

## Avant-propos

En raison de l'actualité, le présent avant-propos s'écarte du format et du contenu usuels, au profit d'un aperçu davantage consacré à quelques aspects saillants de la vie de la Cour et de son parquet en 2022, sur lesquels le rapport n'a pu mettre l'accent.

## Le fonctionnement de la Cour et de son parquet

### *La secousse*

Au cours de l'année judiciaire 2021-2022, les entités juridictionnelles et les parquets du Royaume ont pu, grâce aux efforts collectifs nationaux et internationaux fournis en matière de santé publique pour lutter avec succès contre les ravages multiples de la pandémie Sars-Covid 19, retrouver un fonctionnement largement normalisé. Il en alla de même pour la Cour de cassation et son parquet.

Ceux-ci ont cependant été affectés par le décès inopiné d'un conseiller parmi les plus expérimentés, actif non seulement dans les formations de jugement qu'il animait mais aussi dans les tâches de gestion et de coordination dont il avait été chargé, tant au sein de la Cour que, notamment, à la présidence du Conseil consultatif de la magistrature. La Cour a en outre pâti du départ anticipé à la retraite d'un conseiller éminent. La circonstance que, pour diverses raisons, l'équipe des référendaires, dont les effectifs ont été augmentés, n'a pas été en mesure de travailler au complet ne fut pas non plus sans incidence.

De manière générale, les membres du parquet et du siège et tous les services administratifs qui les appuient ont su maintenir un rythme soutenu.

Ceci ne fut possible qu'au prix d'un investissement considérable car une bonne partie des ressources humaines est engagée dans deux mouvements de réformes clés.

D'une part, le processus de digitalisation, et en particulier (cf. infra) la construction d'un nouveau « *case management system* » (CMS) (application électronique de gestion des dossiers) propre à la Cour, en remplacement de l'actuel logiciel *Sycas* vieillissant et incompatible avec les ambitions de la Cour en matière digitale (dossier électronique, etc.). Il mobilise, avec succès, une équipe pluridisciplinaire, consciente de l'ampleur de l'enjeu, la Cour ayant, de surcroît, été retenue comme site pilote.

D'autre part, des travaux de réflexion, conduits au prix d'incessantes réunions avec toutes les composantes du pouvoir judiciaire, de l'administration et de la cellule stratégique du Ministre de la justice, devraient déboucher au printemps 2023 sur la rédaction des dispositions légales mettant en œuvre la loi du 8 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Ce n'est pas une sinécure. Cette réforme touche tous les acteurs impliqués et constitue, tout particulièrement pour le pouvoir judiciaire, un changement de paradigme fondamental, dont l'ampleur des conséquences éventuelles sur sa position constitutionnelle, notamment quant à son indépendance, ne peut être mesurée aujourd'hui.

Il ne fait aucun doute qu'aussi bien lesdits départs qu'une telle (sur)charge continue de travail, jour après jour, ont pesé lourdement sur la capacité des acteurs de notre Cour, en ce compris les soussignés, d'assurer la bonne marche de leurs métiers de base respectifs.

Néanmoins, ces efforts permirent sans nul doute d'encore mieux souder une communauté de femmes et d'hommes portée par une vision partagée du service public de la justice et toute dédiée aux missions et objectifs de la Cour.

### ***La vulnérabilité***

La Cour, en raison notamment de sa taille, est plus vulnérable que d'autres à toutes ces perturbations qui, si elles ne sont pas compensées à très court terme, deviendront, en se cumulant, vite insurmontables. Si ces phénomènes se situent en outre dans une période de bouleversement des matières à traiter et d'accroissement du nombre de dossiers spécialisés, un léger ralentissement du traitement des dossiers et une diminution du *clearance rate* sont inévitables, nonobstant le rythme soutenu et les efforts consentis pour pallier les absences. Tel est le cas en 2022.

La concentration des départs prévus dans un proche avenir, dont les conséquences sur le traitement des dossiers dans les matières clés de la Cour sont démontrées, appelle une extrême vigilance et requerra de nouvelles initiatives visant à renforcer les ressources humaines.

### ***Les déficits numériques dans les ressources humaines***

Le siège de la Cour a été amputé de deux magistrats particulièrement expérimentés et polyvalents. En outre, le greffe connaît lui aussi dans les rangs de son personnel un déficit croissant et invalidant. À l'heure actuelle, ses effectifs se situent à peine à 70,6 % du cadre réglementaire.

