

Numéros du rôle : 4600, 4601, 4602 et  
4603

Arrêt n° 135/2009  
du 1er septembre 2009

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et frais d'avocat, posées par le Tribunal correctionnel de Huy.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par quatre jugements du 16 décembre 2008 en cause du ministère public contre respectivement Giel Mathieu, Mélanie Jamart, la SA « Palifor Logistics », et la SPRL « Le Grenier » et Pol Tagnon, partie intervenant volontairement dans les quatre affaires : Jean Lentz, fonctionnaire de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, délégué par le Gouvernement wallon pour la province de Liège, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 8 janvier 2009, le Tribunal correctionnel de Huy a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas le droit, pour le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire agissant en vertu de l'article 155 du CWATUP, de réclamer une indemnité de procédure à charge du prévenu et des personnes civilement responsables qui sont pénalement condamnés ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4600, 4601, 4602 et 4603 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 14 juillet 2009 :

- ont comparu :

. Me F. Tulkens, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me E. Maes *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs P. Martens et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

Plusieurs personnes physiques et morales sont poursuivies devant le Tribunal correctionnel de Huy pour diverses infractions au Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP). Dans chacune des quatre procédures, le fonctionnaire de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, délégué par le Gouvernement wallon pour la province de Liège, intervient volontairement. Il est représenté à chacune des audiences par son conseil. Au pénal, le Tribunal dit les préventions établies et condamne chacun des prévenus à une peine d'amende. Il les condamne également à mettre les lieux en conformité avec les dispositions urbanistiques et dit pour droit qu'à défaut d'exécution volontaire, le fonctionnaire délégué pourra pourvoir d'office aux travaux prescrits.

Dans les quatre procédures, le fonctionnaire délégué, représenté par un avocat, postule l'indemnité de procédure au motif qu'il aurait la qualité de partie civile et pourrait dès lors bénéficier de l'article 162*bis*, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle. Il fait valoir qu'au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, et spécialement d'un arrêt du 24 février 2004, la demande du fonctionnaire délégué vaut constitution de partie civile. Le Tribunal ne partage pas cette interprétation de l'article 155 du CWATUP. Il considère que l'intervention du fonctionnaire délégué et le type de demandes qu'il peut formuler, qui sont destinées à réparer la violation des dispositions réglementaires du CWATUP, ressortissent à l'action publique et y sont intimement liés, le fonctionnaire délégué poursuivant un objectif de défense de l'intérêt général. Il en conclut qu'il convient d'interroger la Cour sur la compatibilité de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle ne permet pas que puissent obtenir une indemnité de procédure à charge du prévenu et des personnes civilement responsables qui sont condamnés, les parties intervenantes volontaires, comme le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, dans les matières pour lesquelles il est compétent.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres rappelle le contexte de l'adoption de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, ainsi que l'arrêt n° 182/2008 de la Cour. Il estime que, pour les mêmes motifs que ceux qui ont conduit la Cour, dans cet arrêt, à conclure qu'il n'est pas discriminatoire de ne pas avoir étendu le système de la répétabilité à la relation entre le prévenu et le ministère public, la non-application de ce système à la relation entre le prévenu et le fonctionnaire délégué de la Région wallonne, agissant en vertu de l'article 155 du CWATUP, n'est pas non plus discriminatoire. Il considère qu'il existe en effet des différences aussi fondamentales entre le fonctionnaire délégué et la partie civile qu'entre celle-ci et le ministère public, et se réfère à ce sujet notamment à l'arrêt n° 10/2005 de la Cour. Il en déduit que le fonctionnaire délégué n'est pas assimilable à la partie civile, mais bien au ministère public, parce qu'il est spécifiquement chargé d'une question d'intérêt général en matière urbanistique.

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime en ordre principal que la question préjudicielle est irrecevable, parce qu'elle n'indique pas clairement les catégories de personnes ou de situations auxquelles la situation du fonctionnaire délégué devrait être comparée.

A.2.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que l'impossibilité pour le fonctionnaire délégué d'obtenir une indemnité de procédure est conforme au principe d'égalité en raison de la nature de la mission conférée au fonctionnaire délégué, ainsi que du caractère spécifique de la demande de réparation. Il cite plusieurs arrêts rendus par la Cour à ce sujet, et en déduit que le fonctionnaire délégué agit exclusivement dans l'intérêt général et ne peut donc être assimilé à une partie civile qui ne poursuit que la réparation de son propre dommage.

