

Voorwoord – Vorwort



Voorwoord

Ingevolge een aantal actuele gebeurtenissen wijkt dit voorwoord af van zijn gebruikelijke vorm en inhoud, en richt het zich in de plaats daarvan veeleer op enkele in het oog springende aspecten van het leven aan het Hof en zijn parket in 2022, die verder in het verslag niet aan bod komen.

De werking van het Hof en zijn parket

De schokgolf

Tijdens het gerechtelijk jaar 2021-2022 konden de verschillende gerechtelijke entiteiten en parketten terug grotendeels normaal functioneren, dankzij collectieve nationale en internationale inspanningen op het gebied van volksgezondheid die toelieten de vele problemen van de Sars-Covid 19 pandemie met succes te bestrijden. Dat gold ook voor het Hof van Cassatie en zijn parket.

Het Hof werd evenwel getroffen door het onverwachte overlijden van een van zijn meest ervaren raadsheren, die niet alleen bij de vorming van rechtspraak betrokken was, maar ook bij diverse beleids- en coördinatietaken, zowel binnen het Hof als in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Adviesraad van de magistratuur. Daarnaast werd het Hof ook met de vervroegde pensionering van een ander vooraanstaand raadsheer geconfronteerd. Het feit dat de ploeg van referendarissen, waarvan het aantal werd uitgebreid, om verschillende redenen niet op volle sterkte heeft kunnen werken, bleef evenmin zonder impact.

Desalniettemin hebben de leden van het parket en de zetel en alle administratieve diensten die hen ondersteunen over het algemeen een gestaag tempo in het uitvoeren van hun werkzaamheden kunnen aanhouden. Dat heeft aanzienlijke inspanningen gevegd, vermits een belangrijk deel van het personeel van het Hof en zijn parket bij twee belangrijke hervormingsprocessen zijn betrokken.

Het betreft enerzijds het proces van digitalisering en in het bijzonder (cf. *infra*) de uitbouw van een nieuw *case management* systeem (CMS) (elektronische toepassing voor het beheer van dossiers) eigen aan het Hof, ter vervanging van het huidige Sycas-softwareprogramma, dat verouderd is en niet langer verenigbaar met de digitale ambities van het Hof (elektronisch dossier, etc.). Er werd met succes een multidisciplinair team gevormd, dat zich bewust is van de omvang van deze uitdaging, dit alles in het licht van het gegeven dat het Hof als pilootsite werd uitgekozen.

Anderzijds is er het vele denkwerk, gevoerd tijdens onophoudelijke vergaderingen met alle geledingen van de rechterlijke macht, de administratie en de strategische beleidscel van de minister van Justitie, dat in het voorjaar van 2023 moet leiden tot het opstellen van de nodige wetsbepalingen ter uitvoering van de Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie. Dit blijkt geen sinecure. Deze hervorming raakt alle betrokken actoren en houdt voor de rechterlijke macht een fundamentele paradigmashift in, waarvan vandaag niet kan worden ingeschat hoe verstrekkend de eventuele gevolgen voor de grondwettelijke positie van de rechterlijke macht, en meer bepaald voor haar onafhankelijkheid, zullen zijn.

Het lijkt geen twijfel dat zowel het reeds gemelde wegvallen van collega's als de voortdurende werk(over)belasting dag na dag zwaar wegen op de mogelijkheden van de verschillende actoren van het Hof, waaronder zijn korpschefs, om de goede voortgang van hun kernactiviteiten te verzekeren.

Niettemin hebben deze inspanningen ongetwijfeld ook bijgedragen tot de vorming van een hechte groep van collega's, gedreven door een gedeelde visie op de publieke dienstverlening van justitie en volledig toegewijd aan de opdrachten en doelstellingen van het Hof.

De kwetsbaarheid

Door zijn beperkte omvang is het Hof meer kwetsbaar dan andere entiteiten voor dergelijke versturende factoren die, als ze niet op korte termijn worden gecompenseerd, snel onoverkomelijk worden, doordat zij zich blijven opstapelen. Wanneer deze fenomenen zich bovendien voordoen in een periode waarin de door het Hof te behandelen materies volop wijzigen en waarin het aantal gespecialiseerde dossiers toeneemt, wordt een lichte vertraging in de behandeling van dossiers en een vermindering van de *clearance rate* onvermijdelijk, niettegenstaande het aangehouden tempo en de inspanningen die geleverd werden om afwezigheden te compenseren. Dit is het geval in 2022.

Ook in de nabije toekomst wordt het Hof geconfronteerd met een hoog aantal vertrekkende raadsheren die de pensioenleeftijd bereiken, met belangrijke gevolgen voor de behandeling van de zaken en voor de kerntaken van het Hof. Dit alles vereist uiterste waakzaamheid, evenals nieuwe initiatieven ter versterking van de personele middelen van het Hof.

Numerieke tekorten op het vlak van human resources

Terwijl de zetel van het Hof werd geconfronteerd met het verlies van twee bijzonder ervaren en polyvalente magistraten, kent ook de griffie een groeiend en verontrustend personeelstekort. Momenteel is zijn personeelsbestand slechts voor 70,6 pct. van het reglementair kader ingevuld.

Ook het secretariaat van het parket noteerde drie vertrekken, waardoor het reglementair kader van 19 medewerkers nu slechts voor 14,3 VTE (voltijdse equivalenten) is ingevuld, of 75 pct. van het reglementair kader.

Terwijl de vervanging van deze medewerkers om verschillende redenen lang op zich laat wachten en de administratieve directie van het personeel, in het belang van de entiteit Cassatie en ter ondersteuning van de twee korpschefs, moet investeren in projecten die buiten haar *core business* liggen zonder daarvoor zelf enige hulp te krijgen, schaden deze conjuncturele tekorten de goede werking van de organisatie. Het Hof heeft daarom aan de strategische beleidsceel van de minister van Justitie een personeelsplan voorgelegd om aan deze tekorten te verhelpen.

De organisatie van het beheer van de gerechtelijke entiteit Cassatie

Algemeen

De Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie heeft in het Gerechtelijk Wetboek een reeks van bepalingen ingevoegd die tot doel hebben het Hof als ‘gerechtelijke entiteit’ te organiseren. Deze bepalingen zijn opgenomen in Deel II (‘Gerechtelijke organisatie’), Boek I (‘Organen van de rechtelijke macht’), Titel IV (‘Beheer van de rechtelijke organisatie’) van dit Wetboek. Zij voeren een beheerswijze in voor het beheer van de middelen die aan de rechtbanken en parketten worden toegewezen.

Deze nieuwe organisatie is gebaseerd op het concept van een ‘gerechtelijke entiteit’, die wordt bestuurd door een directiecomité onder voorzitterschap van de korpschefs, en die zich organiseert rondom een met de minister van Justitie te sluiten beheerscontract over de doelstellingen die elke entiteit moet halen en over de financiële middelen die daartoe aan die entiteit worden toegekend.

Voor de hoven en rechtbanken, enerzijds, en voor de parketten, auditoraten, parketten-generaal en auditoraten-generaal, anderzijds, wordt dit autonoom beheer geharmoniseerd, gecoördineerd en ondersteund door elk een eigen college. Elk van beide colleges en hun directiecomité’s worden ondersteund door een administratie, in de vorm van een steundienst onder leiding van een directeur, onder het gezag van de voorzitter van het college (artt. 182 tot 185 Ger.W.).

Bij gebrek aan reglementaire bepalingen die de beheerswijze waarin de wet van 2014 voorziet alomvattend implementeren, werkt zij voor de drie gerechtelijke entiteiten slechts partieel, in het bijzonder op het niveau van de toewijziging van de budgettaire middelen. Die beheerswijze wordt daarom momenteel herzien en aangepast, via de bovengenoemde werkzaamheden.

De Entiteit Cassatie

Krachtens artikel 180 Gerechtelijk Wetboek vormen het Hof van Cassatie en zijn parket samen een afzonderlijke gerechtelijke entiteit. De Entiteit Cassatie heeft bijgevolg ook een directiecomité, dat door de twee korpschefs wordt voorgezeten en dat hen bijstaat in de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de entiteit (art. 185/2 Ger.W.).

Dit directiecomité kan beroep doen op een steundienst bedoeld in artikel 185 Gerechtelijk Wetboek, die zowel juridisch als feitelijk verschilt van de steundienst van de twee hierboven genoemde colleges. Deze dienst staat onder het gemeenschappelijk gezag en toezicht van de korpschefs (art. 185/2 Ger.W.). De dienst bevindt zich nog in een aanvangsfase.

De beheersstructuur van de Entiteit Cassatie, hoewel op het eerste gezicht globaal vergelijkbaar met die van de andere twee pijlers, wijkt er dus gedeeltelijk toch van af, gelet op de bijzondere positie van het Hof binnen de rechterlijke orde.

Bij de verdere uitwerking van voormelde wet van 2014 mogen de thans algemeen vooropgestelde nieuwe tijdrovende structurele vereisten voor de ‘controle van de

organisatie' (interne en externe controle van werking, maturiteitstest, etc.) en voor de beheersplannen, gelet op de omvang van de Entiteit Cassatie, niet anders dan lichter zijn.

In juni 2021 hebben de korpchefs samen met de minister van Justitie een 'Actieplan 2021-2022' ondertekend, dat vooruitloopt op de toekomstige beheerscontracten die de korpchefs in naam van het directiecomité van de Entiteit Cassatie zullen moeten ondertekenen.

Digitale transformatie

Gedurende het jaar 2022 werd verder uitvoering gegeven aan het digitaal transformatieplan (DTP) dat in 2021 door de minister van Justitie met gedeeltelijke Europese financiële steun werd opgestart en dat door het *Digital Transformation Office* (DTO) wordt gecoördineerd.

De DTP-doelstelling om het basisportaal *Just-on-Web* uiterlijk in het vierde kwartaal van 2022 online te zetten, werd vlot gehaald. Daarnaast werd onder meer ingezet op het uitwerken van een datastrategie en het integreren van de reeds bestaande basiscomponenten van een digitaal dossier in een globale IT-architectuur. Tevens werd wetgevend werk verricht om te komen tot de oprichting van een centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde (CEREBRO).

Het DTP voorziet om tegen eind 2025 bij zeven gerechtelijke entiteiten een nieuw *case management* systeem (CMS) – een moderne toepassing ter ondersteuning van digitale werkprocessen – uit te rollen. Als tussentijdse doelstelling wordt daarbij gestreefd naar de invoering van het nieuwe *case management* systeem bij alvast één entiteit tegen het einde van het tweede kwartaal van 2023. Het Hof werd daarbij als pilotsite aangeduid. Dat maakt dat in het voorbije jaar, ter voorbereiding van de vervanging van de bestaande Sycas-toepassing van het Hof tegen eind juni 2023 door dit nieuwe systeem, een aanzienlijke inzet van personele middelen nodig was om over te gaan tot een business-analyse, het in detail uitschrijven van de werkprocessen in BPMN-schema's, het uitschrijven van *userstories* en, teneinde het grotere plaatje niet uit het oog te verliezen, het bepalen van een *common base* met de andere gerechtelijke entiteiten.

Voor het overige heeft het Hof – zetel en parket – zijn ambitie om zijn website te moderniseren, kunnen waarmaken. Nadat de equipe van het Hof de moeilijkheden heeft kunnen oplossen die voornamelijk verband hielden met de technische omgeving, is de site nu online.

Geschillen voorgelegd aan het Hof: statistische aspecten en analyse van evoluties

Lering uit de studie "20 jaar rechtspraak Cassatie" (Jaarverslag 2021)

Het voeren van beleid, en dus ook van het beleid van het Hof, vereist een goede en gecontroleerde opvolging van de werklast van het Hof en van eventuele evoluties die zich met betrekking tot die werklast voordoen, zowel op kwantitatief als op kwalitatief vlak. Daartoe besteedt het Hof in zijn jaarverslagen telkens opnieuw ruime aandacht

aan de evolutie van de ‘cijfers’, zowel op globaal niveau als aan de hand van de verschillende rollen waarop de zaken voor het Hof worden ingeschreven.

Het Hof focust hierbij traditioneel op meer kwantitatieve gegevens, zoals het aantal zaken dat jaarlijks op de verschillende rollen wordt ingeschreven, het aantal arresten dat jaarlijks wordt gewezen, de op het einde van elk werkjaar resterende werkvoorraad en de tijd die de verwerking van dossiers vergt. Het jaarverslag 2021 bevatte echter naast deze klassieke kwantitatieve analyse, ook een meer inhoudelijke analyse van vooral de nieuwe civiele zaken die in de loop van 2020 voor het Hof werden neergelegd, alsook, in mindere mate, van de fiscale, sociale en strafzaken, waarbij een vergelijking werd gemaakt met de gegevens beschikbaar voor het jaar 2000. Dit is een analyse van de zogenaamde input en maakte het eerste deel uit van deze meer inhoudelijke analyse.

Het belang hiervan kan niet worden onderschat. Het dient aldus herhaald dat het Hof in het kader van die analyse tot een aantal interessante bevindingen kwam. Zo werd onder meer vastgesteld dat: (1) er geenszins een parallellisme bestaat tussen de (stijgende) instroom voor het Hof en de (dalende) instroom voor de bodemrechters; (2) niettegenstaande de globaal stijgende instroom voor het Hof, zich in welbepaalde sectoren verontrustende dalingen voordoen, met name in het sociaal recht, het sociale zekerheidsrecht, het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en het familierecht, waardoor mogelijk vragen rijzen over de toegankelijkheid van de bodemgerechten en van het Hof in die materies; en (3) in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, het aantal zaken waarin het Hof wordt gevraagd ‘disciplinair’¹ op te treden, een steeds beperkter volume van de werklast van het Hof uitmaakt, wat duidt op een evolutie naar meer rechtsvraag-georiënteerde cassatieberoepen.

Een lijst werd gemaakt van de verschillende factoren die de instroom van cassatieberoepen voor het Hof beïnvloeden. Daarbij bleek dat vooral wetswijzigingen allerhande (o.m. in het straf- en strafprocesrecht, het fiscaal recht en het gerechtelijk recht) vaak leiden tot een (tijdelijk) hogere instroom in de desbetreffende materies, terwijl ook de impact van de meerlagige rechtsorde niet mag worden onderschat, wat de wetgever toch zou moeten aanzetten tot een meer doorgedreven reflectie omtrent de impact van voorgenomen wetswijzigingen op de werklast van de verschillende actoren binnen justitie.

Effectiviteit van een cassatieberoep in civiele zaken

Het Hof zette in 2022 de eerste stappen in het tweede deel van zijn inhoudelijke analyse, met name deze van zijn output, door de inhoud te analyseren van de eindarresten die reeds werden gewezen in civiele zaken die in de loop van 2020 op de rol waren ingeschreven. Er wordt daarbij nagegaan wat het resultaat en de effectiviteit van een cassatieberoep in die civiele zaken is en dat aan de hand van verschillende

¹ Het begrip ‘disciplinair’ verwijst hier niet naar de tuchtzaken die het Hof behandelt en die op de D-rol worden ingeschreven, maar verwijst naar de dossiers waarin het Hof zijn corrigerende taak uitoefent. Het betreft cassatieberoepen die tegen een bepaalde rechter zijn gericht (zoals een vordering tot wraking of tot onttrekking) en cassatieberoepen die gericht zijn tegen de manier waarop de rechter zijn taak heeft uitgeoefend (bv. een cassatieberoep waarin de schending van de motiveringsverplichting, van het recht verdediging, een miskennis van de bewijskracht van een akte, etc. wordt aangevoerd).

criteria (zoals het aantal bij de zaak betrokken partijen, de rechtsmacht van oorsprong en het aantal rechters dat de bestreden beslissing heeft gewezen, de omvang van het verzoekschrift in cassatie, de vraag of al dan niet middelen van ontvankelijkheid of niet-toelaatbaarheid worden opgeworpen en door wie, het al dan niet opwerpen van prejudiciële vragen, het aantal zaken waarin door het parket bij het Hof een schriftelijke conclusie wordt genomen en de reactie van de partijen daarop, de omvang van een eventuele cassatie door het Hof, etc.).

