté par l'autorité fédérale puisque les frais liés à ce véhicule sont nécessairement compris dans le budget alloué au centre par les Communautés », que « les IPPJ de Braine-le-Château, de Wauthier-Braine, de Fraipont, de Jumet et de Saint-Servais n'ont aucun véhicule à leur disposition pour transporter les personnes y séjournant », que « par conséquent, les transfèrements vers le tribunal depuis les IPPJ situées en Commun auté française sont toujours effectués par taxi et considérés comme des frais de justice lorsque la police est requise pour ce faire », qu'en « ce qui concerne les jeunes placés dans les centres fermés d'Everberg, de Saint-Hubert et de Tongres, il y a lieu d'insister sur le fait que les dépenses engagées pour le transport par taxi depuis ces trois centres fermés ne sont pas considérées comme des frais de justice et ce, au motif que la sixième réforme de l'Etat a confié aux Communautés la gestion de ces centres et qu'à cette occasion, le personnel et les budgets pour assurer cette gestion ont été transférés aux Communautés, en ce compris le budget pour le transport des mineurs », qu'il « en résulte que ces transports par taxi ne pourraient pas être qualifiés de frais de justice dès lors que l'autorité fédérale a transféré, et donc alloué, aux Communautés les budgets utiles afin de couvrir, notamment, ces transports », que « c'est pour cette raison précise que la Cour d'Appel de Liège a jugé que les frais de taxi engagés pour le transport de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction résidant au centre fermé de Saint-Hubert, vers le tribunal, devaient effectivement être supportés par la partie requérante », que celle-ci « a acquiescé à cette jurisprudence, reconnaissant par là le bien-fondé de l'argumentation

soutenue par la Cour et reprise dans le présent mémoire », que « la partie requérante n'est aucunement lésée par l'article 35, 3° de l'arrêté attaqué et n'a aucun intérêt au recours ».

La requérante réplique que « […] l'autorité fédérale considère que les transfèrements de mineurs depuis des institutions communautaires d'aide à la jeunesse vers les tribunaux (et retour) sont des frais de justice lorsque la police a été requise par le ministère public », que « dès lors, s'ils ne sont pas exclus par la disposition querellée, les transports litigieux relèveront bien de la catégorie des frais de justice et, donc, de la compétence de l'autorité fédérale », que « la disposition entreprise a, donc, bien pour effet de mettre à charge de la requérante certains frais qualifiés de frais de justice par l'autorité fédérale », que « c'est le but de la disposition entreprise », que « […] les autres développements de la partie adverse confortent la position de la requérante », que « ces développements ont pour objet de convaincre votre Conseil que la prise en charge du coût des transfèrements des mineurs depuis des institutions communautaires pour mineurs vers les tribunaux (et retour) relève des communautés à chaque fois que le centre communautaire pour mineurs dispose d'un véhicule ou que le mineur est placé à Everberg, Tongres ou Saint-Hubert », que « l'exclusion des frais litigieux de la catégorie des frais de justice relatifs aux "transports de personnes par taxi, des institutions communautaires pour mineurs dans lesquelles elles séjournent vers le tribunal et le retour" a pour conséquence que les communautés devront les prendre en charge ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que « l'arrêt de la Cour d'appel de Liège est antérieur à l'acte attaqué de sorte que l'origine de la condamnation de la requérante au payement des dépenses litigieuses ne peut pas être trouvée dans les dispositions de l'acte attaqué », que « cet arrêt de la Cour d'appel de Liège fait d'ailleurs apparaitre que l'acte attaqué n'a, en réalité, eu aucun impact sur la situation de la requérante puisqu'il n'a nullement accru les frais dont elle avait la charge avant son entrée en vigueur », qu'« antérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, les frais de transports en taxi depuis les IPPJ situées en Communauté française vers le tribunal, à la demande d'une autorité judiciaire, étaient supportés par l'autorité fédérale et les frais des transports depuis le centre fermé de Saint-Hubert vers le tribunal incombaient à la requérante, tel que le confirme l'arrêt du 12 novembre 2019 », que « si le coût des transports, depuis le centre fermé de Saint-Hubert vers le tribunal, incombe à la requérante, c'est en raison du transfert budgétaire opéré lors de la sixième réforme de l'Etat », que « le régime mis en place par l'acte attaqué n'a pas modifié la situation de la requérante puisque d'une part, les IPPJ de Braine-le-Château, de Wauthier-Braine, de Fraipont, de Jumet et de Saint-Servais n'ont aucun véhicule à leur disposition pour transporter les personnes y

séjournant et d'autre part, les frais des transferts effectués depuis le centre fermé de Saint-Hubert ont été prévus dans le cadre du budget octroyé à la requérante lors de la sixième réforme de l'Etat », que « l'acte attaqué ne fait en définitive pas grief à la requérante de sorte qu'elle ne dispose d'aucun intérêt à agir […] ».