Le secrétariat du parquet a pareillement enregistré trois départs, de sorte que le cadre réglementaire de dix-neuf collaborateurs est aujourd'hui rempli à raison de 14,3 ETP (équivalents temps plein), soit 75 % du cadre réglementaire.

Alors que le remplacement se fait attendre pour diverses raisons et que la direction administrative du personnel doit, dans l'intérêt de l'Entité Cassation et en appui des deux chefs de corps, s'investir sur des chantiers hors de son cœur de métier sans pouvoir elle-même se faire seconder, ces déficits conjoncturels nuisent dès lors à la bonne marche de l'organisation. La Cour a soumis à la cellule stratégique du Ministre de la justice un plan du personnel visant à combler ces déficits.

## **L'organisation de la gestion de l'entité judiciaire Cassation**

### ***Généralités***

La loi du 8 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire a introduit dans le Code judiciaire une série de dispositions visant à instaurer une nouvelle organisation de la Cour en tant qu' « entité judiciaire ». Ces dispositions figurent dans la Deuxième partie (« *L'Organisation judiciaire* »),

Livre premier (« *Organes du pouvoir judiciaire* »), Titre IV (« *De la gestion de l'organisation judiciaire* ») de ce code. Elles mettent en place un mode de gestion des ressources allouées aux juridictions et parquets propre à ceux-ci.

Cette nouvelle organisation est basée sur le concept d' « entité judiciaire », gouvernée par un comité de direction présidé par le(s) chef(s) de corps, et s'articule autour d'un contrat de gestion à conclure avec le Ministre de la justice sur les objectifs à atteindre par chaque entité et les moyens qui lui sont alloués à cette fin.

Pour les cours et tribunaux, d'une part, et pour les parquets, auditorats, parquets généraux et auditorats généraux, d'autre part, la gestion est harmonisée, coordonnée et soutenue par un collège propre à chaque pilier. Chacun des deux collèges dispose d'une administration pour ses besoins et ceux des comités de direction, sous la forme d'un service d'appui dirigé par un directeur sous l'autorité de la présidence du collège (art. 182 à 185 C. jud.).

Le mode de gestion prévu par la loi de 2014, faute de dispositions réglementaires l'exécutant en tout, ne fonctionne pour les trois entités que partiellement, spécialement au niveau de l'allocation des moyens budgétaires. Il est pour l'heure en voie de révision et d'adaptation via les travaux dont question ci-avant.

### ***L'Entité Cassation***

En vertu de l'article 180 du Code judiciaire, la Cour de cassation et son parquet constituent ensemble une entité judiciaire séparée des autres. L'Entité Cassation a pareillement un comité de direction qui, présidé par les deux chefs de corps, les assiste tous deux dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité (art. 185/2 C. jud.).

Ce comité de direction peut faire appel à un service d'appui qui, visé à l'article 158 du Code judiciaire, se distingue en droit et en fait de ceux des collèges précités. Ce service est placé sous l'autorité et la surveillance communes des chefs de corps (art.185/2 C. jud.). Il est encore embryonnaire.

Cette structure de gestion de l'Entité Cassation, quoiqu'en apparence globalement similaire à celle des deux autres piliers, s'en écarte donc pour partie, compte tenu de la situation particulière de la Cour au sein de l'ordre judiciaire.

Dans la mise en œuvre de la loi de 2014 dont question ci-avant, les nouvelles exigences structurelles chronophages envisagées quant à la « maîtrise de l'organisation » (contrôle interne et externe du fonctionnement, test de maturité, etc.) et aux plans de gestion ne pourront, vu notamment la taille de l'entité, qu'être plus légères.

En juin 2021, les chefs de corps de la Cour ont signé avec le Ministre de la justice un « Plan d'action 2021-2022 », qui préfigure les futurs contrats de gestion à signer par les chefs de corps au nom du comité de direction de l'Entité Cassation.

## Transformation numérique

Au cours de l'année 2022, l'on a poursuivi la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) lancé en 2021 par le Ministre de la justice, qui bénéficie en partie d'un soutien financier européen et qui est coordonné par le *Digital Transformation Office* (DTO).

L'objectif poursuivi par le PTN de mettre en ligne le portail de base *Just-on-Web* au plus tard au quatrième trimestre 2022 a été atteint sans aucun encombre. D'autres efforts ont porté sur l'élaboration d'une stratégie en matière de données et sur l'intégration des composants de base déjà existants d'un dossier numérique dans une architecture informatique globale. Des travaux législatifs ont également été menés pour aboutir à la création d'un registre central des décisions judiciaires (CEREBRO).

Le PTN prévoit de déployer un nouveau système de *case management* (SCM) – qu'il faut entendre comme une application moderne soutenant les processus de travail numériques – dans sept entités judiciaires d'ici à la fin de 2025. Il a pour objectif intermédiaire d'introduire le nouveau système de *case management* des dossiers dans au moins une entité d'ici la fin du deuxième trimestre de 2023.

À cette occasion, la Cour a été désignée comme site pilote. Cela signifie qu'au cours de l'année écoulée – en vue du remplacement de l'application *Syscas* existante de la Cour par ce nouveau système d'ici la fin du mois de juin 2023 – un déploiement important de ressources humaines a été nécessaire pour procéder à une analyse des activités, à la formulation détaillée des processus de travail dans des schémas BPMN, à la rédaction de *user stories* mais aussi, afin de ne pas perdre de vue l'ensemble de la situation, à la détermination d'une *common base* avec les autres entités judiciaires.

Du reste, la Cour – siège et parquet – a satisfait à l'ambition de sa direction de moderniser son site internet. Après la résolution, par l'équipe de la Cour, des difficultés liées pour l'essentiel à l'environnement technique, il est maintenant en ligne.

## Le contentieux soumis à la Cour – Aspects statistiques et analyse des courants

### *Les enseignements de l'étude « 20 années de jurisprudence de la Cour de cassation » (Rapport annuel 2021)*

Mener la politique, et donc aussi la politique de la Cour, exige un suivi efficace et contrôlé de la charge de travail de la Cour et des évolutions éventuelles de cette charge, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. À cette fin, dans ses rapports annuels, la Cour accorde à plusieurs reprises une grande attention à l'évolution des « chiffres », tant au niveau global qu'en fonction des différents rôles auxquels les affaires sont inscrites.

Ce faisant, la Cour se concentre traditionnellement sur des données plutôt orientées sur les quantités, telles que le nombre d'affaires inscrites chaque année aux différents rôles, le nombre d'arrêts rendus chaque année, la charge de travail restante (stock de dossiers restant à juger) à la fin de chaque année et le temps de traitement des dossiers.

Toutefois, en sus de cette analyse quantitative classique, le rapport annuel 2021 contenait également une analyse plus orientée sur les contenus, portant principalement sur les nouvelles affaires civiles introduites devant la Cour au cours de l'année 2020 et, dans une moindre mesure, sur les affaires fiscales, sociales et pénales, en les comparant avec les données disponibles pour l'année 2000 (Rapport annuel 2003, II). Il s'agit d'une analyse de ce que l'on appelle l'« *input* », qui constitue la première partie de cette analyse davantage orientée sur les contenus.

L'importance de cet angle d'attaque ne peut être sous-estimée. Il convient donc de rappeler que la Cour est parvenue à des conclusions intéressantes dans le cadre de cette analyse. Entre autres choses, il a été constaté que : (1) il n'y a en aucun cas un parallélisme entre le flux entrant (croissant) devant la Cour et le flux entrant (décroissant) devant les juges du fond ; (2) nonobstant l'augmentation globale du flux devant la Cour, des diminutions alarmantes se produisent dans des secteurs bien définis, notamment en droit social, en droit de la sécurité sociale, en droit de la responsabilité extracontractuelle et en droit de la famille, ce qui peut susciter des questions quant à l'accessibilité des juridictions de fond et de la Cour dans ces matières et (3) contrairement à la croyance populaire, le nombre d'affaires dans lesquelles la Cour est invitée à intervenir sur le plan « disciplinaire »<sup>1</sup> représente un volume de plus en plus limité de la charge de travail de la Cour, ce qui indique une évolution vers des pourvois en cassation davantage axés sur des questions de droit.

Il a été dressé une liste des différents facteurs qui influencent l'afflux de pourvois en cassation devant la Cour. Il a été constaté que les modifications législatives en particulier (par exemple en matière de droit pénal et de procédure pénale, de droit fiscal et de droit judiciaire) entraînent souvent une augmentation (temporaire) du nombre de recours dans les domaines concernés et qu'il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact d'un ordonnancement juridique aux strates multiples, ce qui devrait inciter le législateur à réfléchir de manière plus approfondie à l'impact des modifications législatives envisagées sur la charge de travail des différents acteurs du système judiciaire.