Het Hof hoopt het tweede deel van deze in 2021 begonnen studie – toen nog over de input – in de loop van 2023 te kunnen afronden, eenmaal ook in de laatste nog openstaande civiele zaken die in 2020 op de rol werden ingeschreven, een uitspraak is geveld. Wordt ongetwijfeld in het jaarverslag 2023 vervolgd.

Ontwikkelingen inzake rechtsbijstand

In 2022 zette het Hof de inhoudelijke analyse die in het jaarverslag 2021 werd aangevat, verder. Dit jaarverslag bevat daartoe een studie met betrekking tot de zogenaamde G-rol (*pro deo*), waarop de aanvragen tot rechtsbijstand voor het Hof worden ingeschreven. Na de belangrijkste kosten voor het voeren van een procedure voor het Hof van Cassatie te hebben geanalyseerd, staat de studie uitgebreid stil bij de voorwaarden voor het indienen van een aanvraag tot rechtsbijstand voor het Hof en de wijze waarop die aanvragen door het Bureau van rechtsbijstand van het Hof worden behandeld.

Vervolgens worden de belangrijkste cijfers grondig geanalyseerd. Daaruit blijkt dat het aantal aanvragen tot rechtsbijstand voor het Hof sinds 2000 duidelijk in stijgende lijn is.

Het nieuwe statuut van magistraten en zijn eventuele impact op het Hof

Op vraag van de minister van Justitie formuleerden de eerste voorzitter en de procureur-generaal op 27 oktober 2022 een advies betreffende het voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake gerechtelijke organisatie III, dat tot doel heeft het sociaal statuut van magistraten vorm te geven.

Dat advies is positief over het feit dat het voorontwerp – conform het standpunt van Adviesraad van de magistratuur – de eenheid van het statuut van alle magistraten bewaart, of zij nu behoren tot de zetel dan wel tot het openbaar ministerie. Het moet evenwel worden aangestipt dat de uitvoering van sommige van de rechten die het voorontwerp creëert, delicaat kan zijn voor rechters dan voor het openbaar ministerie, waarvan de ondeelbaarheid meer flexibiliteit toelaat.

Het advies laat opmerken dat, op gevaar af de organisatie van de dienst buiten het gerechtelijk verloop ernstig te verstoren, in het voorontwerp moet worden gepreciseerd dat een nader te bepalen aanzienlijk deel van de jaarlijkse verlopen in het gerechtelijk verloop moet worden opgenomen.

Het advies wijst ook op de organisatorische moeilijkheden die kunnen voortvloeien uit de bepalingen die andere verlopen toekennen, evenals uit de bepalingen die het recht toekennen om gedurende de laatste tien jaar van de loopbaan deeltijds te werken,

wat voor de magistraten van het Hof van Cassatie vanaf de leeftijd van 60 jaar betekent. Weliswaar bepaalt het voorontwerp dat de magistraten die van dit recht gebruik maken, kunnen worden vervangen door een benoeming en, in voorkomend geval, door een benoeming in overtal, wanneer de cumul van deze verlopen een voltijds equivalent bereikt, maar de gemiddelde leeftijd van de magistraten bij het Hof en hun specialisatie dreigen de implementatie van die oplossing te ondergraven.

Zowel de Hoge Raad voor Justitie als de Adviesraad van de magistratuur hebben een advies over het voorontwerp van wet uitgebracht.

In hun gezamenlijk antwoord aan de minister van Justitie van 28 oktober 2022 stellen de Adviesraad voor de magistratuur, het Hof van Cassatie, het college van hoven en rechtbanken en het college van het openbaar ministerie dat voldoende bijkomende personele middelen moeten worden voorzien om de afwezigheid van een magistraat ingevolge de uitoefening van zijn sociale rechten op elk ogenblik onmiddellijk binnen de betrokken gerechtelijke entiteit te kunnen compenseren. Deze oefening mag immers niet tot gevolg hebben dat de werking en de continuïteit van de dienstverlening van de gerechtelijke entiteit in gedrang komen. Anders geformuleerd, het betreft een *conditio sine qua non* opdat de bepalingen met betrekking tot het sociaal statuut van magistraten in de praktijk succesvol zouden kunnen worden toegepast en geen dode letter zouden blijven.