Dans son dernier mémoire, la requérante indique que « depuis plusieurs mois, la requérante est en discussion avec le Ministère public, plus précisément le "magistrat de référence Frais de Justice" à propos de factures d'une société de taxi ayant opéré plusieurs transferts de mineurs du centre de Fraipont - qui dispose d'un véhicule, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse dans son dernier mémoire - au Tribunal de la jeunesse de Bruxelles, sur la base d'un réquisitoire du Ministère public », que « le Ministère public a communiqué à la requérante l'interprétation donnée par le SPF Justice à la disposition querellée (…) », qu'il « ressort de ce courrier, d'une part, qu'il n'est pas exact que l'adoption et l'entrée en vigueur de la disposition querellée ne changent rien à la situation factuelle qui prévalait antérieurement », que « pour les frais de transport de mineurs depuis et vers le centre de Fraipont depuis et vers le Tribunal, la situation a changé depuis l'entrée en vigueur de la disposition querellée », qu'il « ressort également de ce courrier que la requérante ne se trompe pas lorsqu'elle soutient qu'il faut lire la disposition querellée comme dressant la liste des frais qui ne sont pas des frais de justice et qui lui seront imputés, et non comme le soutient la partie adverse, comme dressant la liste de frais qui bien qu'ils ne puissent être considérés comme des "frais de justice", seront *in fine* encore et toujours supportés par l'État fédéral (…) ».

IV.2. Appréciation

Selon l'article 3, § 1er, de la loi du 23 mars 2019 concernant les frais de justice en matière pénale et les frais assimilés et insérant un article 648 dans le Code d'instruction criminelle, les frais de justice sont les frais, qui sont soit payés, soit avancés « en vue de leur recouvrement auprès d'une ou plusieurs parties condamnées, déclarées coupables ou civilement responsables, ou des parties civiles ayant succombé» par le Service Public Fédéral Justice et qui sont « générés lors de la désignation de prestataires de services à la demande d'un magistrat chargé de l'examen d'un dossier pénal, ou d'un membre compétent d'un service de police ou d'un service d'inspection, chargé de l'enquête d'un dossier pénal, repris ultérieurement par un magistrat ». Ces frais sont donc pris en charge par l'État fédéral et ne seront pas nécessairement recouvrés par celui-ci. L'alinéa 4 de cette disposition confie au Roi le soin de déterminer « les frais qui ne peuvent pas être considérés comme des frais de justice ».

L’article 35 de l’arrêté royal du 15 décembre 2019 exécute cette délégation au Roi en déterminant les dépenses qui ne sont pas considérées comme des frais de justice.

Ainsi que le relève la partie adverse, la circonstance que des dépenses ne soient pas considérées comme des frais de justice n’implique pas, comme tel, que celles-ci ne soient pas assumées par l’autorité fédérale. La prise en charge de ces frais relève, en effet, de l’application d’autres dispositions étrangères à l’arrêté attaqué.

L’exclusion de certaines dépenses de la catégorie des frais de justice ne peut, en principe, causer directement grief à la requérante que pour autant que celle-ci établisse qu’en raison de cette exclusion, elle devra nécessairement prendre en charge des frais qu’elle ne devrait pas supporter si ces dépenses n’avaient ainsi pas été exclues de la catégorie des frais de justice.

Les dépenses litigieuses concernent le transport de personnes par taxi, des institutions communautaires pour mineurs dans lesquelles elles séjournent vers le tribunal et le retour, lorsque la police n'a pas été requise par le ministère public, ou lorsqu'un véhicule du centre est disponible, ou lorsque la personne est placée dans les centres fermés d'Everberg, de Saint-Hubert et de Tongres.

La partie requérante soutient que ces transfèrements relèvent de l’autorité fédérale en raison de sa compétence en matière de police judiciaire. La partie adverse considère, par contre, qu’ils relèvent de la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse.

Quelle que soit la réponse à cette question et sans qu’il ne soit dès lors besoin de la trancher, la requérante ne justifie pas de l’intérêt à l’annulation requis par l’article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’État.

Si les transfèrements relevaient de l’autorité fédérale, l’arrêté attaqué ne modifierait en rien la situation de la requérante dès lors que les frais litigieux devront être supportés par la partie adverse et ce même s’ils ne sont pas considérés comme des frais de justice. Si, par contre, les frais litigieux relevaient de la responsabilité des communautés en raison de leur compétence en matière de protection de la jeunesse et des transferts opérés au cours de la sixième réforme de l’État, la partie adverse ne pourrait qualifier ceux-ci de frais de justice au sens de la loi du 23 mars 2019 concernant les frais de justice. En effet, l’autorité fédérale ne peut, par arrêté royal, ni imposer à une entité fédérée la prise en charge de dépenses relevant des compétences

fédérales, ni *a contrario* financer et ainsi prendre à sa charge des dépenses qui relèvent des compétences des entités fédérées.

La circonstance que la partie adverse ait pu considérer que certains transfèrements spécifiques relèvent de sa compétence, ne modifie en rien cette analyse dès lors que soit ces frais spécifiques ressortent bien de la compétence fédérale en matière judiciaire, soit ils relèvent de la compétence communautaire sans que la requérante ne se plaigne de cette prise en charge par l'autorité fédérale et ne puisse se prévaloir de cette situation pour obtenir une plus grande prise en charge de dépenses relevant de sa compétence. Le recours en annulation ne présente, dans cette dernière hypothèse, aucun intérêt pour la partie requérante puisque les frais litigieux ne pourraient être qualifiés de frais de justice.

Le recours est, dès lors, irrecevable.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

Il y a lieu d'accorder à la partie adverse qui a obtenu gain de cause et qui la sollicite une indemnité de procédure au montant de base à charge de la partie requérante. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le 29 mars 2022 par :

Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Katty Lauvau	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Katty Lauvau	Yves Houyet