Il ajoute que si la répétibilité n'était pas exclue dans la relation entre le prévenu et le fonctionnaire délégué, cela pourrait avoir des conséquences budgétaires importantes pour l'autorité, ce qui pourrait porter atteinte à l'indépendance des fonctionnaires délégués.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle posée dans les quatre affaires jointes porte sur la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat. L'article 7 de cette loi remplace l'article 1022 du Code judiciaire, qui dispose désormais, en son alinéa 1er, que « l'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ».

B.1.2. Les articles 8 à 11 de la loi du 21 avril 2007 modifient respectivement les articles 128, 162*bis*, 194 et 211 du Code d'instruction criminelle. L'article 12 de cette loi y introduit un nouvel article 369*bis*. Ces dispositions étendent le principe de la répétibilité aux affaires pénales mais limitent cette extension aux relations entre le prévenu et la partie civile. Ainsi, la personne condamnée par une juridiction pénale envers la partie civile est redevable à son égard de l'indemnité de procédure. A l'inverse, la partie civile est condamnée à payer l'indemnité de procédure à l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu ou au prévenu acquitté, mais uniquement dans l'hypothèse où elle est seule responsable de la mise en mouvement de l'action publique. Lorsque l'action publique est mise en mouvement soit par le ministère public, soit par une juridiction d'instruction qui renvoie l'inculpé devant une juridiction de jugement, aucune indemnité de procédure n'est due à l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu ou au prévenu acquitté, ni à charge de la partie civile, ni à charge des pouvoirs publics.

B.2. Les affaires pendantes devant le juge *a quo* sont des affaires pénales, dans lesquelles le fonctionnaire de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, délégué par le Gouvernement wallon (ci-après : le fonctionnaire délégué) est intervenu en application de l'article 155 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme

et du Patrimoine (CWATUP). Cette disposition permet au fonctionnaire délégué ou au collègue communal de poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation qu'elle énumère.

B.3. Ainsi que le relève le juge *a quo*, le fonctionnaire délégué qui agit devant la juridiction pénale en application de l'article 155 du CWATUP n'étant pas une partie civile, il n'est pas visé par l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle. En effet, celui-ci dispose en son alinéa 1er que « tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu et les personnes civilement responsables de l'infraction les condamnera envers la partie civile à l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire ».

B.4. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la différence de traitement qui en découle entre, d'une part, le fonctionnaire délégué agissant devant une juridiction pénale en application de l'article 155 du CWATUP, qui ne peut obtenir l'indemnité de procédure à charge du prévenu qui est condamné, et, d'autre part, les autres justiciables, parmi lesquels les personnes qui se sont constituées partie civile devant une juridiction pénale, qui peuvent obtenir l'indemnité de procédure à charge de la partie qui succombe.

B.5. Lorsque, au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007, la question de l'application de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat devant les juridictions répressives a été soulevée, le législateur a jugé qu'il était « plus conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination de traiter de manière identique les justiciables qui sollicitent la réparation d'un dommage devant une juridiction civile ou une juridiction répressive ». Le législateur a dès lors choisi « d'étendre le système de la répétibilité dans les relations entre le prévenu (ou l'accusé) et la partie civile » (*Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n°3-1686/4, p. 8*). En revanche, le législateur a décidé que la répétibilité ne jouerait pas dans les relations entre le prévenu et l'Etat, représenté par le ministère public. A cet égard, il fut relevé que « le ministère public, en exerçant les poursuites, représente l'intérêt général et ne peut dès lors être mis sur le même pied qu'une partie civile qui mettrait seule en mouvement l'action publique pour la défense d'un intérêt particulier » (*Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-2891/002, p. 7*).

B.6. La constitution de partie civile permet à la victime d'une infraction d'obtenir la réparation du dommage qu'elle a subi du fait de l'infraction. L'action exercée en application de l'article 155 du CWATUP par le fonctionnaire délégué permet à celui-ci de remplir la mission d'intérêt général dont il est chargé, la réparation en cause étant fonction du bon aménagement des lieux et non du dommage subi par des personnes déterminées.

Il existe dès lors entre la partie civile et le fonctionnaire délégué une différence essentielle en ce que la première poursuit la réparation de son dommage propre, alors que le second agit pour la sauvegarde de l'intérêt général. En raison de la mission dévolue au fonctionnaire délégué, qui s'apparente à celle du ministère public, le législateur a pu raisonnablement considérer qu'il ne convenait pas d'étendre en sa faveur le système de la répétibilité qu'il a expressément voulu limité, en matière pénale, aux relations entre le prévenu et la partie civile.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas le droit, pour le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire agissant en vertu de l'article 155 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, de réclamer une indemnité de procédure à charge du prévenu et des personnes civilement responsables qui sont condamnés.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 1er septembre 2009, par le président P. Martens en remplacement du président M. Melchior, légitimement empêché.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens