

# Quelques réflexions sur la Justice

---

« *L'injustice est muette, la justice crie* »

Jean de Rotrou<sup>1</sup>

Le 1<sup>er</sup> septembre 1999, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, Monsieur le procureur général Jean-Marie PIRET prononça son discours intitulé « Un siècle de réflexions sur la Justice ». Je serai beaucoup moins ambitieux et je me bornerai à quelques réflexions isolées sur la Justice et la Cour de cassation.

Mais permettez-moi tout d'abord une brève réflexion à propos du rituel de la mercuriale.

Le procureur général près la Cour de cassation partage avec les membres de son parquet la mission de « gardien de la loi ». Cela implique en premier lieu une fidélité absolue à la loi, telle qu'elle s'exprime dans le serment constitutionnel que doit prêter chaque magistrat. Cette obligation absolue n'empêche toutefois pas une approche critique de la règle légale.

Ce pouvoir trouve même un fondement légal dans l'article 11 de la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif qui dispose que:

« *Dans le courant du mois d'octobre, le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux adressent au Comité un rapport comprenant un relevé des lois qui ont posé des difficultés d'application ou d'interprétation pour les cours et tribunaux au cours de l'année judiciaire écoulée.* »

L'article 345, alinéas 1<sup>er</sup> et 2 du Code judiciaire dispose que:

« *Tous les ans, après les vacances, la Cour de cassation et les cours d'appel se réunissent en assemblée générale et publique.*

*Le procureur général près la Cour de cassation ou l'un des avocats généraux qu'il en a chargé, prononce un discours sur un sujet adapté à la circonstance.* »

En tant que « gardien de la loi », je respecterai strictement cette règle mais j'y ajouterai une note critique.

En premier lieu, cette disposition légale crée une inégalité fondamentale entre le procureur général près la Cour de cassation et ses collègues auprès des cours d'appel, dès lors que l'article 345, alinéa 3, du Code judiciaire dispose que:

« *Le procureur général près la cour d'appel signale la manière dont la justice a été rendue dans l'étendue du ressort et indique les abus qu'il aurait remarqués. Il peut en outre, s'il l'estime utile, prononcer un discours sur un sujet adapté à la circonstance.* »

La question est de savoir si cette inégalité ou discrimination est bien raisonnablement justifiée: la mercuriale des procureurs généraux près les cours d'appel se limite à la manière dont la justice a été rendue dans l'étendue du ressort et aux incidents éventuels qui se sont produits à cette occasion. Pour le surplus, le procureur général apprécie lui-même

---

<sup>1</sup> J. de ROTROU, La soeur, V, 3, 1632.

l'opportunité de prononcer un discours sur un sujet adapté. Contrairement à ce qui vaut pour le procureur général près la Cour de cassation, ce n'est donc pas une obligation mais une simple possibilité.

L'article 345 du Code judiciaire place aussi le procureur général près la Cour de cassation dans une situation d'inégalité par rapport aux chefs de corps des autres cours suprêmes: une telle obligation de prononcer une mercuriale n'existe ni pour la Cour constitutionnelle ni pour le Conseil d'Etat.

La position du procureur général près la Cour de cassation diffère aussi de celle de ses collègues français et néerlandais.

En ce qui concerne les Pays-Bas, je n'ai retrouvé aucune trace d'une obligation similaire dans le chef du procureur général près du Hoge Raad der Nederlanden.

Il semble qu'en France le procureur général près la Cour de cassation a uniquement l'obligation, tout comme les procureurs généraux près les cours d'appel en Belgique, de faire un état des lieux de la situation de la juridiction. L'article R. 431-9<sup>2</sup> du Code de l'organisation judiciaire prévoit en effet:

*« Il est fait rapport annuellement au président de la République et au garde des sceaux, ministre de la justice, de la marche des procédures et de leurs délais d'exécution. »*

L'article R. 431-10<sup>3</sup> du même code prévoit toutefois:

*« Le premier président et le procureur général peuvent appeler l'attention du garde des sceaux, ministre de la justice, sur les constatations faites par la Cour à l'occasion de l'examen des pourvois et lui faire part des améliorations qui leur paraissent de nature à remédier aux difficultés constatées »,* ce qui équivaut à l'obligation qui incombe au procureur général près la Cour de cassation de Belgique dans le cadre du rapport législatif annuel dont il est question ci-dessus.

Le procureur général près la Cour de cassation est totalement libre dans le choix du sujet de sa mercuriale, le seul critère imposé étant que le sujet doit être « adapté » à une assemblée générale et publique qui ouvre l'année judiciaire.

Cette liberté de choix démontre que l'obligation de l'article 345 du Code judiciaire constitue une obligation personnelle du procureur général près la Cour de cassation qui, certes, peut en charger un des avocats généraux. Cela signifie donc qu'il est personnellement responsable du contenu du sujet qu'il a choisi et de la thèse qu'il défend ou du point de vue qu'il adopte à ce propos: la mercuriale n'engage ni la Cour ni les membres du parquet près la Cour.

Cette liberté ne rend toutefois pas plus aisé le choix du « sujet adapté ». Comme l'a déjà dit Monsieur le procureur général Marc DE SWAEF<sup>4</sup> à l'audience solennelle de rentrée du 1<sup>er</sup> septembre 2005, nous ne cessons d'éprouver de l'admiration pour la créativité et l'inventivité de nos prédécesseurs, en parcourant les 135 mercuriales prononcées depuis 1869.

<sup>2</sup> Décret n° 2008-522 du 2 juin 2008.

<sup>3</sup> Décret n° 2008-522 du 2 juin 2008.

<sup>4</sup> «Le pourvoi en cassation en matière pénale aujourd'hui et demain: quelques réflexions pour l'avenir» discours prononcé par Monsieur M. DE SWAEF, Procureur général près la Cour de cassation, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour le 1<sup>er</sup> septembre 2005, Rapport annuel de la Cour de cassation 2005, p. 107, n° 1.

En choisissant le sujet de ma mercuriale, je me suis inspiré de la réponse à donner à la question de savoir quel est le but d'un tel discours de rentrée et à qui il est finalement adressé.

Le but final de la mercuriale n'est pas de donner un aperçu des activités de l'année judiciaire passée ou de faire un état des lieux de la manière dont la Cour remplit sa mission constitutionnelle et légale. Une telle interprétation de l'obligation de l'article 345 du Code judiciaire ferait, en effet, double emploi avec le rapport annuel de la Cour qui est publié depuis 1998, en application de l'article 340, § 3 du Code judiciaire.

Faire, au début de chaque année judiciaire, un relevé de l'ensemble des lois et règlements dont l'application ou l'interprétation ont posé problème, ne peut pas davantage en constituer l'objectif: le résultat de cet exercice se retrouve dans le rapport législatif adressé chaque année dans le courant du mois d'octobre au Parlement, en application de l'article 11 de la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif.

La mercuriale ne peut évidemment concerner des affaires en cours: le point de vue défendu par le ministère public dans chaque cause individuelle qui est instruite par la Cour doit être exposé dans des conclusions orales ou écrites et pas ailleurs.

J'estime, en outre, qu'il est préférable que la mercuriale ne concerne pas des problèmes juridiques ponctuels et précis qui ne sont pas directement liés à un pourvoi: soit la Cour s'est déjà prononcée sur ce point de droit soit elle devra le faire dans l'avenir.

Lorsque la Cour s'est déjà prononcée sur le problème juridique, ce n'est ni le lieu ni la tâche du procureur général de se rallier à ce point de vue, de le désavouer, de le préciser ou de le commenter. Si la décision de la Cour est conforme à l'avis exposé par le ministère public dans ses conclusions, cela pourrait créer une apparence d'encensement par le procureur général des activités de son propre corps lorsqu'il approuve l'arrêt, alors que, d'autre part, lorsque la Cour n'a pas suivi les conclusions du ministère public, la critique de l'arrêt rendu pourrait être considérée comme une obsession à conserver le point de vue critiqué par la Cour. Dans les deux cas, cela ne peut que porter préjudice à l'image de la Justice.

La situation est plus délicate lorsque la Cour ne s'est pas encore prononcée sur le problème juridique: non seulement il n'appartient pas au procureur général de donner publiquement des leçons à la Cour ou de mettre la Cour dans une position inconfortable en s'exprimant publiquement ou en augmentant la pression, mais il se pourrait, en outre, que la Cour rejette son point de vue et il risque alors de porter atteinte à sa propre position. Il convient ici aussi, hormis dans une situation purement académique, d'adopter une position suffisamment réservée et de respecter la règle que le parquet ne fait connaître son avis que dans ses conclusions au moment où la Cour est confrontée au problème juridique.

J'ai déjà exprimé mon admiration pour la créativité et l'inventivité de mes prédécesseurs. J'apprécie tout autant leur éloquence, mais je me pose néanmoins la question de savoir si de telles mercuriales classiques entretenant la Cour et les personnes présentes de sujets savants et compliqués ou de traités de philosophie du droit sur la fonction morale de la justice, des devoirs des magistrats et des motifs qui les dirigent, quel que soit l'intérêt de ces sujets, ne sont pas obsolètes ou démodées.

Ne faudrait-il, dès lors, pas envisager des mercuriales présentant une utilité plus quantifiable, comme un aperçu de l'évolution de la jurisprudence<sup>5</sup> de la Cour dans un domaine précis, rédigé dans un style clair, simple et fonctionnel et sans emphase? Ou des mercuriales visant plutôt à donner une image de la justice en général ou de la Cour en particulier<sup>6</sup>, éclairant les pierres d'achoppement et proposant un début de solution si cela s'avère possible, sans empiéter sur le rapport annuel et le rapport législatif? Les deux solutions peuvent, selon moi, coexister.

Le sujet choisi déterminera finalement aussi à qui s'adresse la mercuriale.

Des mercuriales purement doctrinales s'adressent évidemment en priorité aux praticiens du droit quelle que soit leur qualité: les magistrats, avocats ou académiciens.

Une mercuriale qui concerne la situation actuelle de la Justice ou de la Cour de cassation n'apprendra rien de plus aux membres de la Cour, à son parquet ou à son barreau: ils vivent, en effet, quotidiennement cette réalité. Une telle mercuriale n'est donc pas destinée à la Cour mais s'adresse à d'autres acteurs externes, tels que le Parlement, le Gouvernement et en particulier le ministre de la Justice, le Service Public Fédéral Justice, la presse et même, le cas échéant par l'intermédiaire des médias et de sa publication, à tous les citoyens.

Le passé nous a prouvé que ce que je nommerais des mercuriales plus politiques ont donné lieu à controverse. C'était notamment le cas pour la dernière mercuriale de Madame le procureur général Eliane LIEKENDAEL du 1<sup>er</sup> septembre 1998<sup>7</sup> et, plus récemment, pour la mercuriale du 1<sup>er</sup> septembre 2012 prononcée par Monsieur Yves LIEGEOIS, procureur général près la cour d'appel d'Anvers relative aux fuites dans la presse.

D'autre part, d'aucuns souhaiteraient que les déclarations du procureur général près la Cour de cassation soient plus politiques. Ainsi le discours prononcé par Monsieur le procureur général Jean-François LECLERCQ<sup>8</sup> à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 3 septembre 2012 concernant la protection des passagers maritimes et fluviaux par les sociétés de ferries et de bateaux de croisière, a été critiqué par un éminent parlementaire qui s'est demandé, dans une interview à la presse, si le procureur général n'aurait pas pu choisir un autre sujet, se référant à la libération anticipée de Michelle MARTIN qui était vivement commentée à l'époque.

Lorsqu'il choisit le sujet de son discours de rentrée le procureur général doit résister à deux tentations contradictoires: la tentation de monter aux barricades en faisant des déclarations purement politiques et la tentation de se mettre à l'abri en se bornant à faire des déclarations neutres et insignifiantes.

Une autre réflexion quant à l'utilité relative de l'obligation du procureur général près la Cour de cassation de prononcer chaque année un discours au début de l'année judiciaire est que le

---

<sup>5</sup> Voir par exemple: « Le droit de défense dans la jurisprudence de la Cour de cassation (1990-2003) », discours prononcé par le Baron Jean du JARDIN, Procureur général près la Cour de cassation, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

<sup>6</sup> Voir par exemple: « Dire le droit en cassation, aujourd'hui », discours prononcé par Monsieur le procureur général H. LENAERTS, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour le 2 septembre 1991.

<sup>7</sup> Discours prononcé par Madame le procureur général Eliane LIEKENDAEL à l'audience solennelle de rentrée de la Cour le 1<sup>er</sup> septembre 1998, « Contribution mineure à une réflexion sur un problème majeur: la responsabilité pénale des ministres fédéraux », *Pas.*, 1998.

<sup>8</sup> Discours prononcé par Monsieur le procureur général Jean-François LECLERCQ, « Les sociétés de ferries et de bateaux de croisière protègent-elles les passagers maritimes et fluviaux? », [www.cassonline.be](http://www.cassonline.be).

procureur général n'a pas besoin de cette obligation pour aborder publiquement des sujets dont il estime qu'ils en valent la peine et qu'il ne doit pas attendre le début du mois de septembre pour le faire. Il a, au contraire, l'obligation de parler sans délai au moment où il doit le faire. J'estime, en effet, que le procureur général près la Cour de cassation dispose non seulement d'un droit de parole mais aussi d'un devoir de parole.

Enfin, je ne partage pas nécessairement l'opinion de ceux qui estiment que ces mercuriales qui relèvent du rituel de la rentrée judiciaire constituent "de grands moments" pour la Cour: personnellement, je crois que les grands moments de la Cour sont les arrêts importants qui jalonnent la jurisprudence interne.

Ma dernière question demeure donc de savoir si l'obligation de l'article 345 du Code judiciaire doit être maintenue ou si cette obligation doit, à tout le moins, être remplacée par la seule possibilité pour le procureur général près la Cour de cassation de prononcer un discours sur un sujet adapté à la circonstance lors de la rentrée judiciaire.

Pour terminer, posons-nous aussi la question de savoir si, à l'époque actuelle et eu égard à la situation et à la charge de travail de la Cour, il est encore justifié de détourner tous les magistrats de la Cour et de son parquet, les membres du barreau et les éminents invités de la Cour de leurs tâches habituelles pendant la durée du discours de rentrée.

Mais je conçois, d'autre part, que les traditions et les rituels ont aussi leur raison d'être.

Toutes ces considérations m'ont incité, cette année, à limiter mon intervention à la formulation de quelques réflexions courtes et isolées à propos de la justice en général et de la place occupée par la Cour de cassation en particulier, qui, par leur nature, intéresseront peut-être moins la Cour elle-même, mais sans doute plus les autres acteurs concernés.

\*  
\* \*

Lors de l'audience solennelle de rentrée du 11 janvier 2002, Monsieur Guy CANIVET, premier président de la Cour de cassation de France, a décrit dans les termes suivants les sévères critiques endurées par la Justice française à cette époque: « *On reproche tout à la fois à l'institution judiciaire ses délais, son organisation irrationnelle, sa complexité, son inaccessibilité, son coût, son absence de transparence, son inconséquence, la désinvolture du juge, son inaptitude à assurer la sécurité publique. On lui fait grief de méconnaître les réalités de l'entreprise et de contrarier la prise de risque économique. On dénonce ses faibles moyens, on doute de l'indépendance, de l'impartialité, de la disponibilité, de la compétence, de la sagesse des juges et même au niveau supérieur, et avec quelle violence, des fondements moraux de l'interprétation qu'ils donnent de la loi. (...) Depuis des années, on se plaît à décrire une institution en crise, abandonnée, dépassée, submergée, sinistrée. Sur elle, le discours est complaisamment empreint d'outrance, d'exhortation, de misérabilisme, de démagogie, de corporatisme, de recherche du sensationnel, voire de manipulation* »<sup>9</sup>.

Aux Pays-Bas aussi la Justice, et plus particulièrement le juge pénal, ont fait l'objet de sévères critiques. Geert CORSTENS, Président du Hoge Raad der Nederlanden, l'a exprimé dans les termes suivants: « *Er wordt gesproken over een 'closed shop', waarin iedereen elkaar de hand boven het hoofd houdt, interne kritiek niet wordt getolereerd en kritiek van*

---

<sup>9</sup> G. CANIVET, Cour de Cassation, Rapport annuel 2001, [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr).

*buitenaf wordt genegeerd. Strafrechters wordt verweten dat zij eigenlijk niet geïnteresseerd zijn in waarheidsvinding, dat zij niet genoeg kennis hebben, onvoldoende alert zijn, hun uitspraken nauwelijks inzichtelijk en begrijpelijk zijn en dat zij elementen die hun niet bevallen uit het dossier 'wegstrepen'. (...) Vooral strafrechters worden neergezet als 'slappende rechters' die eigenlijk niet geëquipeerd zijn om hun vak uit te oefenen »<sup>10</sup>. Le Président CORSTENS fait finalement peu de cas de cette critique mais précise que le pouvoir judiciaire doit se sentir concerné et doit en tirer avantage<sup>11</sup>.*

La Justice belge est sujette aux mêmes critiques<sup>12</sup>.

Il est évidemment illusoire de penser que la critique cessera un jour. Une partie de cette critique est, en effet, liée à l'essence même de dire le droit. Rares sont les affaires judiciaires sans perdant. La frustration générée par le rejet d'une demande donnera fréquemment lieu à des réactions négatives. Mais le juge doit pouvoir la supporter, précisément parce que cette critique est inhérente à sa vocation: dire le droit est la plus belle des missions mais dire le droit est souvent aussi ingrat et difficile. Il faut constamment soupeser les intérêts. C'est un constant exercice d'équilibre entre la règle générale et son application concrète à un cas individuel, entre la norme abstraite et la réalité sociale en permanente évolution dans toutes ses dimensions humaines, économiques et sociales, entre le maintien d'une distance nécessaire et le souci d'une empathie et d'une sociabilité adéquates, entre le devoir de réserve nécessaire et le besoin de communication et d'explication indispensable, en tant que condition absolue pour que le justiciable comprenne la décision et finalement l'accepte.

Un autre aspect de la critique est de nature plus générale et diffuse. Ces réactions négatives sont nombreuses et diverses. Elles concernent non seulement le contenu ou la portée de la décision judiciaire elle-même mais aussi la manière dont la décision a été prise, le juge qui a rendu cette décision et même le fonctionnement de la justice en général.

Et admettons de manière humble et magnanime que certaines de ces critiques et réactions négatives, souvent liées à des dossiers très médiatisés, n'étaient ou ne sont pas gratuites mais au contraire tout à fait légitimes et que la faute du dysfonctionnement de la Justice incombe ou incombait souvent au pouvoir judiciaire lui-même, notamment en raison d'un défaut de communication et de précision de certaines décisions judiciaires prêtant à controverse, inspiré par une interprétation erronée du devoir de réserve. Le pouvoir judiciaire qui est exercé par les cours et tribunaux, constitue le troisième pouvoir<sup>13</sup>, -et nous devons défendre cette position envers et contre tout,- mais ce troisième pouvoir renferme incontestablement les caractéristiques d'un service public qui existe au bénéfice du justiciable et du citoyen: voilà qui justifie l'usage d'un langage clair et compréhensible.

Les justiciables souhaitent que les juges soient clairs, rapides et efficaces. Tout comme le texte de loi la Justice doit, en premier lieu, être compréhensible et accessible afin de pouvoir être acceptée et suivie. Cela implique que les parties doivent pouvoir comprendre aisément la portée de la décision judiciaire tout comme le raisonnement suivi par le juge et le texte de loi

---

<sup>10</sup> G. CORSTENS, « De wakkere rechter », conférence lors du symposium d'ouverture du Nederlands Register van gerechtelijke deskundigen le 12 mars 2009, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

<sup>11</sup> G. CORSTENS, « De toga deels ontmanteld », discours prononcé au congrès RAIO le 27 novembre 2008.

<sup>12</sup> La Cour de cassation de France et le Hoge Raad der Nederlanden sont souvent confrontés aux mêmes problèmes que notre Cour de cassation, comme en témoignent leurs rapports annuels ([www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr) – [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl))

<sup>13</sup> Article 40 de la Constitution.

qui en est le fondement. L'urgence, l'ambiguïté ou l'imprécision du texte de loi ne peuvent et ne doivent pas être des raisons pour le juge de ne pas être clair et précis.

Une décision judiciaire ne sera respectée par les parties concernées que lorsqu'elles peuvent retrouver dans la décision les motifs justifiant et expliquant la décision et lorsqu'il ressort de la motivation de la décision que leurs points de vue, leurs intentions, leurs prétentions et leurs arguments ont été correctement compris par le juge et que la solution proposée par le juge paraît logique et cohérente, que la demande soit accueillie ou rejetée.

Le langage peu compréhensible constitue en effet une critique récurrente, outre l'inaccessibilité à la Justice, le défaut de connaissance suffisante de son fonctionnement, le manque de transparence et la réserve, le déphasement, le défaut de personnalisation, la lenteur qui mène à l'arriéré judiciaire et les trop nombreuses fautes de procédure entraînant l'impunité, le manque d'uniformité dans la sanction lorsque les faits sont déclarés établis et les frais élevés.

Si un certain nombre de critiques sont justifiées, je ne peux m'empêcher de penser que certaines attaques contre la Justice vont plus loin que la critique de certaines décisions individuelles et que de telles critiques, de par leur généralisation, tendent finalement à mettre en question la légitimité de la Justice en général et du pouvoir judiciaire en particulier en tant qu'institutions fondamentales de l'état de droit. Un avertissement s'impose ici: une telle critique qui veut systématiquement vider l'institution de son contenu et l'affaiblir n'est pas sans danger. Dans de nombreux pays, pas si lointains et dans un passé récent – songeons à la critique de l'Union européenne sur la situation en Hongrie après les modifications controversées de la Constitution – les citoyens ont dû se rendre compte que la justice n'est ni invulnérable, ni indestructible et une Justice soumise ou une défense qui ne peut plus jouer son rôle constituent la négation d'un état de droit.

Or, tout comme Guy CANIVET et Geert CORSTENS, je suis convaincu que nous devons tenir compte de toutes ces réactions afin de calibrer nos interventions et que nous devons considérer ces critiques comme des baromètres de la confiance du justiciable et du citoyen en l'institution. Cette confiance en la Justice constitue en effet une pierre angulaire fondamentale de la démocratie et est un des éléments essentiels de l'État de droit<sup>14</sup>.

Face à ces critiques, nous ne pouvons donc pas adopter une attitude d'indifférence, d'immobilisme, de découragement ou d'apitoiement. Au contraire, nous devons considérer ces critiques comme des catalyseurs possibles pour aller vers le changement et la modernisation.

Toutefois, si nous constatons et devons admettre que certaines critiques sont fondées, ne devons-nous pas aller plus loin encore?

Ne devons-nous pas alors, pour permettre à l'institution de la Justice d'en finir avec ce passé, de prendre un nouveau départ et de se diriger résolument vers l'avenir, assumer nos responsabilités, reconnaître nos erreurs du passé et promettre de nous corriger?

Et ne devons-nous pas, sans aucune réserve ou retenue, présenter nos excuses à ceux qui par le passé ont été victimes des défaillances de notre système judiciaire?

---

<sup>14</sup> S. PLEYSIER, L. PAUWELS, A. VAN DAMME, « Vertrouwen als toetssteen van de democratie », *Orde dag*, 2010, serie 52, 3-6.

De telles excuses ne constituent pas un aveu de faiblesse, mais plutôt un signe de courage et aussi d'humilité et de réalisme, de volonté de s'améliorer et d'espoir placé dans l'avenir.

Le Justice reste, toutefois, une œuvre humaine: c'est une entreprise humaine marquée, comme toute entreprise humaine, par des faiblesses, imperfections et manquements, qui peuvent et doivent faire l'objet de critiques et d'une analyse approfondie, mais l'on peut à tout le moins attendre de cette analyse qu'elle se fasse de manière rationnelle et que les conclusions seront suffisamment pesées.

Une approche critique est non seulement particulièrement bienvenue, elle est aussi nécessaire, indispensable et essentielle du point de vue du contrôle démocratique du fonctionnement de la Justice: il suffit que cette critique soit ou pourrait être fondée et justifiée pour nous inciter à continuer la réflexion, voire à effectuer un examen de conscience.

Les critiques et encore plus la manière dont la Justice y répond ou y réagit sont aussi essentielles pour l'avenir: la manière dont est perçu le fonctionnement de la Justice participera sans aucun doute à l'attrait de la fonction de magistrat et influencera donc le recrutement, ainsi que le fonctionnement et la qualité de la Justice de demain.

Ici aussi, une communication à double sens est d'une importance capitale car, en dépit de leurs critiques constantes et parfois sévères à l'adresse de l'institution, les justiciables attendent beaucoup de la Justice.

\*  
\* \*

Nous sommes tous pleinement conscients aujourd'hui que les apparences, les robes de cérémonie, les salles d'audience et palais de justice impressionnants, les rituels et le langage peu accessible, parfois incompréhensible pour les non-initiés, ne suffisent plus depuis longtemps à forcer le respect de la décision rendue.

Le simple fait, qui reste néanmoins fondamental, qu'une décision judiciaire a été rendue par un juge ou une juridiction prévus par la loi ne suffit pas davantage aujourd'hui pour que cette décision soit acceptée par les parties.

La parole de l'autorité ne suffit plus de nos jours: la jurisprudence aussi doit s'inscrire dans un débat constant sur la légitimité de ce qui est et de ce qui devrait être et elle doit donc continuellement pouvoir être examinée et discutée par la société jusque dans ses fondements mêmes. La jurisprudence doit, dès lors, se montrer transparente<sup>15</sup>.

Contrairement à ce qu'elle était à une époque depuis longtemps révolue, la Justice n'est plus souveraine, inabordable, intouchable ou sacrée. La Justice ne force plus le respect en tant qu'institution ou en tant qu'entreprise, mais est-ce bien indispensable?

Ce qui est, par contre, nécessaire, est le respect pour la décision finale, définitive du juge et ce respect n'existera que lorsque la Justice fait preuve d'indépendance, d'impartialité, d'attention suffisante et d'humanité.

---

<sup>15</sup> ADAMS, M. en BROEREN, D., « Transparantie 2.0 – De Hoge Raad na 175 jaar een openbaar discussieforum », *NJB*, 18 oct. 2013, série 36, p. 2501.

La Justice connaît, certes, certaines valeurs sûres et immuables comme l'exigence d'impartialité et d'indépendance, mais, précisément parce qu'elle est une entreprise humaine, la Justice doit aussi être constamment en mouvement pour s'adapter aux exigences et besoins nouveaux des citoyens et aux nouvelles évolutions de la société.

D'autres orateurs et auteurs beaucoup plus doués que moi se sont déjà beaucoup exprimés sur l'exigence d'indépendance et d'impartialité. Je ne m'attarderai donc pas longtemps sur ces exigences fondamentales.

Je me bornerai à souligner, comme l'ont fait tant d'autres avant moi, qu'il est absolument indispensable mais qu'il ne suffit pas que le juge individuel soit impartial et indépendant pour qu'il soit satisfait à l'exigence essentielle d'une Justice indépendante et impartiale.

Ce juge individuel doit, naturellement, se protéger et être protégé de toute influence potentielle, trouvant son origine soit dans des facteurs externes, comme la pression ou l'ingérence politiques, la pression financière ou la tentation de l'argent, la pression de la part des médias ou de l'opinion publique ou l'appel de la rue, soit encore dans la personnalité même du juge, dont les propres préjugés ou émotions peuvent conduire à une impression faussée des choses. Comme l'écrivait Blaise PASCAL dans ses « Pensées »: « *l'affectation ou la haine change la justice de face* »<sup>16</sup>.

En outre, aucune apparence de dépendance ou de partialité ne peut exister<sup>17</sup>: le juge doit, dès lors, faire preuve de réserve et s'abstenir de tout acte ou comportement de nature à tromper la confiance du justiciable ou à susciter l'impression qu'il n'est plus indépendant et impartial<sup>18</sup>.

Cette protection, en soi, ne suffit pas.

L'indépendance et l'impartialité<sup>19</sup> de la Justice doivent aussi être garanties et sauvegardées par les structures, mécanismes et règles de fonctionnement de l'institution même, telle l'inamovibilité<sup>20</sup> du juge, l'indépendance et la liberté de parole du magistrat du parquet, le mode de sélection, de recrutement et de nomination des magistrats, les règles de compétence des juridictions, l'organisation judiciaire<sup>21</sup> et le mode de composition du siège et le principe de double degré de juridiction.

Une autre exigence indispensable est celle de la précision. Non seulement dans l'étude du dossier, mais aussi dans le traitement des parties, la mise en balance des intérêts, l'application des règles juridiques, la rédaction de la décision et son explication aux parties.

L'indépendance, l'impartialité et la précision ne suffisent toutefois pas à garantir une Justice de qualité: cette qualité dépend notamment du facteur humain. En effet, nous avons besoin

<sup>16</sup> B. PASCAL, « *Pensées* », 1670, II, 82.

<sup>17</sup> Cass., 19 avril 2007, RG P.06.1605.N, *Pas.*, 2007, n° 194; *T. Strafr.*, 2007, 376 avec la note signée P. DE HERT et J. MILLEN, « Het proces *Erdal*, artikel 6 EVRM en de schijn van partijdigheid en afhankelijkheid ».

<sup>18</sup> Cass., 9 septembre 1999, RG D.99.0012.N, *Pas.*, 1999, n° 446; voir aussi: Cass., 19 février 2008, RG P.07.1648.N, *Pas.*, 2008, n° 122; Cass., 28 février 2008, RG C.08.0086.N, *Pas.*, 2008, n° 144.

<sup>19</sup> L'impartialité du juge constitue un principe général du droit: Cass., 2 octobre 1980, *Pas.*, 1981, 116 et AC, 1980-81, 118, avec les concl. du proc.-gen. DUMON.

<sup>20</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12, § 52 de la Commission de Venise: « Un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire ».

<sup>21</sup> L'impartialité est une règle fondamentale de l'organisation judiciaire: Cass., 14 octobre 1996, RG P.96.1267.F, *Pas.*, 1996, n° 379; Cass., 7 avril 2004, RG P.03.1670.F, *Pas.*, 2004, nr. 189.

d'une Justice humaine. Ce besoin d'une Justice humaine ne va pas dans le sens d'une approche émotive, mais dans le sens d'une approche faisant preuve d'une empathie et d'une ouverture suffisantes sur le monde extérieur: une jurisprudence objective et humaine requiert que le juge connaisse les grandes questions, les courants importants et les grandes évolutions sociétales.

Permettez-moi de paraphraser Jules MICHELET: « *La justice doit être impartiale et humaine pour être tout à fait juste.* »<sup>22</sup>

Le respect de la décision judiciaire et la confiance dans le pouvoir judiciaire ne supposent pas seulement une justice indépendante, impartiale, précise et humaine. Ces garanties ne suffisent pas davantage à faire taire les critiques: les justiciables attendent de la Justice qu'elle réagisse de manière efficace, rapide et adéquate et qu'elle soit accessible à tous et les justiciables ont raison.

Des retards injustifiés et inutiles dans la procédure sont contraires tant à l'idéal qu'à l'esprit de la Justice.

C'est précisément contre ces retards injustifiables dans le déroulement du procès, qui entraînent non seulement des grandes frustrations compréhensibles auprès du justiciable individuel, mais aussi l'accroissement de la surcharge de certaines juridictions, qui risquent une paralysie générale, que nous devons lutter constamment et sans relâche.

Toutefois, l'exigence d'une procédure rapide a également des limites: les délais et prescriptions prévus par la loi existent précisément dans l'intérêt du justiciable, mais les garanties qu'offrent ces formalités et délais pour la protection des intérêts des parties concernées impliquent inévitablement en soi un certain retard dans la réaction ou réponse de la Justice aux aspirations de ces parties. De tels retards inévitables trouvent leur source dans la loi même et sont dès lors légitimes. Ces retards ne peuvent, dès lors, pas être comptés dans la critique de l'arriéré judiciaire car un système qui n'offre pas ou ne peut offrir de telles garanties ne s'envisage pas dans un État de droit.

Nous ne pouvons pas perdre de vue qu'une Justice trop expéditive ou trop rapide ne saurait être une bonne Justice.

Le but suprême du droit n'est, en effet, pas d'être efficace avant tout et à n'importe quel prix. L'application du droit doit, en premier lieu, être bonne et juste. Dans ces limites seulement s'ouvre un espace pour une Justice rapide et efficace. Une procédure régie par la loi ne constitue, à cet égard, une bonne procédure que si elle demeure bonne jusque dans ses conséquences ultimes<sup>23</sup>.

Nous sommes tenus envers la Justice et l'État de droit de continuer à nous dévouer à l'élimination de tous les facteurs gênants non justifiables. Nous devons tout mettre en œuvre afin d'éviter tout retard non directement lié à la recherche de la vérité, à la mise en état de la cause et au respect des droits de la défense. Une auto-évaluation permanente et une réévaluation constante de nos procédés de travail internes doivent nous permettre d'élaborer

---

<sup>22</sup> Jules MICHELET, « *L'amour* », 1858: « *La justice doit être impartiale et bienveillante pour être tout à fait juste.* »

<sup>23</sup> Hans OUDIJK, « Bij wraking moet het kind niet met het badwater overboord », *NJB*, 2 novembre 2012, p. 2173.

des solutions qui faciliteront la suppression des obstacles qui, sans motif, retardent inutilement le déroulement normal et prompt du procès.

Nous en sommes tous conscients aujourd'hui, mais le revirement de la tendance a sans doute été entamé trop tard et est peut-être encore trop lent. Une lueur apparaît, toutefois, au bout du tunnel: en ce qui concerne l'arriéré judiciaire au sens large, l'on peut conclure des rapports de fonctionnement des dernières années des différentes cours d'appel et des parquets généraux et auditorats généraux, que la situation générale et nationale ne s'est certainement pas détériorée et qu'une amorce de manœuvre de rattrapage peut être décelée grâce au dévouement de tous les acteurs concernés, à des accords conclus avec le barreau, à des nouvelles mesures législatives ou autres. La ligne d'arrivée est encore fort éloignée et cette évolution doit être suivie de près car l'arriéré judiciaire demeure encore trop important. Ce suivi pose toutefois comme problème que la Belgique ne dispose toujours pas d'instruments de mesure suffisamment performants, comme il ressort d'une étude faite en 2013 à la demande de la Commission européenne<sup>24</sup>.

Les chiffres obtenus dans le cadre de cette étude<sup>25</sup> semblent pourtant éloquents sur certains points. Il apparaît ainsi qu'en 2010 0,33% du total des dépenses de l'État belge a été affecté au fonctionnement des cours et tribunaux<sup>26</sup>, alors que le pourcentage moyen des différents États membres s'élève à 0,44 %.

En ce qui concerne les ressources humaines, la Belgique comptait en 2010 39,3 juges par 100.000 habitants, alors que ce chiffre se situe à 45,6 juges par 100.000 habitants pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne. En ce qui concerne l'effectif en personnel total, 91,3 personnes par 100.000 habitants travaillaient en Belgique dans l'ordre judiciaire, alors que la moyenne s'élève à 103,7 personnes par 100.000 habitants pour l'Union européenne. Les chiffres pour 2010 relatifs au nombre total des affaires civiles et commerciales par 100.000 habitants indiquent que la Belgique, qui connaissait 6,3 de telles affaires par 100.000 habitants, enregistre un résultat nettement supérieur à la moyenne européenne de 2,6 affaires par 100.000 habitants.

\*  
\* \*

Je posais la question de savoir si l'heure n'est pas venue de présenter nos excuses aux victimes des manquements de notre système judiciaire. Il me semble que la réponse est affirmative, mais il faut aussi savoir que les raisons de ces manquements ne sont pas uniquement imputables à la Justice elle-même: il s'agit souvent d'une responsabilité partagée et il ne serait alors qu'équitable que les deux autres pouvoirs de l'État endossent leur part de responsabilité. Peut-être qu'eux aussi pourraient envisager un mea culpa pour certains dysfonctionnements du passé ...

Le justiciable peut et doit en tout cas pouvoir compter sur nos efforts afin de développer les initiatives internes requises pour attaquer et combler l'arriéré judiciaire, mais tout un chacun

---

<sup>24</sup> Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens 2012, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), p. 125 – 132.

<sup>25</sup> CEPEJ, The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, Part 1 – Country Fiches, Belgium, p. 48.

<sup>26</sup> N'y sont pas comprises, les dépenses faites pour le ministère public ou pour l'assistance judiciaire. Les chiffres relatifs aux cours et tribunaux ne sont pas disponibles séparément, mais ont été calculés sur la base des rapports moyens entre le siège et le parquet au sein des pays de l'UE, 72 % du budget étant à charge du siège.

doit être conscient du fait que le pouvoir judiciaire ne saurait résoudre seul ce problème fondamental.

Afin de réaliser l'objectif d'une plus grande efficacité de la justice et d'un meilleur accès au juge, nous dépendons aussi d'autres acteurs externes et de leur collaboration.

Une Justice optimale requiert des structures optimales, des instruments optimaux en termes de lois et procédures et un usage optimal des moyens disponibles. Ces acteurs externes sont en premier lieu le législateur, le ministre de la Justice et le Service public fédéral de la Justice qui devraient, en concertation permanente avec le pouvoir judiciaire, renforcer ces structures, instruments et moyens disponibles et les adapter aux besoins actuels.

L'accord gouvernemental du gouvernement Di Rupo du 1<sup>er</sup> décembre 2011<sup>27</sup> et la Note de politique générale « Justice » du 19 décembre 2011<sup>28</sup> ont défini quelques balises importantes « *afin de faire entrer définitivement la Justice dans le 21<sup>e</sup> siècle* ».

Cet accord partait du constat que le citoyen a non seulement le droit de vivre en sécurité, mais qu'il a aussi droit à une justice rapide et efficace. Suivant cet accord de gouvernement, ce sont deux des plus importantes tâches de l'État et il est nécessaire de concilier la justice et les citoyens qui sont trop souvent confrontés à un pouvoir judiciaire qu'ils ne comprennent pas et qui semble inaccessible.

Dans l'accord de gouvernement, le gouvernement affirmait vouloir réaliser une Justice accessible, rapide et moderne, notamment en réaménageant le paysage judiciaire par une diminution importante du nombre d'arrondissements judiciaires, un renforcement de la mobilité des magistrats et du personnel judiciaire, l'introduction d'un système de gestion autonome et l'informatisation accélérée de la justice pour un traitement accéléré des dossiers.

Certains de ces plans de réforme ont depuis été élaborés sous la forme de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire et de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Ce n'est pas un secret que ces textes ont été discutés et votés au sein du parlement en dépit des critiques parfois virulentes du Conseil d'État<sup>29</sup>, de la Conférence permanente des chefs de corps<sup>30</sup>, du Conseil supérieur de la Justice<sup>31</sup> et du Conseil consultatif de la magistrature<sup>32</sup> et sous la pression de l'approche des élections du 25 mai 2014. Il est aussi de notoriété publique que peu de temps après leur vote, ces lois ont dû être modifiées et adaptées par une série de lois de réparation ou de coordination<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, <http://premier.fgov.be>.

<sup>28</sup> Chambre des Représentants, 2011-2012, Doc. 53 1964/002.

<sup>29</sup> Voir notamment les avis du Conseil d'Etat sur le réaménagement du paysage judiciaire, la mobilité et la gestion autonome.

<sup>30</sup> La note de la Conférence permanente des chefs de corps du 20 juin 2013 est disponible sur le site web de la Cour de cassation via <http://justitie.belgium.be>.

<sup>31</sup> Conseil supérieur de la Justice, Avis sur le texte de l'avant-projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, approuvé par l'Assemblée générale du 20 juin 2013, consultable sur <http://www.ccm-arm.be>.

<sup>32</sup> Conseil consultatif de la magistrature, avis sur le texte de l'avant-projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, approuvé par l'Assemblée générale du 1<sup>er</sup> juillet 2013, consultable sur <http://www.hrj.be>.

<sup>33</sup> Voir la loi du 28 mars 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice concernant l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et l'arrondissement judiciaire du Hainaut (MB, 31 mars

La loi c'est la loi. Il ne peut être question de combats d'arrière-garde et nous exécuterons les réformes de manière loyale et constructive. Nous resterons toutefois attentifs quant à la manière dont ces textes trouveront à être exécutés, spécialement en ce qui concerne la gestion autonome.

L'accord gouvernemental a, en outre, fait de la lutte contre l'arriéré judiciaire une priorité, alors que la mesure de la charge de travail serait aussi achevée, permettant d'évaluer le nombre de dossiers à traiter par chaque juridiction et d'adapter le nombre de magistrats et de membres du personnel en conséquence.

Pour réaliser tout ce programme, l'accord de gouvernement prévoyait que « *malgré le contexte budgétaire difficile et les efforts de restrictions budgétaires qui seront fournis dans tous les départements et parastataux, la Justice et la police ne contribueront pas à l'assainissement budgétaire et bénéficieront de ce fait d'une enveloppe spécifique pour permettre la mise en œuvre des réformes envisagées.* »

En dépit de la déclaration de principe contenue dans l'accord de gouvernement de 2011 suivant laquelle la Justice ne contribuerait pas à l'assainissement budgétaire, l'on ne peut que constater que l'ordre judiciaire n'est finalement pas resté hors d'atteinte lors des mesures d'économie successives.

Ainsi, en 2013 et 2014, il a été décidé lors des contrôles budgétaires que des économies devaient également être faites au sein de l'ordre judiciaire en matière de coût du personnel, à savoir – 6 %, notamment en ne pourvoyant pas immédiatement aux places devenues vacantes au sein de la magistrature et du personnel du greffe et du parquet, –16 % en matière de frais de fonctionnement et même –20 % en matière de frais d'investissement. Une petite correction existe toutefois pour l'ordre judiciaire, en ce sens que la situation du personnel existant au 1<sup>er</sup> janvier 2014 reste garantie, mais cette compression sort entièrement ses effets en ce qui concerne le personnel du SPF Justice qui travaille directement ou indirectement pour l'ordre judiciaire. A cet égard, il faut aussi tenir compte du fait que certaines formations du personnel, tel le personnel des établissements pénitentiaires, sont apparemment plus ménagées en ce qui concerne la compression des coûts du personnel, ce qui implique que ce pourcentage sera plus grand pour d'autres cadres, entraînant inévitablement des licenciements. Cela implique, à son tour, que certaines tâches ne seront ou ne pourront plus être remplies de manière convenable. A cela s'ajoute que chaque réévaluation des cadres du personnel a été reportée jusqu'à ce qu'on ait une meilleure idée des conséquences du réaménagement du paysage judiciaire et de la réorganisation des arrondissements judiciaires et des résultats finaux de la mesure de la charge de travail.

A cet égard, j'aimerais souligner les effets pervers de la circulaire ministérielle 154 du 23 décembre 2009. Depuis près de cinq ans, toute nouvelle demande d'extension du personnel, aussi fondée et étayée par des arguments soit-elle, est bloquée et ce tant au niveau de la magistrature qu'au niveau du personnel judiciaire statutaire et contractuel. Cela implique notamment qu'aucun magistrat de complément supplémentaire ne peut être nommé. Les remplacements en surnombre sont strictement limités et cela vaut aussi pour la nomination des suppléants, pour le remplacement de personnes temporairement absentes et pour l'allocation des charges d'une fonction supérieure.

---

2014), la loi du 8 mai 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice (I) (MB, 14 mai 2014) et la loi du 12 mai 2014 portant modification et coordination de diverses lois en matière de Justice (II) (MB, 19 mai 2014).

Plus grave encore est l'adaptation du calendrier aux dépenses estimées lors de la publication des places vacantes en raison du report et de l'étalement de ces publications dans le temps. Il n'est pour ainsi dire plus question de la publication anticipative de ces vacances<sup>34</sup> pour faire correspondre la nomination à la date de départ. Pour la magistrature, la circulaire 154 prévoit une publication des postes vacants tous les deux mois, avec un maximum de cinq publications par an. Pour le personnel judiciaire, la période de publication est portée à quatre mois, avec un maximum de trois publications par an, mais en réalité, la situation est encore bien plus dramatique.

Le report de la publication des postes devenus vacants, en raison du départ à la retraite ou du départ vers une autre fonction, est l'une des causes principales du caractère incomplet des cadres des cours et tribunaux. Le délai entre le départ d'un magistrat et son remplacement effectif peut ainsi être évalué à environ neuf mois. Ce délai est anormalement long, injustifié et inadmissible. Une telle politique rend la mission du chef de corps particulièrement difficile et a indéniablement un effet néfaste sur le délai de traitement des dossiers.

Concrètement le cadre du personnel judiciaire a diminué de 10 % et celui des magistrats de près de 9 %.

Le gouvernement, interpellé à cet égard, a répondu que la plus grande mobilité du personnel offre une solution à ce problème. Il s'agit d'une mauvaise conception des choses: la mobilité ne présente un avantage que lorsque les cadres sont complets. Pour des cadres non remplis, la mobilité a pour seule conséquence que l'on comble des manques de personnels à un endroit en créant d'autres manques ailleurs.

Avec Monsieur le premier président, je pose la question de savoir s'il existe une proportion raisonnable entre les maigres économies réalisées par le trésor grâce à cette politique de publications et de nominations postposées et le coût social et financier, résultant de la fermeture de chambres civiles et correctionnelles, que le manque de personnel ne permet plus de desservir, du classement sans suite d'affaires pénales qui ne peuvent plus donner lieu à une décision judiciaire et du dépassement du délai raisonnable, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Notre État de droit peut-il encore tolérer longtemps la contradiction fondamentale entre l'importance de la mission de la Justice en tant qu'institution et le caractère précaire des circonstances et conditions dans lesquelles cette même Justice doit remplir cette mission?

Nous ne sommes toutefois pas naïfs et nous admettons la réalité économique: il va de soi que la crise économique a des conséquences pour tous les segments de la société et donc également pour la Justice, mais il faut avoir le courage et l'honnêteté de reconnaître que les mesures d'économie prises au sein du gouvernement ont sans nul doute un impact négatif direct sur la capacité de la Justice.

Un exemple criant est la situation problématique du budget consacré aux honoraires des experts judiciaires et autres frais de justice, dont le montant des factures impayées s'élève déjà maintenant à plusieurs dizaines de millions d'euros.

---

<sup>34</sup> Article 287*sexies*, alinéa 6, du Code judiciaire.

Dans le monde de la Justice, l'usage de termes du monde du management est devenu habituel et courant: contrôle intégral de qualité, business process reengineering, business case, SWOT ...

D'autre part, nous utilisons toujours plus de notions qui relèvent du langage économique: on parle de l'« entreprise Justice », il est question d'input et output, de stocks des dossiers, de « caseload », d'inflation des pourvois en cassation et de mesure de la charge de travail.

Personnellement, je ne pense pas que toutes les missions du service public qu'est la Justice puissent être comprises intégralement dans une conception purement économique, bien qu'une partie des activités de la Justice soit toutefois quantifiable et soumise aux exigences économiques.

Mais même si l'ensemble de l'intervention de la Justice se résumait à une réalité répondant aux lois de l'économie, il faut plaider pour une approche intellectuellement correcte: vouloir produire toujours plus avec toujours moins de moyens et à des coûts toujours plus faibles est un non-sens économique.

Pour le dire par une boutade: on ne peut pas espérer que la Justice œuvre de manière plus rapide, plus efficace, plus adéquate, et donc mieux pour la moitié du prix. Il s'agit là également d'une réalité économique ...

À cet égard, on peut, comme le Conseil d'État<sup>35</sup> l'a déjà fait dans son avis du 11 juillet 2013 relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, se référer à la recommandation CM/Rec (2010)12 du 17 novembre 2010 du Comité des Ministres aux États membres « sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités », laquelle pose comme principe ce qui suit<sup>36</sup>:

*“12. Sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux ainsi qu'avec les professionnels dont les tâches sont en lien avec celles des juges, afin de permettre que soit rendue une justice efficace.*

(...)

#### *Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources*

*30. L'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit.*

*31. L'efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments. Il s'agit d'une obligation incombant à chacun des juges afin d'assurer le traitement efficace des affaires dont ceux-ci ont la charge, y compris l'exécution des décisions lorsque celle-ci relève de leur compétence.*

<sup>35</sup> C.E., section de législation, avis 53.519/3 du 11 juillet 2013 relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

<sup>36</sup> Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, CM/Rec (2012)12 du 17 novembre 2010.

32. *Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d'atteindre l'efficacité, tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges.*

#### *Ressources*

33. *Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement.*

34. *Les juges devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources.*

35. *Les tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié.*

36. *Pour prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux, des mesures conciliables avec l'indépendance de la justice devraient être prises afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes ayant les qualifications appropriées.*

(...)

#### *Administration des tribunaux*

40. *Les conseils de la justice, lorsqu'ils existent, ou d'autres autorités indépendantes responsables de l'administration des tribunaux, les tribunaux eux-mêmes et/ou les organisations professionnelles de juges peuvent être consultés lors de la préparation du budget du système judiciaire.*

41. *Les juges devraient être encouragés à participer à l'administration des tribunaux. »*

De même, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de « Commission de Venise », s'est clairement prononcée<sup>37</sup> concernant cette problématique:

#### *« 7. Budget de la justice*

52. *Pour préserver l'indépendance du système judiciaire à court et à long terme, il est indispensable de le doter de ressources suffisantes pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes établies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans les Constitutions nationales et d'accomplir leurs missions avec l'intégrité et l'efficacité requises pour que la population ait confiance dans la justice et l'état de droit. Pour évaluer les besoins en financement, il faut donc considérer l'ensemble des ressources dont le système judiciaire devrait être doté afin de satisfaire à ces exigences et de se voir reconnu en tant que pouvoir indépendant.*

---

<sup>37</sup> Commission de Venise, 82<sup>ème</sup> séance plénière, « Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I: l'indépendance des juges ».

53. *L'État a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril. Le financement des tribunaux ne doit pas être fondé sur des décisions discrétionnaires de la part des organes publics, mais sur des critères objectifs et transparents garantissant sa stabilité.*

54. *Les textes internationaux ne prévoient pas l'autonomie budgétaire du système judiciaire, mais il est éminemment souhaitable de prendre en compte l'avis des magistrats lors de l'élaboration du budget. La position du CCJE à ce sujet est exposée dans son Avis n° 2 sur le financement et la gestion des tribunaux<sup>38</sup>:*

*« 5. Le CCJE reconnaît que bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget présenté au parlement par le ministère des Finances, ce financement ne doit pas être tributaire des fluctuations politiques. Certes, le niveau de financement qu'un pays peut se permettre de dégager pour ses tribunaux est une décision politique; mais dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'il fixe le budget de celle-ci. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges.*

10. *Bien que le CCJE ne puisse méconnaître les disparités économiques entre les pays, le développement d'un financement approprié des tribunaux passe par une plus grande participation de ceux-ci dans le processus d'élaboration du budget. Dans ces conditions, le CCJE reconnaît qu'il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire.*

11. *L'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions. Il serait souhaitable qu'un organe représentant l'ensemble des juridictions soit chargé de présenter les demandes budgétaires au parlement ou à l'une de ses commissions spécialisées.'*

55. *Les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux doivent être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire; le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature. »*

Dans son avis du 23 novembre 2001, le Conseil consultatif des Juges européens est parvenu à la conclusion suivante:

*« Le CCJE indique qu'il est nécessaire que les États reconsidèrent les dispositions existantes en matière de financement et de la gestion des tribunaux à la lumière du présent avis. En particulier, le CCJE souligne la nécessité pour chaque Etat d'allouer des ressources suffisantes aux tribunaux, afin qu'ils puissent fonctionner dans le respect des normes énoncées à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. »*

---

<sup>38</sup> Conseil Consultatif des Juges Européens (CCEJ), CCEJ(2001) Op. No 2 du 23 novembre 2001.

Un manque de capacité au sein de la Justice en raison d'un manque de moyens suffisants mis à disposition, peut par ailleurs conduire à la condamnation de l'État belge par la Cour européenne des Droits de l'Homme en raison de la violation de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour de Strasbourg a, en effet, décidé à maintes reprises également à l'égard de l'État belge que l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose aux États membres d'organiser leur système judiciaire de manière telle que les cours et tribunaux puissent répondre à toutes les exigences de cette disposition conventionnelle, notamment la condition d'un traitement de la cause dans un délai raisonnable<sup>39</sup>.

Il en va de la responsabilité des chefs de corps d'attirer l'attention du ministre de la Justice et du législateur sur cette problématique de capacité. Il en va de la responsabilité du ministre de la Justice et du législateur d'y apporter des solutions réalisables.

En ce qui concerne la Cour de cassation et son parquet, la problématique de la capacité relative au cadre des référendaires a été soulevée de nombreuses fois par la Cour<sup>40</sup>, mais également en ce qui concerne le personnel du greffe et du secrétariat du parquet.

En ce qui concerne le secrétariat du parquet, un élargissement du cadre très limité a été consenti en juillet 2002 pour deux membres du personnel, là où la demande concernait en fait quatre effectifs supplémentaires. Le 22 avril 2013, une demande motivée a été adressée à la ministre de la Justice, compte tenu de l'importante augmentation de la charge de travail, en vue d'obtenir un élargissement de cadre de quinze membres du personnel supplémentaires pour les différents services du secrétariat du parquet. Dès lors que l'ordre judiciaire doit également tenir compte de la réalité budgétaire, demande a été faite à la ministre de la Justice de tout de même pouvoir disposer, dans une première phase d'absolue priorité, d'un minimum de six membres du personnel supplémentaires.

La ministre de la Justice a fait preuve de compréhension face à la situation difficile du secrétariat du parquet, mais nous a finalement informés qu'une éventuelle solution ne pouvait être envisagée qu'après le contrôle budgétaire du printemps 2014. Depuis lors, plus de nouvelles.

Le 10 septembre 2013, les chefs de corps de la Cour de cassation et de son parquet ont reçu un courriel dans lequel la greffière en chef lance un cri de détresse. Elle y écrit qu'elle éprouve les plus grandes difficultés à faire fonctionner le greffe de manière optimale et à gérer toutes les tâches qui lui incombent. Elle indique qu'aucune mutation interne n'était encore réalisable parmi le personnel présent et qu'il n'était plus possible de faire face aux absences ou maladies de longue durée. À ce moment, il y avait au greffe onze places statutaires vacantes d'assistants à temps plein, ainsi que deux places statutaires de collaborateurs à temps plein. La greffière en chef précise aussi que le service du « personnel » du Service public fédéral Justice a plusieurs fois été averti du manque aigu de personnel, mais que la réponse était toujours que des économies devaient être réalisées.

---

<sup>39</sup> C.E.D.H., 1<sup>er</sup> juillet 2004, *Delbrassine c/ Belgique*; 28 avril 2005, *Dumont c/ Belgique*; 15 novembre 2002, *Boca c/ Belgique*; 15 juillet 2002, *Stratégies et Communications et Dumoulin c/ Belgique*; 10 avril 2001, *Sablon c./ Belgique*; 29 juillet 2004, *Roobaert c/ Belgique*; 24 avril 2003, *Willekens c/ Belgique*; 15 juillet 2005, *de Landsheer c/Belgique*. Voir <http://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>40</sup> Voir, notamment, le discours prononcé par Monsieur le Premier Président Ghislain LONDERS à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de Cassation le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Au cours de cette même période, la situation du personnel du secrétariat du parquet n'était certainement pas plus enviable, dès lors que non moins de quarante pour cent du cadre organique des secrétaires n'était pas rempli.

