

# Cour européenne des droits de l'homme, 12 juillet 2022, arrêt *Fumal c. Belgique*

---

Dominique MOUGENOT

Juge au tribunal de l'entreprise du Hainaut, maître de conférences invité à l'UNamur et l'UCLouvain

*La procédure de recours contre les décisions du magistrat taxateur devant la commission des frais de justice ne respecte pas les exigences du procès équitable en matière civile; le prestataire de services n'a pas accès au dossier et les décisions de la commission ne sont pas publiques.*

*De procedure voor het instellen van beroep tegen beslissingen van de taxerend magistraat bij de Commissie voor de gerechtskosten voldoet niet aan de eisen van een eerlijk proces in burgerlijke zaken; de dienstverlener heeft geen toegang tot het dossier en de beslissingen van de Commissie zijn niet openbaar.*

*The procedure for appealing against decisions of the taxing officer to the legal costs commission does not meet the requirements of a fair trial in civil matters; the service provider does not have access to the file and the commission's decisions are not public.*

**MOTS CLÉS:** Taxation des honoraires d'expert – Matière pénale – Procédure de taxation devant la commission des frais de justice – Droit au procès équitable – Violation

**SLEUTELWOORDEN:** Belasting van deskundigenkosten – Strafzaken – Belastingprocedure voor de Commissie voor de gerechtskosten – Recht op een eerlijk proces – Schending

**KEYWORDS:** Taxation of expert fees – Criminal matter – Taxation proceedings before the Court Costs Commission – Right to a fair trial – Violation



## Cour européenne des droits de l'homme (3<sup>e</sup> sect.), 12 juillet 2022, arrêt *Fumal c. Belgique*

Siég. : Mme Elósegui (prés.), MM. Zünd et Krenc (juges)

Plaid. : M<sup>es</sup> Picard, Denis et Niedlispacher (Fumal c. Belgique)

Requête n° 76985/12

[...]

### OBJET DE L'AFFAIRE

1. La présente affaire concerne différents recours introduits par le requérant devant la commission des frais de justice (ci-après, « la commission ») et par lesquels il contestait les frais et honoraires qui lui avaient été versés par la déléguée du ministre de la Justice, entre 2008 et 2010, pour son activité en tant qu'expert judiciaire.

2. La commission rejeta les vingt-et-un recours introduits par le requérant dans autant de décisions rendues en 2011. Il fut ensuite débouté de ses recours en cassation administrative formés devant le Conseil d'État à l'encontre de ces décisions. Dix de ces recours furent déclarés irrecevables par le Conseil d'État. Sur les onze recours déclarés recevables, l'un fut rejeté au fond, neuf autres donnèrent lieu à un désistement du requérant, tandis qu'un seul conduisit à la cassation de la décision de la commission.

3. Dans l'un de ces arrêts, à savoir l'arrêt n° 219.316 rendu le 10 mai 2012, le Conseil d'État, se fondant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (paragraphe 42 ci-dessous), jugea que les aspects de droit public du litige opposant l'expert judiciaire à l'État étaient clairement prédominants par rapport à ses aspects civils en sorte que l'article 6 § 1 de la Convention n'était pas applicable en l'espèce.

4. Par ailleurs, il résulte du dossier soumis à la Cour que le requérant ne s'est vu transmettre des procès-verbaux relatifs aux auditions de témoins auxquelles avait procédé la commission que dans le cadre de sept des vingt-et-une procédures intentées par lui.

[...]

### APPRÉCIATION DE LA COUR

#### I. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

11. Le requérant allègue que la commission ne pouvait être considérée comme un tribunal indépendant et impartial. Il se plaint d'une violation du principe de l'égalité des armes et du principe du contradictoire, ainsi que de l'absence de publicité des audiences et du prononcé des décisions de ladite commission.

#### A. SUR LA RECEVABILITÉ

[...]

#### 3. Applicabilité de l'article 6 § 1

15. La Cour observe que les litiges soumis à la commission des frais de justice sont considérés en droit belge comme portant sur un droit politique (paragraphe 42 ci-dessus). Cette qualification en droit interne n'est toutefois pas déterminante dans la mesure où la notion de « droits et obligations de caractère civil » revêt une signification autonome (*König c. Allemagne*, 28 juin 1978, §§ 88-89, série A n° 27).

16. Il n'est pas contesté que les litiges relatifs au requérant présentaient une nature patrimoniale. En outre, l'activité d'expert-comptable pratiquée par le requérant participe habituellement d'une activité indépendante.

17. À supposer qu'en raison des prestations qu'il était amené à accomplir en tant qu'expert judiciaire, le requérant dût être assimilé à un fonctionnaire au sens de la jurisprudence *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* ([GC], n° 63235/00, § 62, CEDH 2007-II), il convient de conclure à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention. En effet, le droit belge n'avait pas expressément exclu l'accès à un tribunal puisqu'au contraire, la loi prévoyait un recours devant une juridiction administrative pour connaître des contestations concernant le paiement des honoraires des experts judiciaires. Au surplus, la Cour n'aperçoit pas en quoi l'objet des litiges concernant le requérant était lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remettait en cause le lien spécial de confiance et de loyauté entre l'intéressé et l'État.



18. L'article 6 § 1 est donc applicable sous son volet « civil ».

#### 4. Quant à la recevabilité du grief tiré du manque allégué d'indépendance et d'impartialité de la commission

19. La Cour relève que la commission était composée de deux magistrats professionnels (voir *mutatis mutandis*, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 57, série A n° 43). Elle note aussi que le prestataire de service qui œuvrait en qualité d'expert au sein de la commission ne se trouvait pas dans un rapport de subordination avec une autorité extérieure. De plus, les membres de la commission étaient susceptibles de récusation. La Cour observe encore que si la durée de leur mandat était limitée à deux ans, les membres de la commission étaient inamovibles. Elle rappelle avoir considéré que l'inamovibilité en cours de mandat est un corollaire de l'indépendance du « tribunal » (voir notamment, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], n° 26374/18, § 239, 1<sup>er</sup> décembre 2020). La Cour note encore que la commission était régie par le secret du délibéré, ce qui est de nature à exclure toute possibilité de détermination du sens du vote de chacun des membres (paragraphe 39-41 ci-dessus).

20. Dans ces conditions, la Cour estime que les appréhensions du requérant quant au manque d'indépendance et d'impartialité de la commission ne sont pas objectivement justifiées en sorte que le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention est manifestement mal fondé. Ce grief doit donc être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

#### 5. Conclusion

21. Constatant que, pour le surplus, la requête n'est pas irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

#### B. SUR LE FOND

22. La Cour relève que le droit interne prévoyait en l'espèce la possibilité d'introduire un recours en cassation administrative devant le

Conseil d'État contre les décisions de la commission. Il ressort toutefois de l'article 14 § 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État que lorsqu'il statue en cassation administrative, ce dernier ne connaît pas du fond des affaires. Un tel recours ne peut dès lors être considéré comme étant de pleine juridiction au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (*Albert et Le Compte c. Belgique*, 10 février 1983, § 36, série A n° 58, et *Gubler c. France*, n° 69742/01, § 26, 27 juillet 2006; *a contrario*, s'agissant du contentieux d'annulation devant le Conseil d'État, *SA Patronale hypothécaire c. Belgique*, n° 14139/09, 17 juillet 2018, §§ 44-51).

23. Il convient dès lors de vérifier si la procédure devant la commission a pleinement satisfait aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

#### 1. Quant à la violation alléguée du principe de l'égalité des armes et du principe du contradictoire

24. La portée du droit à une procédure contradictoire a été rappelée récemment dans *Manzano Diaz c. Belgique* (n° 26402/17, § 41, 18 mai 2021).

25. En l'espèce, il n'est pas contesté que le requérant n'a pas bénéficié systématiquement d'un accès au dossier et en particulier aux rapports établis par les rapporteurs. La Cour relève à cet égard qu'il résulte du dossier qu'en pratique, le rôle du rapporteur devant la commission ne s'est pas limité à établir un projet de décision mais que son rôle a pu s'étendre à l'instruction du dossier.

26. Par ailleurs, la Cour observe que le requérant ne se vit transmettre des procès-verbaux relatifs aux auditions de témoins auxquelles avait procédé la commission que dans le cadre de sept des vingt-et-une procédures intentées par lui (paragraphe 37 ci-dessus). À cet égard, il ne pouvait être attendu du requérant qu'il s'informât périodiquement sur la question de savoir si de nouveaux éléments avaient été versés au dossier (voir *mutatis mutandis Göç c. Turquie* [GC], n° 36590/97, § 57, CEDH 2002-V). La Cour constate que le requérant n'a pas reçu systématiquement la possibilité effective de



faire valoir ses observations au sujet des procès-verbaux d'audition des témoins.

27. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la procédure devant la commission n'a pas respecté le principe du contradictoire et qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention de ce chef.

## 2. Quant à l'absence de publicité du prononcé des décisions de la commission des frais de justice

28. La Cour note que la législation interne prévoyait la possibilité d'une publication des décisions de ladite commission sur Internet (paragraphe 41 ci-dessus), mais que le Gouver-

nement ne démontre pas avoir mis en œuvre cette faculté. L'obligation de notification à laquelle le Gouvernement fait référence ne concerne que les seules parties à la cause.

29. Dès lors que le Gouvernement ne démontre pas qu'une forme de publicité fût donnée à ces décisions (voir *Pretto et autres c. Italie*, 8 décembre 1983, § 26, série A n° 71 ; comparer *Kaplan c. Autriche* (déc.), n° 45983/99, 14 février 2006, et *Vasil Vasilev c. Bulgarie*, n° 7610/15, §§ 115-116, 16 novembre 2021), la Cour conclut à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention du chef de l'absence de publicité du prononcé des décisions de la commission. [...]

## Note d'observations

### La taxation des frais de justice est-elle conforme au procès équitable ?

**1. La procédure litigieuse.** Dans un arrêt *Fumal contre Belgique* du 12 juillet 2022, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur la conformité aux exigences du procès équitable de la procédure de recours devant la commission des frais de justice.

Pour rappel, la commission des frais de justice a été mise en place par la loi-programme (II) du 27 décembre 2006. Il s'agissait d'une juridiction administrative chargée de statuer sur les recours introduits contre les décisions des magistrats taxateurs et du ministre de la Justice en matière de taxation des frais de justice (et notamment des frais et honoraires d'experts en matière pénale). Cette loi a été abrogée par la loi du 23 mars 2019. Le régime actuel, mis en place par cette loi, sera examiné plus loin au n° 7.

Le requérant, M. Fumal, a rempli des missions d'expert judiciaire en matière pénale. Peu satisfait de la taxation des honoraires, il introduisit vingt et un recours devant la commission des frais de justice. Tous ces recours furent rejetés par la commission. Il introduisit alors des recours en cassation administrative devant le Conseil d'État.

Il se désista de neuf recours. Tous les autres, sauf un, furent rejetés par le Conseil d'État, qui les déclara irrecevables ou non fondés. Un seul recours aboutit à la cassation de la décision de la commission des frais de justice.

Le 20 novembre 2012, M. Fumal déposa une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, estimant ne pas avoir pu bénéficier d'un procès équitable (violation de l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »)). Près de dix ans après (!), la Cour vient de se prononcer sur ce recours.

**2. Application de l'article 6, § 1, de la CEDH au litige.** La Cour commence par examiner l'applicabilité de l'article 6, § 1, de la CEDH. En effet, cet article ne s'applique qu'aux « contestations sur [des] droits et obligations de caractère civil »<sup>1</sup>, à l'exclusion donc des droits politiques. Or, dans un arrêt n° 188/2009 du 26 novembre 2009, la Cour constitutionnelle belge avait considéré que la commission des frais de justice agissait dans l'exercice d'une fonction se situant en dehors de la sphère des contestations portant sur des droits civils, au sens de l'article 144 de la Constitution. Cette décision ne lie toutefois pas la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, les termes de l'article 6 reçoivent une interprétation « autonome » de la Cour, déconnectée des notions admises en droit interne dans les différents États

1 Ou des accusations en matière pénale, mais ce n'est pas l'objet du recours ici.



membres du Conseil de l'Europe. En agissant ainsi, la Cour évite un affaiblissement de la protection offerte par la Convention, résultant d'une interprétation laxiste propre au droit interne des États signataires<sup>2</sup>. Or, tout litige à caractère patrimonial est considéré comme civil par la Cour des droits de l'homme<sup>3</sup>. Il en va ici d'une discussion relative aux frais et honoraires d'un expert, donc effectivement d'un litige de type patrimonial. Le fait que l'État ou l'un de ses organes soit partie à la procédure ne permet pas non plus d'exclure la qualification de litige portant sur des droits civils<sup>4</sup>. Sans surprise donc, la Cour a, dans le cas présent, considéré que le recours de M. Fumal rentrait bien dans le champ d'application de l'article 6, § 1.