### ***L'effectivité d'un pourvoi en cassation en matière civile***

En 2022, la Cour a franchi les premières étapes de la deuxième partie de son analyse orientée sur les contenus, notamment celle de son *output*, en analysant la teneur des arrêts définitifs déjà rendus dans les affaires civiles inscrites au rôle au cours de l'année 2020. Il s'agit à cet égard d'examiner l'issue et l'efficacité d'un pourvoi en cassation dans ces affaires civiles, à l'aide de divers critères (tels que le nombre de parties impliquées dans l'affaire, la juridiction d'origine et le nombre de juges qui ont rendu la décision contestée, l'étendue de la requête, la question de savoir si des fins de non-recevoir ou de non-admission sont soulevées et par qui, si des questions préjudicielles sont posées, le nombre d'affaires dans lesquelles des conclusions écrites

---

<sup>1</sup> Ici le terme « disciplinaire » ne renvoie pas aux affaires de droit disciplinaire, inscrites sous le rôle D, mais désigne les dossiers dans lesquels la Cour a été amenée à exercer sa mission disciplinaire. Tombent sous cette catégorie les demandes dirigées contre un juge déterminé (telles que les demandes en récusation ou en dessaisissement) ainsi que les pourvois critiquant la manière dont le juge s'est acquitté de sa tâche (en soulevant par exemple le moyen pris d'un défaut de motivation, de la violation des droits de la défense, de la violation de la foi due aux actes ou de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée).

sont présentées par le ministère public à la Cour et la réaction des parties à celles-ci, l'étendue d'une éventuelle cassation par la Cour, etc.).

La Cour espère achever la deuxième partie de cette étude commencée en 2021 – alors sur *l'input* – au cours de l'année 2023, une fois qu'un arrêt aura été rendu dans les dernières affaires civiles pendantes inscrites au rôle en 2020. À suivre, assurément, dans le rapport annuel de 2023.

### ***L'assistance judiciaire - Développements***

En 2022, la Cour a poursuivi l'analyse orientée sur les contenus entamée dans le rapport annuel 2021. À cette fin, le présent rapport annuel contient une étude relative au rôle G (*pro deo*), où sont enregistrées les demandes en assistance judiciaire devant la Cour. Après avoir analysé les principaux coûts liés à la conduite d'une procédure devant la Cour de cassation, l'étude se penche en détail sur les conditions d'introduction d'une demande d'assistance judiciaire devant la Cour et sur le mode de traitement de ces demandes par le bureau d'assistance judiciaire de la Cour.

Les principaux chiffres sont ensuite analysés en profondeur. Il en ressort que le nombre de demandes d'assistance judiciaire devant la Cour est en nette augmentation depuis 2000.

### **Le nouveau statut des magistrats en avant-projet et son impact éventuel pour la Cour**

À la demande du Ministre de la justice, le premier président et le procureur général lui ont adressé, le 27 octobre 2022, un avis relatif à l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire III, qui a pour objet de préciser le statut social des magistrats.

Cet avis approuve que l'avant-projet préserve l'unité du statut social de tous les magistrats, qu'ils appartiennent au siège ou au ministère public, conformément à la position du Conseil consultatif de la magistrature, et ce, même si la mise en œuvre de certains des droits qu'ouvre l'avant-projet peut s'avérer plus délicate pour les juges que pour le ministère public, dont l'indivisibilité permet plus de fluidité.

Il indique que, sous peine de perturber gravement l'organisation du service en dehors des vacances judiciaires, il convient que l'avant-projet précise qu'une partie significative – à déterminer – des congés annuels doit être prise durant celles-ci.

Il relève en outre les difficultés d'organisation que risquent de provoquer les dispositions prévoyant tant l'octroi d'autres congés que le droit de travailler à temps partiel durant les dix dernières années de la carrière, soit, pour les magistrats de la Cour de cassation, à partir de l'âge de soixante ans.

Certes, l'avant-projet dispose qu'il peut être procédé au remplacement des magistrats qui feront usage de ce droit, par une nomination et, le cas échéant, par une désignation en surnombre chaque fois que le cumul de ces congés équivalait à une occupation à temps plein de la fonction.

Mais l'âge moyen des magistrats de la Cour et leur spécialisation risquent d'entraver la mise en œuvre de cette solution.

Tant le Conseil supérieur de la justice que le Conseil consultatif de la magistrature ont rendu un avis sur l'avant-projet de loi.

Dans leur réponse commune adressée au ministre le 28 octobre 2022, le Conseil consultatif de la magistrature, la Cour de cassation et les collèges des cours et tribunaux et du ministère public estiment que des moyens humains supplémentaires suffisants doivent être prévus afin que l'absence d'un magistrat à la suite de l'exercice de ses droits sociaux puisse à tout moment être immédiatement compensée au sein de l'entité judiciaire concernée. En effet, cet exercice ne peut pas avoir pour conséquence que le bon fonctionnement et la continuité du service des entités judiciaires soient mis en péril.

Or, il s'agit d'une condition *sine qua non* pour que les dispositions relatives au statut social puissent être appliquées avec succès sur le plan pratique et ne restent pas lettre morte.

### **La Cour de cassation et son parquet : les relations externes dans leur contexte**

L'année 2022 a fort heureusement aussi été marquée par une reprise des échanges nationaux et internationaux, voire d'une mise en route de nouveaux contacts visant des synergies.

En sus d'une concertation régulière avec les deux collèges de l'Organisation judiciaire, les contacts avec le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle ont été intensifiés.

De même, les stages interétatiques ont repris. Dans le cadre des échanges organisés par le Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, la Cour a pu à nouveau accueillir un collègue provenant d'une autre cour suprême, en l'occurrence de la *Bundesgerichtshof*.

Les conférences de ces Réseaux – celui des Présidents déjà mentionné et celui des Procureurs généraux des Cours Suprêmes – ont enfin pu avoir lieu en présentiel. Ils ont notamment permis de dresser un tableau comparatif des mesures prises par les tribunaux européens en période Covid et de se pencher sur l'évolution du rôle des Cours suprêmes dans la publication des arrêts importants ou concernant leur impact sur la confiance en la Justice.

Les chefs de corps ont bien entendu tenu à être présents au symposium et aux réunions de travail organisés par la Cour de Luxembourg et par celle de Strasbourg.

Rappelons d'ailleurs que le procédé d'élaboration d'un arrêt de la Cour de cassation n'est ni secret ni contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'apport de l'avocat général dans ce procédé d'élaboration, en qualité d'*amicus curiae* et non partie au litige, a reçu l'aval de la Cour européenne des droits de l'homme.

## Conclusion

À l'instar des chiffres annuels examinés en détail plus loin dans ce rapport, les événements de cette année 2022 suscitent des sentiments mitigés. Une tendance à la hausse du nombre de nouvelles affaires se maintient, principalement sous l'effet de l'augmentation du nombre d'affaires pénales et malgré un léger coup de frein dans certaines autres matières pour 2022.

L'impact du décès ou du départ de magistrats ou de collaborateurs et de la nature changeante ou évolutive des recours soumis à la Cour, ainsi que les nombreux efforts nécessaires et continus à fournir à tous les niveaux pour les nombreux projets en cours – en matière de politique à suivre, de parcours d'autonomie ou d'ICT – se font clairement sentir.

Les contacts développés à l'étranger avec les juridictions sœurs et les parquets par le biais des réseaux européens, mais aussi avec les deux autres cours suprêmes fédérales et, bien entendu, avec les deux collèges (des cours et tribunaux et du ministère public) et les autres institutions fédérales démontrent que la Cour de cassation doit pouvoir poursuivre l'opération de rattrapage qu'elle a entamée afin de pouvoir (continuer à) assumer pleinement son rôle qualitatif en termes d'unité et d'édification du droit.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la présente promenade à travers les arrêts de principe de la Cour dans de nombreuses matières, les conclusions du parquet, les chiffres annuels, le rapport *de lege ferenda* et les études diverses... un guide d'introduction aux préoccupations quotidiennes de la Cour.

Puisse donc cette promenade vous offrir l'occasion d'une intense, mais agréable excursion.

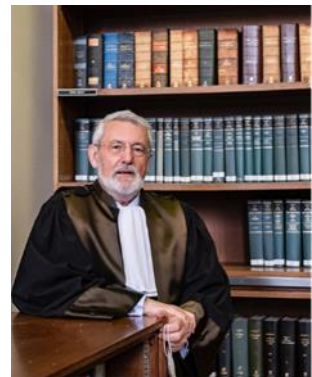
Bruxelles, le 31 décembre 2022.

Le Premier Président,



Beatrijs Deconinck

Le Procureur général,



André Henkes