En ce qui concerne la Cour de cassation et son parquet, on peut noter que les cadres organiques du siège et du parquet n'ont plus été élargis depuis 1997. Depuis lors, nombre de nouvelles compétences ont pourtant été confiées à la Cour de cassation, comme l'extension particulièrement importante du pourvoi en cassation immédiat en matière répressive<sup>41</sup>, le pourvoi contre les décisions des tribunaux de l'application des peines<sup>42</sup>, le pourvoi en matière de mandat d'arrêt européen<sup>43</sup>, la réouverture de la procédure en matière répressive<sup>44</sup> ou encore, le pourvoi formé contre les décisions du Conseil de la concurrence<sup>45</sup>, rendues en application de l'article 32 de la loi du 10 juin 2006 instituant ce conseil et l'obligation pour la Cour de cassation de statuer, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt<sup>46</sup> sur les questions relatives à l'interprétation de la loi coordonnée du 15 septembre 2006 sur la protection de la concurrence économique. Le contentieux de la Cour augmentera encore considérablement au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes<sup>47</sup>. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte des effets négatifs précédemment évoqués de l'application de la circulaire 154 du 23 décembre 2009, pour laquelle la ministre de la Justice nous a encore fait savoir le 15 mai 2014 que la situation budgétaire actuelle ne permet pas de renoncer à son application.

\*  
\* \*

Une Justice optimale a également besoin de lois et de procédures optimales.

L'un des problèmes auxquels la Justice doit faire face et qui est aussi à l'origine du phénomène de l'arriéré judiciaire si difficile à résorber, est la prolifération ou la surabondance de réglementations, tant à l'échelon international, qu'europpéen ou national.

Cela nous renvoie aux sages propos de Jean CARBONNIER, ancien doyen de la faculté de droit de Poitiers, qui disait: « *Il est de l'inflation juridique comme de la monnaie: elle fait perdre toute crédibilité aux valeurs* ».

En 1997, le Moniteur belge comptait 35.124 pages, en 2013, ce nombre était passé à 104.172, à savoir trois fois plus en à peine seize ans.

Face à cette intensification législative ou à son manque de qualité, le procureur général près la Cour de cassation et le Collège des procureurs généraux près les cours d'appel peuvent réagir dans le cadre du « rapport législatif »<sup>48</sup> annuel et formuler des propositions pour de nouvelles initiatives législatives ou des « lois de réparation » afin de résoudre les problèmes auxquels les cours et tribunaux ont été confrontés au cours de l'année écoulée sur le plan

<sup>41</sup> Article 416, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, tel que modifié par, entre autres, l'article 37 de la loi du 12 mars 1998.

<sup>42</sup> Article 96 e.s. de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine.

<sup>43</sup> Article 18 de la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen.

<sup>44</sup> Article 442bis e.s. du Code d'instruction criminelle.

<sup>45</sup> Artikel 609, 8° du Code judiciaire.

<sup>46</sup> Article 72 e.s. de la loi sur la protection de la concurrence économique, coordonnée le 15 septembre 2006.

<sup>47</sup> L'article 136 de la Loi du 5 mai 2014 dispose que la loi entre en vigueur le 1 janvier 2016 au plus tard.

<sup>48</sup> Article 11 de la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif.

législatif, mais il ressort de la rubrique du rapport législatif que le procureur général près la Cour de cassation consacre annuellement aux suites que les Chambres législatives ont réservées aux précédentes propositions que la réaction du législateur est relativement faible, alors que les évaluations de loi annoncées par le législateur lui-même se font attendre.

Et constituent un autre problème d'importance les lois qui, malgré l'arriéré judiciaire bien connu et la saturation constatée d'une juridiction, instaurent de nouvelles procédures supplémentaires ou étendent des recours déjà existants, certainement lorsque ces nouvelles obligations requièrent l'investissement d'importants moyens nouveaux notamment en matière de personnel, mais que ces moyens ne sont finalement pas alloués ou qu'ils le sont trop tard. La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable de renoncer à ces nouvelles lois, lorsque l'on peut s'attendre à l'avance à ce que les moyens ne suivront pas.

Nous constatons également que l'entrée en vigueur de nombreuses lois importantes est systématiquement postposée. A titre d'exemple en droit pénal, il peut être fait référence à la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental, publiée au *Moniteur belge* du 13 juillet 2007, dont l'entrée en vigueur a dernièrement été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 au plus tard. Plus frappant encore est l'exemple de la loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines et de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine: ces deux lois postposent l'entrée en vigueur de certaines de leurs dispositions au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2015, respectivement, au 1<sup>er</sup> septembre 2015, dates auxquelles ces lois auront plus de neuf ans. Cela est également le cas en ce qui concerne la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, dont certaines dispositions n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit dix ans plus tard. Le même phénomène se produit également dans des matières autres que le droit pénal: ainsi, certaines dispositions de la loi du 10 juillet 2006 relative à la procédure par voie électronique ou de la loi du 5 août 2006 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en vue de la procédure par voie électronique ne sont toujours pas entrées en vigueur<sup>49</sup>, alors que la procédure électronique devant le Conseil d'Etat existe depuis le 1<sup>er</sup> février 2014<sup>50</sup>.

En ce qui concerne le report de l'entrée en vigueur de lois votées et promulguées, le Conseil d'Etat considère que:

*« Il est peu heureux, sur le plan de la méthode d'élaboration normative, que l'entrée en vigueur de celles-ci soit reportée par des délais aussi éloignés. S'il peut se comprendre que, lorsque le législateur adopte un texte, des impératifs d'adaptation technique, administrative ou autre nécessitent un report raisonnable de son entrée en vigueur par rapport à ce que prescrit le droit commun, il est préoccupant qu'un laps de temps excessif sépare l'adoption de ce texte, suivie normalement de peu par sa publication au Moniteur belge, et son entrée en vigueur. Les circonstances de fait, voire les conceptions qui ont pu présider à l'adoption d'un texte, peuvent en effet changer entre ces deux moments, en manière telle que leur modification pourrait s'imposer avant même leur entrée en vigueur, ce qui peut aboutir en définitive à l'élaboration de textes n'entrant jamais en vigueur.*

<sup>49</sup> Voir la loi du 31 décembre 2012 portant des dispositions diverses en matière de justice.

<sup>50</sup> A.R. du 13 janvier 2014 (*MB*, 16 janvier 2014).

*Ces observations prennent davantage d'acuité lorsque, comme il est de plus en plus souvent constaté, les dates-limites pour l'entrée en vigueur sont successivement modifiées. Ces procédés peuvent également placer les destinataires des règles adoptées devant l'impossibilité de se préparer de manière suffisante à leur entrée en vigueur. Lorsqu'en outre, il s'agit d'entrées en vigueur partielles, ils nuisent à la lisibilité des textes et, partant, à la sécurité juridique »<sup>51</sup>.*

Peut-être peut-il être relevé en marge que, de plus en plus fréquemment, le législateur - dont je reconnais et respecte le pouvoir exclusif et le monopole en matière de choix et d'options politiques - se montre moins enclin à suivre les avis du Conseil d'Etat et, dans les matières qui nous intéressent, du Conseil supérieur de la Justice, de la Conférence permanente des chefs de corps, du Collège des Procureurs généraux et du Conseil consultatif de la magistrature ou des barreaux, même lorsque les observations et critiques formulées dans ces avis portent sur des aspects fondamentaux des propositions législatives. Un exemple en est l'appel pressant, mais vain, par lequel la Conférence permanente des chefs de corps a incité le ministre de la Justice au mois de février 2014 à reporter jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2014 l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, en raison des difficultés d'ordre pratique que suscite l'implémentation de cette loi.

En ce qui concerne la Cour de cassation, il peut être affirmé que, même si elle est parfaitement conforme aux exigences de clarté et de simplicité –ce qui est loin d'être toujours le cas– toute nouvelle loi prive de pertinence, sauf éventuelles dispositions transitoires, l'ancienne jurisprudence fondée sur l'ancienne loi et, par son existence même, peut donner naissance à un nouveau contentieux, dès lors qu'elle est susceptible de donner lieu à de nouveaux problèmes d'interprétation que la Cour de cassation aura à trancher.

S'il peut et doit être fait grief de la prolifération de nouvelles règles, la création de nouvelles lois dans certains domaines du droit doit néanmoins être favorablement accueillie.

Je pense dans un premier temps aux initiatives législatives déjà réalisées en matière de réforme de la procédure en cassation tant en matière répressive<sup>52</sup> qu'en matière civile<sup>53</sup>.

Si les critiques émises quant au fonctionnement de la justice en général et à l'arriéré judiciaire en particulier sont moins vives lorsqu'elles visent la Cour de cassation, celle-ci n'en éprouve pas moins de difficultés depuis quelques années, spécialement en ce qui concerne le traitement des affaires pénales de la section néerlandaise de la deuxième chambre.

Bien trop souvent, la Cour de cassation est confrontée à des pourvois dilatoires, introduits dans le seul but d'entraver l'exécution de décisions judiciaires déjà intervenues ou à des pourvois dépourvus de fondements juridiques, soit parce qu'ils visent à attaquer l'appréciation souveraine des faits par les juridictions de jugement, soit parce qu'ils attribuent aux jugements ou aux arrêts attaqués des considérations que ceux-ci ne contiennent pas, soit parce qu'ils supposent que les conclusions des parties contiennent des moyens de défense qui, en réalité, ne sont pas invoqués.

<sup>51</sup> Avis du Conseil d'Etat N° 50 647/1/2/4 des 29 novembre 2011 et 5 décembre 2011 concernant le projet de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, Chambre, DOC 53 1953/001, p. 17.

<sup>52</sup> Loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de Cassation en matière pénale.

<sup>53</sup> Loi du 10 avril 2014 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure devant la Cour de cassation et la procédure en récusation.

Ainsi, trop d'affaires sont introduites devant la Cour de cassation, au risque de voir baisser la qualité des arrêts rendus dans des matières ardues et complexes et, finalement, d'affecter le prestige et la crédibilité de la Cour.

A l'étranger, la plupart des juridictions suprêmes ont installé un système de filtre et de sélection des affaires introduites, qui leur permet de statuer sur des questions de principe, sans voir leur attention et leur énergie dissipées par des causes dénuées d'importance. Cela n'est pas le cas en ce qui concerne notre Cour de cassation, qui ne peut procéder à une telle sélection et, en conséquence, est trop sollicitée.

Cet excès de sollicitation et la saturation qui en découle sont fort préoccupants, dès lors que la mission de la Cour de cassation, qui est de contrôler, de sauvegarder et de promouvoir la qualité de la jurisprudence ressortissant à sa compétence, requiert une justice prompte et adéquate, utile au développement du droit et de la sécurité juridique ou nécessaire à la protection juridique du justiciable en tant qu'individu et ce, nonobstant la complexité toujours plus grande des affaires soumises à la Cour, de plus en plus chronophages, et ce notamment en raison des évolutions et spécialisations nationales et internationales<sup>54</sup>.

La mission de la Cour de cassation est délicate et ardue, comme le démontre fort bien l'analyse faite par Monsieur Pierre BELLET, premier président de Cour de cassation de France<sup>55</sup>.