**3. Le recours de pleine juridiction.** Le respect de la Convention suppose que les litiges civils puissent être portés devant un « tribunal », c'est-à-dire une juridiction jouissant d'un pouvoir de pleine juridiction<sup>5</sup>. Au sens de l'article 6, § 1, de la Convention, le « tribunal » doit avoir « compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi »<sup>6</sup>. Lorsqu'une autorité administrative chargée d'examiner des contestations portant sur des « droits et obligations de caractère civil » ne remplit pas toutes les exigences de l'article 6, § 1, il n'y a pas violation de la Convention si la procédure devant cet organe a fait l'objet du « contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article », c'est-à-dire si des défauts structurels ou de nature procédurale identifiés dans la procédure devant l'autorité administrative sont corrigés dans le cadre du contrôle ultérieur par un organe judiciaire doté de la pleine juridiction<sup>7</sup>.

2 M.-A. BEERNAERT et Fr. KRENC, *Le droit à un procès équitable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Limal, Anthemis, 2019, p. 15, nos 21 et s.; J. VELU et R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, coll. R.P.D.B., 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 442, n° 410. Dans la jurisprudence de la Cour, voy.: Cour eur. D.H., arrêt *König c. Allemagne*, 28 juin 1978, §§ 88-89.

3 Voy. notamment: Cour eur. D.H., arrêt *Miessen c. Belgique*, 18 octobre 2016, § 53.

4 Cour eur. D.H., arrêt *Ringeisen c. Autriche*, 16 juillet 1971, § 94.

5 Cour eur. D.H., arrêt *Beaumartin c. France*, 24 novembre 1994, § 38.

6 Cour eur. D.H. (G<sup>de</sup> Ch.), arrêt *Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portugal*, 6 novembre 2018 § 132.

7 *Ibid.*, § 132; Cour eur. D.H., arrêt *Peleki c. Grèce*, 7 septembre 2020, §§ 58-60.

Dans le cas présent, l'enjeu du litige était donc de déterminer si la commission des frais de justice ou le Conseil d'État bénéficiaient – tous les deux ou l'un ou l'autre – de la plénitude de juridiction.

**4. La plénitude de juridiction dans le cas d'espèce.** Le recours en cassation devant le Conseil d'État n'est pas considéré par la Cour comme un recours de pleine juridiction. En effet, la Cour constate que, selon les lois coordonnées sur le Conseil d'État (art. 14, § 2), celui-ci ne connaît pas du fond des affaires lorsqu'il statue en cassation administrative.

Dès lors, la cour a vérifié si, devant la commission des frais de justice, le seul organe dans cette procédure qui a apprécié l'intégralité des éléments du dossier, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme avait été respecté.

**5. Le respect du procès équitable devant la commission des frais de justice.** La Cour commence par relever l'impartialité de la commission: elle était composée de deux magistrats professionnels, M. Fumal n'était pas soumis à un rapport de subordination avec une autorité extérieure (l'expert n'est pas un fonctionnaire de l'État dans l'exercice de ses fonctions), les membres de la commission étaient inamovibles et pouvaient être récusés, les délibérations étaient secrètes. On peut ajouter que le fait que les membres de la commission soient nommés par le gouvernement ne signifie pas l'assujettissement automatique de ces membres à l'exécutif et donc un manque d'indépendance de la commission<sup>8</sup>.

La réponse finale est cependant négative. D'une part, la Cour constate que M. Fumal n'a pas eu un accès intégral au dossier et n'a pas été averti de l'audition de témoins par la commission. D'autre part, la Cour constate l'absence de publication des décisions de la commission. Ces manquements suffisent à constater la violation de l'article 6, § 1, de la CEDH par la Belgique.

**6. La satisfaction équitable.** L'article 41 de la CEDH autorise la Cour, en cas de constat de violation de la Convention, à accorder au requérant une « satisfaction équitable ». Dans le cas présent, M. Fumal ne demandait pas moins de 249.420 EUR, à titre de dommage matériel. On peut supposer qu'il s'agissait des honoraires dont la taxation avait été refusée. Il demandait aussi 100.000 EUR

8 Cour eur. D.H., arrêt *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, § 79.



à titre de dommage moral. La Cour a rejeté la demande relative au dommage matériel. Elle considère qu'il est impossible de déterminer quel aurait été le sort réservé aux recours de M. Fumal si les manquements constatés n'avaient pas eu lieu. Même si elle dut paraître désagréable à M. Fumal, la position de la Cour sur ce point est logique. En effet, on ne peut considérer que la commission aurait nécessairement statué autrement si M. Fumal avait pu faire valoir ses observations concernant les auditions de témoins. Quant à l'absence de publication des décisions, elle est postérieure à leur prononcé et n'a donc pas d'incidence sur leur contenu. La Cour accorde cependant une indemnité de 10.000 EUR pour réparer le dommage moral. Elle lui accorde également une somme de 10.000 EUR pour couvrir ses frais de justice.

**7. La procédure actuelle.** L'intérêt de cet arrêt est toutefois essentiellement historique. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la taxation des frais de justice en matière pénale n'est plus réalisée par le magistrat qui a désigné le prestataire de services (l'expert ou l'interprète) mais par un bureau de taxation, établi dans chaque arrondissement. Les décisions de ce bureau peuvent faire l'objet d'un recours devant le directeur de l'Ordre judiciaire du SPF Justice ou son délégué. En cas de contestation de la décision du directeur, le prestataire de services peut introduire un recours ordinaire en annulation devant le Conseil d'État.

Pour vérifier la conformité de la nouvelle procédure à l'article 6, § 1, il faut se poser les mêmes questions que dans l'arrêt Fumal : l'une des juridictions saisies jouit-elle de la plénitude de juridiction ? La procédure devant cette juridiction correspond-elle aux exigences du procès équitable ?

Le Conseil d'État lui-même considère que sa compétence dans le cadre du recours en annulation est une compétence de pleine juridiction : « que non seulement le Conseil d'État est compétent pour apprécier si l'acte attaqué respecte les règles de droit applicables mais également pour vérifier si les faits sur lesquels il repose sont exacts ; qu'il peut également le censurer si la sanction prononcée est manifestement disproportionnée par rapport aux faits retenus à charge de l'intéressé ; qu'ainsi, le Conseil d'État exerce un contrôle de pleine juridiction au sens de la jurisprudence de la [Cour] ; que celle-ci ne l'oblige nullement à

se substituer intégralement à l'administration active ; que, par ailleurs, si le Conseil d'État ne substitue pas sa décision à celle de l'autorité administrative, celle-ci est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de cet arrêt »<sup>9</sup>. Mais on sait que les interprétations internes ne suffisent pas. Il faut encore une validation de ce raisonnement par la Cour des droits de l'homme.

Or, la Cour des droits de l'homme fait elle-même la différence entre la cassation administrative et le recours ordinaire en annulation devant le Conseil d'État. Dans un arrêt du 17 juillet 2018, elle a confirmé que le recours en annulation constitue bien en recours de pleine juridiction<sup>10</sup>.

En outre, la procédure devant le Conseil d'État ne présente pas les mêmes défauts que celle devant la commission des frais de justice. Le requérant aurait plein accès au dossier et les décisions du Conseil d'État sont publiées.

**8. Conclusion.** Même si certaines des questions abordées dans l'arrêt sont intéressantes, l'arrêt *Fumal* appartient essentiellement au passé. En effet, la procédure examinée n'existe plus. En revanche, cet arrêt invite à s'interroger sur l'équité de la procédure actuelle. Sur ce point, les éléments retirés de la jurisprudence de la Cour sont rassurants : la procédure actuelle est conforme à l'article 6, § 1, de la CEDH et le recours introduit par M. Fumal n'aurait plus de raison d'être.

9 C.E., 15 juin 2011, *Fatiha Ghaida c. Région de Bruxelles-Capitale*, n° 213.842.

10 Cour eur. D.H., arrêt *SA Patronale hypothécaire c. Belgique*, 17 juillet 2018, §§ 44-51.

