

Indemnité de procédure à charge de la partie civile : quand la procédure pénale compromet le respect des droits fondamentaux

Le point de départ de cet article est une réflexion à propos de l'affaire tragique qui, en 2018, a conduit au décès de Lamine Bangoura. Pour rappel, le jeune homme est mort étouffé à son domicile de Roulers lors d'une intervention de la police, requise pour l'expulser de son logement à la suite d'impayés de loyer. Contrairement à la très médiatisée affaire de Georges Floyd aux États-Unis, la justice belge n'a pas estimé nécessaire de soumettre les faits à un débat public devant le juge du fond¹.

Le dossier fut mis à l'instruction par auto-saisine du juge d'instruction dans le cadre de l'article 28^{septies} du Code d'instruction criminelle. Les parents du jeune homme ainsi que ses frères et sœurs se constituèrent parties civiles. À la clôture de l'instruction, le ministère public dressa un réquisitoire de non-lieu à l'encontre des policiers, et fut suivi par la chambre du conseil de Courtrai. Les parties civiles firent appel de cette décision devant la chambre des mises en accusation de Gand, sans être suivies par le parquet. Elles invoquèrent notamment la violation des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de traitements inhumains et dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-dessous « Convention EDH »). Dans son arrêt du 16 mars 2021², la chambre des mises en accusation confirma le non-lieu, et condamna les parties civiles à payer 720 EUR d'indemnités de procédure à sept policiers inculpés, pour un total d'un peu plus de 5.000 EUR.

La situation dans laquelle se retrouve la famille de Lamine Bangoura au terme de l'instruction interpelle en termes d'équité et d'accès à la justice. C'est à partir de ce constat que nous proposons un retour sur le régime de l'indemnité de procédure en matière pénale pour en saisir le fondement et les contours (1). Nous verrons ensuite que les questions et les craintes soulevées par l'indemnité prononcée à charge des parties civiles trouvent un écho particulier dans les procédures dans lesquelles des agents de l'État sont mis en cause (2). Enfin, dans cette affaire, et de manière plus générale dans les affaires où des griefs défendables de violation des articles 2 ou 3 de la Convention EDH sont invoqués contre l'État belge ou ses préposés, la condamnation des parties civiles au paiement d'une indemnité de procédure en cas de non-lieu pose question sur le plan du respect des droits fondamentaux (3).

1 Le régime de l'indemnité de procédure en matière pénale

Il faut rappeler que le régime actuel de l'indemnité de procédure est assez récent, puisqu'il a été mis en place par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat³. Ce système était jusqu'alors inapplicable devant les juridictions pénales. L'article 1022, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire définit désormais l'indemnité de procédure comme « une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». L'indemnité de procédure est toutefois limitée aux rapports entre les prévenus (ou inculpés) et les parties civiles, à l'exclusion du ministère public.

A. L'indemnité de procédure à charge de la partie civile devant les juridictions d'instruction

Au stade des juridictions d'instruction, l'article 128, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle prévoit qu'en cas de non-lieu devant la chambre du conseil, la partie civile est condamnée à l'indemnité de procédure envers l'inculpé si elle a mis l'action civile en mouvement par une constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction. Rien n'est dit, dans la disposition, quant à l'indemnité de procédure en cas d'appel de la partie civile contre une ordonnance de non-lieu.

Dans un arrêt de 2018, la Cour constitutionnelle a jugé que « l'absence de disposition législative permettant à la chambre des mises en accusation de mettre une indemnité de procédure à charge de la partie civile qui, sans être précédée ou suivie à cet égard par le ministère public, interjette appel d'une ordonnance de non-lieu rendue par la chambre du conseil sur une action publique intentée par le ministère public et succombe, viole les articles 10 et 11 de la Constitution »⁴. Elle a considéré que « la partie civile qui, seule, a interjeté appel d'une ordonnance de non-lieu lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public poursuit exclusivement la défense d'un intérêt privé et, à cette fin, prend l'initiative d'une nouvelle instance, même si elle n'a pas mis l'action publique en mouvement de sa propre initiative, mais a greffé son action initiale sur l'action publique. Elle est donc à l'origine des frais et honoraires d'avocat générés pour la procédure d'appel »⁵. C'est sur cette jurisprudence que les juges se sont appuyés pour condamner les parties civiles dans l'affaire de Lamine Bangoura. Si l'indemnité de procédure a donc bien, dans ce cas-ci un fondement juridique, elle ne peut cependant se résumer à la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire, quelles qu'en soient les conséquences pour la partie condamnée. Différentes considérations doivent en effet guider la décision du juge.

B. Une appréciation en équité qui garantit l'accès à la justice

Un détour par les travaux préparatoires de la loi de 2007 nous donne un éclairage sur les principes essentiels et les écueils de l'indemnité de procédure. À l'occasion de l'examen de la proposition de loi, le ministre de la Justice de l'époque indiquait que « la question de la répétabilité doit à la fois être examinée sous l'angle de l'accès à la justice et celui d'une justice plus équitable ». Elle ajoutait que « ces deux objectifs doivent être gardés en perspective »⁶.

Le gouvernement de l'époque avait « émis des craintes relatives aux effets pervers possibles en matière d'accès à la justice si la répétabilité n'était pas strictement encadrée »⁷. Cette crainte visait avant tout la problématique de l'accès à la justice des personnes dans une situation financière précaire, pour qui l'indemnité de procédure aurait un impact important. Pour réduire ce risque, il a été décidé de donner un large pouvoir d'appréciation au juge. Celui-ci peut en effet réduire le montant de l'indemnité à son minimum par une décision spécialement motivée, en tenant compte, notamment, « du caractère manifestement déraisonnable de la situation » (Code judiciaire, article 1022, alinéa 3). Le juge peut même descendre en dessous du seuil minimal

(1) Voy. à ce propos l'article co-écrit par plusieurs universitaires américains et écossais au mois de mai 2021, intitulé « Lamine Bangoura : the case of Georges Floyd in Belgium ». Disponible à l'adresse : <https://din.today/news/lamine-bangoura-the-case-of-george-floyd-in-belgium/>.

(2) Gand, mis. acc., 16 mars 2021, inéd., RG n° 2020/12/95.

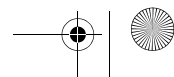
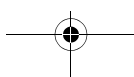
(3) M.B., 31 mai 2007.

(4) C. const., 22 novembre 2018, n° 159/2018.

(5) *Idem*, B.8.

(6) Proposition de loi relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat, rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Willems, *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, 1686/5, p. 11.

(7) Projet de loi relatif à la répétabilité des honoraires et frais d'avocat, rapport fait au nom de la commission de la Justice par W. Muls, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, 2891/2, p. 4.





prévu par arrêté royal, si la personne qui succombe bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne (Code judiciaire, article 1022, alinéa 4).

Lors des discussions en Commission justice, un député se réjouissait « de l'avancée qu'apporte le projet de loi à l'examen, surtout dans l'intérêt des victimes ». Il s'interrogeait cependant sur les effets potentiellement négatifs de l'indemnité mise à charge de la partie civile qui aurait mis l'action publique en mouvement. Il soulevait le fait qu'une décision de non-lieu de la chambre du conseil « peut reposer sur des motivations, dont certaines peuvent être entachées d'erreurs de la part d'intervenants judiciaires, non imputables à la partie civile (faute de procédure, irrégularités lors de la phase de collecte des informations, dépassement du délai de prescription...) »⁸. La question est cependant restée sans réponse. Un autre député expliquait quant à lui « que la partie civile peut avoir pris l'initiative d'introduire une citation directe précisément en vue d'éviter la prescription de l'action publique. Vaut-elle alors payer l'indemnité de procédure si, malgré son initiative, l'action publique était quand même prescrite, par exemple à cause de l'inertie du ministère public ? »⁹. Sans aller jusqu'au cas de la prescription de l'action publique, on peut parfaitement imaginer le cas où l'inertie du ministère public entraîne la déperdition de preuves à la suite de l'écoulement du temps ou l'insuffisance de l'enquête, qui seront ensuite sanctionnées par un non-lieu devant la chambre du conseil amenée à se prononcer sur l'instruction ouverte à l'initiative de la partie civile.

Face à ces risques, un examen en équité et qui tienne compte de la problématique de l'accès à la justice s'avère nécessaire dans tous les cas dans lesquels une indemnité de procédure peut être prononcée à l'encontre de la partie civile. Les effets délétères de l'absence d'un tel contrôle sont cependant particulièrement visibles dans les dossiers dans lesquels sont mis en cause des agents de la force publique.

2 Le cas des dossiers de violences policières

Parmi les dossiers répressifs, ceux à charge des policiers pour violences envers les citoyens soulèvent de nombreuses difficultés. En effet l'inertie du ministère public, ou plus généralement des autorités judiciaires, est souvent constatée dans ces dossiers. Sans nécessairement amener à la prescription, ils aboutissent souvent à des enquêtes bâclées et à l'absence de suites judiciaires.

A. Les ratés systém(at)iques des enquêtes en matière de violences policières

De manière générale, le caractère peu « proactif » des autorités de poursuites dans les dossiers mettant en cause des policiers ressort des chiffres du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P). Pour l'année 2021, tous contentieux confondus, il comptabilise 877 enquêtes ouvertes pour des faits mis à charge de policiers, 846 classements sans suite, et 58 décisions judiciaires rendues¹⁰.

Concernant plus spécifiquement les cas de mauvais traitements au sein de la police belge, le Comité contre la torture des Nations unies exprime depuis un certain temps déjà son inquiétude quant aux suites qui sont données à ces dossiers. Il indique qu'« il ressort des chiffres apportés dans l'annexe 1 du rapport de l'État partie qu'entre 2012 et 2016, 20 % seulement des affaires avaient donné lieu à des poursuites et 59 % avaient été classées sans suite. Le Comité s'inquiète aussi de la légèreté des sanctions pénales et du taux très élevé de suspension du prononcé. Il constate avec préoccupation une application lacunaire de la loi disciplinaire, menant à la suspension des procédures et l'absence de sanctions, alors même¹¹ qu'une infraction pénale était

établie. Le Comité exprime une nouvelle fois sa préoccupation face à l'inefficacité des enquêtes menées par des organes de contrôle »¹¹.

Cette situation a pour conséquence que les victimes de tels faits qui souhaitent voir avancer l'enquête n'ont souvent d'autre choix que de se constituer partie civile. On constate cependant qu'une majorité de dossiers de ce type ne passe pas le stade de l'instruction. Ici encore, les chiffres du Comité P permettent d'illustrer cette tendance. Sur 145 décisions relatives à des faits de violences policières comptabilisées entre 2013 et 2017, 82 ont été rendues par une juridiction d'instruction (56 par la chambre du conseil et 26 par la chambre des mises en accusation). Cela signifie que 56,5 % des dossiers relatifs à des violences policières débouchent sur un non-lieu, principalement au stade de la chambre du conseil¹². Selon ce même rapport, 88 % des policiers poursuivis pour des faits de violences envers les citoyens sont « blanchis » par la justice, dont plus de la moitié sans publicité des débats¹³.

La charge de l'enquête repose donc souvent sur la victime¹⁴ ou sur la famille endeuillée, et le risque d'une condamnation à une ou plusieurs indemnités de procédure est alors un véritable frein à l'accès à la justice. Ces constats paraissent d'autant plus alarmants que sont en jeu des droits fondamentaux tels que le droit à la vie (Convention EDH, article 2) et à l'absence de traitements inhumains et dégradants (Convention EDH, article 3).

B. À qui bénéficie l'indemnité de procédure ?

À côté de la situation inique que créent ces écueils, il faut également souligner une autre particularité de ces dossiers. De manière générale, on constate dans ce type de dossiers que bien que les policiers soient personnellement mis en cause, c'est la zone de police (ou plus précisément l'assurance souscrite par celle-ci) qui prend en charge les honoraires des avocats. De la même manière, lorsqu'un policier est condamné, l'indemnité de procédure est également prise en charge.

Ceci a pour conséquence de créer un déséquilibre entre les parties. D'un côté, les parties civiles doivent faire face aux frais et honoraires d'avocats, mais aussi au risque (élevé en matière de dossiers de violences policières) de devoir payer une indemnité de procédure. De l'autre, les policiers n'engagent en général pas d'argent pour le paiement des honoraires d'avocats, et sont couverts face à l'éventualité d'une indemnité de procédure prononcée à leur charge. Dans ces conditions, le paiement de l'indemnité de procédure paraît d'autant moins justifié que le policier n'a pas eu à payer son conseil.

3 Un frein à l'accès à la C.E.D.H.

Les effets délétères de la condamnation des parties civiles à une indemnité dans les dossiers de violences policières ne concernent pas que les procédures devant les juridictions belges. En effet, lorsqu'est invoquée une violation des articles 2 ou 3 de la Convention EDH, c'est l'accès à la Cour de Strasbourg qui est compromis par la législation actuelle et son application dans ce contentieux.

A. Le volet procédural des articles 2 et 3 de la Convention EDH

Il n'est pas rare que dans les dossiers de violences policières, les parties civiles invoquent la violation de l'article 3 Convention EDH, et dans certains cas, comme dans l'affaire *Lamine Bangoura*, la violation de l'article 2 Convention EDH par les autorités nationales. S'il n'existe pas de droit pour une partie civile de faire poursuivre ou condamner au pénal des tiers, le volet procédural de ces articles impose aux États

(8) Projet de loi relatif à la répétabilité des honoraires et frais d'avocat précité, p. 8.

(9) *Idem*, p. 16.

(10) Comité permanent de contrôle des services de police, « Rapport annuel 2021 », pp. 50-51. En ligne : <https://comitep.be/document/jaar-verslagen/Co->

[mit%C3%A9%20P%20rapport%20annuel%202021.pdf](https://comitep.be/document/jaar-verslagen/Co-mit%C3%A9%20P%20rapport%20annuel%202021.pdf).

(11) Comité contre la torture des Nations unies, « Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique », 25 août 2021, p. 2. Disponible à l'adresse : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbol-no=CAT%2FC%2FBEL%2FCO%2F4&Lang=fr.

(12) Comité P, « Décisions judiciaires concernant des membres des services de police : 2015, 2016, et 2017 & Violence policière : 2013 à 2017 », 2019, p. 120. Disponible à l'adresse : <https://comitep.be/document/cahiers/Cahier%203%20-%20D%C3%A9cisions%20judiciaires.pdf>.

(13) *Idem*.
(14) Pour une illustration, voy. D. TATTI, « Violences policières et plaintes pour rébellion : le juge national rappelé à l'ordre », *J.T.*, 2023, pp. 198-200.



d'assurer une enquête et une procédure effectives. Concernant le droit à la vie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que : « [...] les juridictions nationales ne doivent en aucun cas s'avérer disposées à laisser impunies des atteintes à la vie. Cela est indispensable pour maintenir la confiance du public et assurer son adhésion à l'État de droit ainsi que pour prévenir toute apparence de tolérance d'actes illégaux, ou de collusion dans leur perpétration (voy., *mutatis mutandis*, *Hugh Jordan*, [précité](#), §§ 108, 136-140). La tâche de la Cour consiste donc à vérifier si et dans quelle mesure les juridictions, avant de parvenir à telle ou telle conclusion, peuvent passer pour avoir soumis le cas devant elles à l'examen scrupuleux que demande l'article 2 de la Convention, pour que la force de dissuasion du système judiciaire mis en place et l'importance du rôle que celui-ci se doit de jouer dans la prévention des violations du droit à la vie ne soient pas amoindries »¹⁵.

Cette obligation faite aux États ne se limite pas à la phase d'enquête mais s'apprécie au vu de l'ensemble de la procédure. Elle s'avère d'autant plus cruciale dans les dossiers de violences policières, dont nous avons illustré les dynamiques questionnables, et qui ne font en général pas l'objet d'un débat devant une juridiction de fond. Rappelons que les juridictions d'instruction sont tenues de procéder à un examen exhaustif quant à l'existence de charges suffisantes, qui sont réunies dès qu'une probabilité de culpabilité n'est pas à exclure, une simple présomption de culpabilité étant suffisante à cet égard¹⁶. Cet examen est d'autant plus important que sont en jeu les articles 2 et 3 Convention EDH, qui consacrent des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques¹⁷. La Cour de Strasbourg indique qu'« en règle générale, une procédure pénale contradictoire devant un juge indépendant et impartial doit être considérée comme fournissant de très solides garanties d'effectivité pour l'établissement des faits et l'imputation d'une responsabilité pénale »¹⁸. Dans la mesure où la possibilité de soumettre des faits de violences policières à un juge du fond dépend souvent des démarches de la partie civile (ouverture de l'instruction par constitution de partie civile ou appel d'une ordonnance de non-lieu rendue par la chambre du conseil), le paiement d'une indemnité de procédure dans ces cas s'avère problématique au regard du volet procédural des articles 2 et 3 Convention EDH. Elle est aussi un frein à l'épuisement des voies de recours internes, et, partant à l'accès à la [C.E.D.H.](#)

B. Inégalité des armes et violation de l'article 6 Convention EDH

Le principe de l'égalité des armes participe du respect de l'équité de la procédure, visée à l'article 6 Convention EDH. Il implique qu'aucune des parties à un procès ne soit placée dans une situation désavantageuse par rapport à son adversaire, et qu'un juste équilibre soit ménagé entre parties à une procédure. La pratique des dossiers relatifs aux violences policière montre un déséquilibre entre la situation des parties civiles et des policiers, dès lors que la charge de l'indemnité de procédure est supportée seule par les premières, et prise en charge pour les secondes, selon la partie qui succombe.

Dans son appréciation du respect du principe d'égalité des armes, la [C.E.D.H.](#) a par ailleurs intégré « l'importance attribuée aux apparences et à la sensibilité accrue du public aux garanties d'une bonne justice »¹⁹, un enjeu qui s'avère central dans les dossiers dans lesquels les autorités publiques sont mises en cause. Pourtant, des avocats de parties civiles dans les dossiers de violences policières rapportent que les lacunes structurelles des enquêtes et, partant, le risque élevé de condamnation des parties civiles au paiement d'une indemnité de procédure, ont pour effet de dissuader des victimes ou familles de victimes de se constituer parties civiles ou d'interjeter appel de décisions de non-lieu.

4 Conclusion : pour une exception à l'indemnité de procédure en matière pénale

La condamnation au paiement d'une indemnité de procédure en matière pénale ne ressort pas de l'évidence, et la présente contribution a mis en exergue l'iniquité qui peut résulter de son application. Le législateur en a été conscient au moment de l'adoption de la loi de 2007, et a insisté sur les considérations d'équité et d'accès à la justice qui doivent guider l'action du juge. Dans l'état actuel du droit, ce dernier dispose toujours de la possibilité de réduire l'indemnité à son montant minimal, mais également de descendre sous ce seuil. Cependant, dans des dossiers de violences policières, caractérisés par des manques structurels au stade de l'enquête, ces facultés sont mobilisées de manière insuffisante.

Il ne fait aucun doute que la meilleure réponse aux effets délétères des indemnités de procédure dans ces dossiers consisterait à assurer une prise en charge loyale et diligente des enquêtes, ainsi qu'à assurer la tenue d'un débat public devant un juge du fond. Pour y arriver, la mise à l'instruction d'office permettrait en tout cas d'éviter les classements sans suite récurrents de la part du ministère public. C'est d'ailleurs une revendication de la Ligue des droits humains qui demande qu'un juge d'instruction soit obligatoirement désigné dans les dossiers dans lesquels sont invoqués des griefs défendables de violation de l'article 2 de la Convention EDH²⁰. Cependant, et au vu des charges qui pèsent sur les parties civiles dès lors qu'elles font appel d'une ordonnance de non-lieu de la chambre du conseil, ne faudrait-il pas aller plus loin, en prévoyant, dans ces dossiers, une exception au principe de l'indemnité de procédure à leur charge ? En l'état actuel du traitement de ce type d'affaires, la question mérite d'être posée, et creusée.

Il en va de la confiance des citoyens dans le système pénal et de la possibilité pour eux d'accéder à un tribunal. Une telle solution [permettra](#) au moins d'éviter à des victimes ou des familles endeuillées d'être confrontées à la situation des parents de Lamina Bangoura : s'endetter pour avoir demandé des réponses au sujet de la mort de leur enfant.

Selma BENKHELIFA
Avocate au barreau de Bruxelles

Diletta TATTI
Assistante et chercheuse – Université Saint-Louis – Bruxelles
Membre du GREPEC (Groupe de recherche en matière pénale et criminelle)

(15) C.E.D.H., 24 mars 2011, *Giuliani et Gaggio c. Italie*, § 306 ; C.E.D.H., 19 juin 2002, *Öneryildiz c. Turquie*, § 96.

(16) H.-D. BOSLY, D. VANDERMEERSCH et M.-A. BEERNAERT, *Droit de la procédure pénale*, Bruges, la Charte, 2017, p. 912.

(17) Voy. notamment C.E.D.H., 25 septembre 2012, *El Haski c. Belgique*, § 85 ; 28 juin 2022, *Boutafala c. Belgique*, § 52.

(18) C.E.D.H., 4 mai 2001, *McKerr c. Royaume-Uni* (déc.), § 134. Dans son arrêt *Agdas c. Turquie*, la Cour précise que « néanmoins, on ne peut pas exclure, par exemple, que des la-

cunes dans une enquête puissent fondamentalement compromettre la capacité d'un tribunal à déterminer la responsabilité d'un décès » (traduction libre), C.E.D.H., 27 juillet 2004, *Agdas c. Turquie*, § 102.

(19) C.E.D.H., 30 octobre 1991, *Borgers c. Belgique*, § 24.

(20) Rapport Police Watch 2022.

Pour des mécanismes de plainte accessibles, efficaces et indépendants, p. 52. Disponible à l'adresse : https://policewatch.be/files/Rapport%20Police%20Watch%20LDH%202022_FR.pdf.