D'une part, l'article 6 du Code judiciaire dispose que les juges - dont les magistrats de la Cour de cassation - ne peuvent prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises: la Cour, qui ne relève effectivement pas du pouvoir législatif, n'est pas un législateur.

D'autre part, la Cour de cassation est garante de l'unité de la jurisprudence et, en conséquence, de l'uniformité dans l'interprétation de la loi. L'accomplissement de cette mission d'intérêt général est d'une importance extrême, essentielle et nécessaire. Des divergences d'opinions entre les juridictions du fond sont en effet possibles et peuvent donner lieu à une différence de traitement entre des justiciables qui se trouvent cependant dans une situation juridique comparable. Une telle inégalité de traitement est totalement opposée à l'idée même de la justice.

Chaque décision de la Cour a un double objectif.

D'une part, la Cour tranche un litige individuel entre parties, dès lors qu'elle statue par une décision motivée sur le point litigieux introduit par le recours en cassation. Les motifs de la décision servent à expliquer celle-ci, à la rendre compréhensible et acceptable.

D'autre part, la Cour enrichit sa jurisprudence en y suppléant certains éléments ou en confirmant une décision antérieure, en vue d'une meilleure information quant à la portée et à l'interprétation de la loi. Bien qu'il lui soit interdit de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire, la Cour de cassation reste cependant le guide ultime dans l'application du droit et est tenue de poser les jalons de l'avenir à la lumière de son passé.

---

<sup>54</sup> CORSTENS, G., Versterking van de cassatierechtspraak, exposé présenté à la « Voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht » du 5 juin 2009.

<sup>55</sup> BELLET, P., discours prononcé à l'audience solennelle de la Cour de cassation de France, le 3 janvier 1980, [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr).

Le caractère délicat des interventions de la Cour de cassation ressort également du fait que, dans l'exercice de son contrôle, elle est tenue d'avoir égard tant aux aspects formels qu'à la portée de la loi. Afin de préserver les droits et libertés individuels, la Cour est tenue de veiller au respect des formalités prescrites par la loi et, simultanément, d'écarter tout excès de formalisme et son corollaire, l'abus de droit, dans l'intérêt d'une justice efficace, pratique, ordonnée et bien administrée. La Cour se voit ainsi souvent aux prises avec deux intérêts parfois totalement opposés: d'une part, elle est tenue d'avoir égard à une certaine forme d'équité qui implique que la violation de formalités n'entraîne pas automatiquement la cassation de la décision attaquée, et, d'autre part, il lui appartient d'indiquer les méthodes et formes exactes, ce qui implique au contraire la cassation effective de la décision attaquée.

La mission de la Cour dans l'interprétation de la loi n'est pas plus simple. La Cour est tenue d'être, simultanément, loyale envers le législateur, en retraçant sa volonté réelle, mais cohérente et logique dans sa jurisprudence, en manifestant quelque pragmatisme dans l'application de la loi.

La Cour rencontre encore d'autres problèmes. Le nombre de griefs qui ne portent qu'indirectement sur la violation de la loi ou la méconnaissance des formalités augmente: d'innombrables griefs concernent un défaut de logique interne ou de manquements rédactionnels dans les arrêts attaqués. Les décisions rendues par la Cour dans le cadre de ces pourvois ne contribuent pas au développement ou à l'évolution du droit, mais constituent en réalité des remontrances individuelles à l'adresse des juridictions de jugement quant à leur professionnalisme dans la rédaction des décisions judiciaires.

Il ne peut davantage être ignoré que la Cour fixe elle-même les limites de sa compétence en distinguant ce qui, selon elle, relève du domaine des faits et échappe en conséquence à son contrôle de ce qui relève du domaine du droit sur lequel elle peut exercer son contrôle. Il semble à cet égard que la Cour a tendance à élargir le domaine du droit afin d'avoir une meilleure emprise sur la réalité pour contribuer à la sécurité juridique. Ce procédé a également un effet pervers: par cet élargissement de son contrôle, la Cour provoque de nouveaux recours en cassation et contribue elle-même à l'excès de sollicitation.

En matière répressive, la Cour de cassation -dont on attend des décisions claires et rapides, qui établissent la jurisprudence,- est confrontée à un double défi: celui du nombre croissant de pourvois et celui des délais de traitement. Ces défis sont d'autant plus importants qu'en réalité, une cour suprême est traditionnellement destinée à ne trancher qu'un nombre restreint de litiges par des solutions suffisamment pesées que pour servir d'exemples.

C'est pourquoi la réforme de la procédure de cassation en matière répressive est considérée depuis l'année 2004 comme étant absolument nécessaire pour écarter la menace de saturation des chambres pénales de la Cour de cassation. Il a toutefois fallu attendre jusqu'au 14 février 2014 pour que les textes, proposés conjointement par la Cour et le parquet, prennent, en partie du moins, forme de loi<sup>56</sup>.

En matière répressive, la situation est devenue réellement critique<sup>57</sup> et les chefs de corps ont relevé cet état de choses à plusieurs reprises<sup>58</sup>. La situation est inquiétante, dès lors qu'une diminution drastique du nombre de pourvois en matière répressive ne peut raisonnablement

<sup>56</sup> Loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de Cassation en matière pénale.

<sup>57</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation, 2012, p. 104; Rapport annuel de la Cour de cassation, 2013, p. 170.

<sup>58</sup> E. GOETHALS, discours d'installation prononcé à l'audience solennelle du 7 juin 2012.

être attendue et que le contentieux pénal constitue une matière sur laquelle les procédés susceptibles d'endiguer le nombre de pourvois inutiles et même abusifs ne produisent qu'un effet restreint. En outre, l'intervention d'un avocat au barreau de la Cour n'est pas requise dans ces causes, de sorte que l'effet dissuasif d'une telle intervention, qui est de déconseiller à un demandeur téméraire ou obstiné d'introduire une procédure en cassation, est inexistant. L'intervention obligatoire d'un avocat, prévue en règle par la loi du 14 février 2014<sup>59</sup> pour la déclaration de pourvoi et la rédaction des mémoires, aura un effet positif à cet égard, dans la mesure où la formation prescrite par la loi<sup>60</sup> offrira des garanties de qualité suffisantes<sup>61</sup>.

En 2013, la sollicitation excessive de la section néerlandaise de la deuxième chambre a eu pour effet que des affaires traitées en interne et entrant en conséquence en ligne de compte pour une fixation et un examen immédiats n'ont finalement pu être fixées que deux ans plus tard. Ces fixations à long terme sont néfastes à la qualité des arrêts de la Cour. Il se peut en effet qu'au moment de l'examen proprement dit de la cause, les conclusions du ministère public soient totalement obsolètes en raison d'une modification de la loi ou de la jurisprudence de la Cour ou de Strasbourg ou en raison de l'apparition de nouvelles tendances dans la doctrine. En tous cas, le ministère public sera obligé de procéder à un nouvel examen de la cause.

Si, heureusement, le siège et le parquet se sont concertés pour prendre rapidement des mesures remédiant à la situation, l'arriéré judiciaire de la section néerlandaise de la deuxième chambre n'a pu être quelque peu maîtrisé qu'à la suite de l'effort collectif de tous ses acteurs, magistrats, référendaires, greffiers, secrétaires et autres collaborateurs, et plus spécialement grâce à l'effort des magistrats du siège, auxquels je désire rendre hommage ici.

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, la saturation en raison de l'accroissement considérable du nombre de pourvois en cassation en matière répressive résulte presque inévitablement de l'abondance de textes législatifs et normatifs qui caractérise l'Etat moderne. Toutefois, la question se pose également de savoir si, ces dernières années, une propension à toujours davantage recourir à la justice n'est pas née. Il est malaisé de se défaire de l'impression que les parties litigantes répugnent de plus en plus à s'incliner devant une décision et sont résolues à poursuivre leur litige, coûte que coûte, jusqu'à l'épuisement des possibilités qui leur sont offertes pour faire triompher ce qu'elles considèrent être leur bon droit. Il y a également lieu de constater à cet égard que non seulement le citoyen - le justiciable - mais aussi certains avocats semblent, à tort, considérer la Cour de cassation comme une troisième instance, dès lors qu'un grand nombre de pourvois en cassation et de moyens semblent résulter de cette opinion erronée. Il est clair que ces pourvois n'entraînent que frais et retards injustifiés et qu'entre-temps, ils sèment à nouveau l'incertitude quant à l'issue du procès dans l'esprit des parties. Ils portent ainsi atteinte aux intérêts particuliers, à l'intérêt général et à la bonne administration de la justice et sollicitent à nouveau la Cour de manière abusive.

Cette saturation a pour effet immédiat et inévitable de ralentir le traitement des affaires par la Cour de cassation. La mission principale de la Cour est d'exercer le contrôle régulateur des décisions des cours et tribunaux en vue d'établir la jurisprudence. C'est sa mission primordiale et essentielle, dès lors que l'évolution du droit dépend directement de

---

<sup>59</sup> Article 425, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2015.

<sup>60</sup> Article 425, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2016.

<sup>61</sup> Notons toutefois que plusieurs dispositions de cette loi, et notamment celles qui concernent cette formation, font l'objet de recours en annulation devant la Cour constitutionnelle.

l'interprétation de la loi et de son application à des situations que le législateur ne pouvait prévoir.

Cette mission de la Cour est d'autant plus importante que la sécurité juridique et l'égalité des citoyens devant la loi dépendent précisément de l'uniformité dans l'interprétation de la loi. Chaque délai dans la solution des questions de principe que les parties portent devant la Cour affecte la mission primordiale de celle-ci, en ce qu'il prolonge un climat d'insécurité juridique, qui, à son tour, influe sur la recrudescence du nombre des pourvois en cassation.

Cette inflation continuelle des pourvois en matière répressive aggrave encore les effets de la saturation. En effet, les délais entre l'introduction du pourvoi et la prononciation de l'arrêt s'allongent constamment et contribuent à leur tour à ralentir la solution définitive des litiges, alors que le besoin de décisions rapides et définitives se fait plus pressant.

Si, de toute évidence, la question de savoir si la Cour remplit sa mission ne peut recevoir de réponse à la seule lumière de données statistiques concernant le nombre d'affaires ou la durée des procédures, le justiciable n'en conserve pas moins le droit fondamental d'utiliser l'ultime voie du recours en cassation sur lequel, conformément à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour a l'obligation de statuer dans un délai raisonnable.

Les chiffres concernant la saturation de la chambre pénale, repris dans le dernier rapport annuel de la Cour<sup>62</sup>, sont suffisamment éloquents: plus de 63 % des nouveaux pourvois introduits en 2013 sont des pourvois en matière répressive et plus de 62 % de tous les arrêts rendus par la Cour en 2013 concernent des procédures pénales. Dans les deux cas, le rapport linguistique est d'environ 62 % d'affaires de langue néerlandaise et 38 % de d'affaires de langue française.

Le nombre de pourvois introduits en matière répressive a constamment augmenté, de 1641 en 1998<sup>63</sup> à 2090 en 2013: soit une croissance de plus de 27 % en quinze ans.

Le nombre de cassations, totales ou partielles, en matière répressive s'élève à 9,40 % de tous les pourvois, par rapport à 39,84 % de cassations en matière civile, où l'intervention d'un avocat à la Cour est requise, et à 27,7 % de cassations en matière fiscale.