Het Hof van Cassatie en zijn parket: de externe relaties in hun context

Gelukkig werd het jaar 2022 ook gekenmerkt door een herneming van de nationale en internationale uitwisselingen en zelfs door de opstart van nieuwe contacten die synergieën mogelijk moeten maken.

Daarenboven werden het regelmatig overleg met de twee colleges van de rechtelijke organisatie en de contacten met de Raad van State en het Grondwettelijk Hof geïntensifieerd.

Ook de internationale stages werden hernomen. In het kader van de uitwisselingen georganiseerd door het Netwerk van voorzitters van de hoogste gerechtshoven van de Europese Unie kon het Hof een collega van een ander hoogste gerechtshof, met name het *Bundesgerichtshof*, ontvangen.

De bijeenkomsten van voormeld Netwerk van eerste voorzitters en van het Netwerk van procureurs-generaal bij de hoogste gerechtshoven konden eindelijk terug in persoon plaatsvinden. Dit bood de mogelijkheid om op Europees vlak een vergelijkend overzicht te maken van de maatregelen die gedurende de Covid-periode door de Europese rechtbanken werden genomen en zich te buigen over de evolutie van de rol van de hoogste gerechtshoven en dit zowel met betrekking tot de publicatie van belangrijke arresten als met betrekking tot hun impact op het vertrouwen in justitie.

De korpschefs waren aanwezig op het symposium en op de werkvergadering van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Er weze aan herinnerd dat de wijze van totstandkoming van een arrest van het Hof van Cassatie noch geheim is, noch strijdig met artikel 6 EVRM. De bijdrage van de advocaat-generaal in dat totstandkomingsproces, in zijn hoedanigheid van *amicus curiae* en niet als procespartij, kreeg goedkeuring van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Conclusie

De gebeurtenissen van het jaar 2022 roepen net als de jaarcijfers, die verder in dit jaarverslag uitgebreid worden besproken, gemengde gevoelens op. Een stijgende lijn in het aantal nieuwe zaken dat jaarlijks voor het Hof wordt ingediend, blijft zich aftekenen, vooral ten gevolge van het toenemend aantal strafzaken en ondanks een lichte hapering in bepaalde materies in 2022.

De invloed van het wegvallen van magistraten of medewerkers ingevolge overlijden of pensionering en van de gewijzigde of evolutieve aard van de rechtsmiddelen die aan het Hof worden voorgelegd, gekoppeld aan de vele noodzakelijke en continue meersinspanningen die van laag tot hoog voor de talrijke lopende projecten – inzake beleid, het autonoom beheer traject en ICT – moeten worden geleverd, laten zich duidelijk voelen.

De contacten met de zusterhoven en -parketten in het buitenland via de Europese netwerken, maar ook met de beide andere federale hoogste hoven en vanzelfsprekend met de beide colleges (van hoven en rechtbanken en van het openbaar ministerie) alsook de andere federale instellingen tonen aan dat het Hof van Cassatie de ingezette inhaaloperatie verder moet kunnen afwerken om ten volle zijn kwalitatieve rol op vlak van rechtseenheid en rechtsvorming te kunnen (blijven) waarmaken.

Het is tegen die achtergrond dat de wandeling doorheen de richtinggevende arresten van het Hof in tal van materies, de conclusies van het parket, de jaarcijfers, het verslag *de lege ferenda* en de diverse studies moet worden gesitueerd... een handleiding bij de dagelijkse bekommernissen van het Hof.

Wij wensen u dan ook een intense maar mooie wandeltocht toe.

Brussel, 31 december 2022.



De eerste voorzitter,
Beatrijs Deconinck



De procureur-generaal,
André Henkes