La durée moyenne de traitement des affaires en matière répressive de langue française est constante depuis 2010 et est actuellement de 3,28 mois à partir de l'inscription au rôle général, ce qui est un délai fort bref, compte tenu de la déduction à faire du délai de deux mois prévu par la loi pour le dépôt du mémoire.

La durée de traitement des affaires en matière répressive de langue néerlandaise a augmenté depuis 2010 (3,49 mois) de plus de deux mois (5,58 mois). Cette durée s'allongera encore au cours des prochaines années, dès lors que, maintenant déjà, des affaires inscrites au rôle général dans la première moitié de l'année 2013 et prêtes à être tranchées ne pourront être fixées avant la fin de la première moitié de l'année 2015: en conséquence, la durée de traitement de certains dossiers durera près de deux ans.

Les chiffres ont révélé l'urgence des initiatives législatives à prendre<sup>64</sup>. Si ces initiatives ont finalement abouti à la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de

<sup>62</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation, 2013, p. 162 et suivantes.

<sup>63</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation, 2006.

Cassation en matière pénale, dont certaines dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2015 et d'autres le 1<sup>er</sup> février 2016, il n'est pas réellement certain que les nouvelles règles de procédure résoudre de manière structurelle la situation de la deuxième chambre.

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, des mesures d'ordre interne ont été prises dans l'attente des initiatives législatives en vue de garantir la qualité des arrêts, plus spécialement la décision, au mois de mai 2012, de ne fixer anticipativement qu'un nombre restreint d'affaires ordinaires à une audience, dans l'attente de la fixation à cette même audience d'affaires urgentes (détention préventive, mandat d'arrêt européen, tribunaux de l'application des peines, droit des étrangers, arrestations immédiates, procédures Franchimont). Nonobstant cette mesure, la section néerlandaise de la deuxième chambre doit régulièrement tenir des audiences comportant 30 affaires ou plus, dont les mémoires, toujours plus nombreux, sont en outre de qualité inégale<sup>65</sup>.

Cette mesure, qui visait à garantir la qualité des arrêts et qui, comme il était prévisible, a contribué à accroître l'arriéré et à prolonger la durée des procédures, a dû être tempérée moins d'un an et demi plus tard -en décembre 2013- par la décision de fixer davantage d'affaires ordinaires à une audience, dès lors qu'il était déjà manifeste à cette époque que le projet de loi relatif à la procédure devant la Cour de Cassation en matière pénale, alors en discussion au sein de la Commission de la Justice de la Chambre des représentants<sup>66</sup>, ne suffirait pas à apporter une solution rapide à l'absorption de ce nouvel arriéré. A cet égard, il peut être compté sur la collaboration des conseillers des autres chambres.

Ces mesures révèlent que la Cour de cassation elle-même prend les initiatives nécessaires à l'élaboration de solutions qui, nonobstant la pénurie de moyens, permettent d'augmenter son rendement, sans nuire à la qualité de ses arrêts.

Pour limiter l'afflux des pourvois, différentes pistes de réflexion ont été examinées par le passé, la Cour de cassation et son parquet veillant toujours à ce que le remède proposé ne s'avère pire que le mal constaté:

- une augmentation des cadres: dans la mesure où cela serait envisageable en ces temps de disette budgétaire, de très lourdes économies étant imposées en termes de dépenses de personnel, une extension de cadre implique aussi des risques inévitables pour l'unité de la jurisprudence, parce que la Cour aurait encore plus de chambres à composition différente et donc d'autres majorités.

Cela n'empêche toutefois pas qu'il est urgent de procéder à une extension importante et rapide du nombre de référendaires et du cadre du personnel du greffe et du secrétariat, tandis qu'à long ou moyen terme, il s'agira aussi de songer à une extension limitée des cadres du siège et du parquet;

- une exclusion, en matière de roulage, du pourvoi en cassation pour des amendes inférieures à 250 euros. Pareille réglementation revient à limiter l'accès au juge de cassation et crée une inégalité entre les justiciables. En outre, l'intérêt de la question juridique n'est pas nécessairement proportionnel au taux de l'amende: en effet, au-dessous de 250 euros, la question abordée peut aussi concerner une question de principe;

---

<sup>64</sup> Rapport du procureur général près de la Cour de cassation au Comité parlementaire chargé du suivi législatif, 2013, p. 3.

<sup>65</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation 2013, p. 99.

<sup>66</sup> Chambre, DOC 53 3065/001 du 11 octobre 2013 (après transmission par le Sénat).

-l'obligation d'invoquer des moyens sous peine d'irrecevabilité du pourvoi en cassation. Une telle proposition a un effet pervers, car elle incite les parties à toujours invoquer des moyens, auxquels la Cour est tenue de répondre, même s'ils sont entièrement défectueux: cela entraînerait donc une charge de travail accrue;

-permettre à la Cour de ne répondre qu'aux moyens intéressants du point de vue juridique lorsque les griefs invoqués ne sauraient de toute façon pas entraîner la cassation: la Cour se bornerait alors à constater, en cas de rejet du pourvoi, que les griefs ne requièrent pas de réponse à des questions juridiques présentant un intérêt pour l'unité de la jurisprudence ou le développement du droit et limiterait ainsi la motivation. Cette solution, qui jouit d'un ancrage légal aux Pays-Bas<sup>67</sup>, est en porte-à-faux avec le fait que la Cour de cassation attend elle-même du juge du fond qu'il confère à sa décision une motivation correcte et adéquate: dans le système proposé, la Cour de cassation se soustrairait à une obligation qu'elle impose elle-même au juge du fond.

Ces pistes de réflexion ont finalement été abandonnées soit parce qu'elles étaient irréalisables dans l'état actuel des restrictions budgétaires, soit parce qu'elles pourraient avoir un impact négatif sur l'unité de la jurisprudence et donc sur la sécurité juridique, soit parce qu'elles limitent par trop l'accès au juge de cassation.

L'on est dès lors revenu à un certain nombre de principes fondamentaux qui avaient déjà été défendus par un groupe de travail créé en 2004, composé de magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, qui avait pour mission d'élaborer des propositions de réforme de la procédure de cassation en matière pénale.

Ainsi que nous l'avons déjà exposé ci-dessus, ces propositions ont finalement donné lieu à la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale, mais toutes les propositions formulées par le groupe de travail n'ont pas été adoptées par le législateur. Ces propositions moururent déjà de leur belle mort dans la phase des discussions qui leur furent consacrées par le groupe de travail intercabine et n'ont par conséquent jamais été discutées aux chambres législatives. On peut se demander s'il ne s'agit pas là d'un déficit démocratique.

Une des propositions que n'a pas suivies le législateur consistait à limiter les exceptions à la règle selon laquelle le pourvoi en cassation contre les décisions préparatoires ou d'instruction n'est ouvert qu'après l'arrêt définitif: le groupe de travail avait en effet proposé de conserver la possibilité de purger la procédure, mais d'abroger le pourvoi en cassation immédiat contre des décisions prises en application des articles 135, 235*bis* et 235*ter* du Code d'instruction criminelle, à savoir la purge de la procédure et le contrôle des méthodes particulières de recherche. Ledit problème fut également abordé par le discours prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour par le Procureur général Marc DE SWAEF<sup>68</sup>, qui plaida pour un retour à l'orthodoxie de l'article 416 originel du Code d'instruction criminelle, qui pose en règle que le recours en cassation contre les arrêts préparatoires et d'instruction ou les jugements en dernier ressort de cette qualité ne sera en principe ouvert qu'après l'arrêt ou le jugement définitif.

<sup>67</sup> Article 81, Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>68</sup> Discours prononcé par le Procureur général Marc DE SWAEF à l'audience solennelle de rentrée du 1<sup>er</sup> septembre 2005: « Le pourvoi en cassation en matière pénale aujourd'hui et demain: quelques réflexions pour l'avenir » – Rapport annuel de la Cour de cassation 2005, p. 119, n° 26.

La raison sous-jacente à cette proposition résidait dans la constatation que la prolifération des exceptions au principe de base énoncé à l'article 416, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle constituait l'une des causes de l'engorgement de la Cour de cassation. Il semble plus indiqué de ne conserver que les exceptions indispensables, comme les décisions relatives à l'action civile qui statuent sur le principe de responsabilité: dans de tels cas, un pourvoi en cassation immédiat peut éviter que les parties ne fassent procéder à de longues et onéreuses expertises sur la base d'une décision rendant lesdites expertises inutiles en cas de cassation.

La proposition de suppression du pourvoi en cassation immédiat contre des décisions rendues en application des articles 135, 235*bis* et 235*ter* du Code d'instruction criminelle visait à éviter les excès liés aux suites du développement d'un procès au sein du procès. La proposition entendait aussi endiguer les conséquences négatives de la prolongation de la durée de la procédure sur la détention préventive ainsi qu'en matière de respect du délai raisonnable.

En ce qui concerne cette proposition, il y a lieu de souligner qu'à aucun moment, il n'a été suggéré de supprimer la purge de la procédure ou le contrôle des méthodes particulières de recherche et le but poursuivi n'était pas davantage de rendre impossible un pourvoi en cassation contre de tels arrêts: la proposition impliquait uniquement la suppression du pourvoi en cassation immédiat en postposant ledit pourvoi en cassation jusqu'après la décision définitive. L'intention n'était donc pas seulement de réduire la charge de travail de la Cour de cassation, mais aussi et surtout de raccourcir la durée du procès pénal en restreignant la possibilité de recourir à différentes procédures de cassation distinctes et consécutives au sein de la procédure pénale proprement dite. La Cour de cassation s'est toujours sentie et se sent encore confortée dans cette proposition par les données chiffrées, étant donné que le nombre de pourvois en cassation rejetés révèle de manière flagrante le caractère superflu dudit pourvoi en cassation immédiat.

Une autre proposition relative à la purge des nullités lors du règlement de la procédure ou *in limine litis* en cas de citation directe n'a pas davantage été adoptée par le législateur.

Il n'appartient pas, bien entendu, au pouvoir judiciaire de faire des choix politiques, mais nous pouvons bien sûr formuler des propositions ou transmettre d'éventuelles solutions. Nous ne pouvons ici que déplorer qu'en adoptant la loi du 14 février 2014, le législateur n'ait que partiellement tenu compte de nos propositions.

Nous maintenons pourtant ces propositions que nous continuerons à défendre dans le rapport législatif, en suggérant en ce qui concerne la suppression du pourvoi en cassation immédiat contre les décisions prises en application des articles 135, 235*bis* et 235*ter* du Code d'instruction criminelle une alternative éventuellement moins radicale. Cette alternative pourrait consister à ne permettre de former le pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre des mises en accusation relatives à la régularité de la procédure et celles relatives au contrôle des méthodes particulières de recherche qu'en même temps que le pourvoi en cassation immédiat contre la décision réglant la procédure. C'est une proposition moins lourde de conséquences, qui contribuera peut-être moins à résoudre le problème de la maîtrise de l'afflux des pourvois en cassation en matière pénale, mais elle est toutefois importante afin de mettre un terme au carrousel actuel des pourvois en cassation successifs dans une même procédure.

Mais, à côté des interventions législatives susmentionnées, l'on pourrait songer à d'autres solutions moins extrêmes au sein de l'ordre judiciaire lui-même.

Il serait ainsi possible, en concertation avec le collège des cours et des tribunaux, d'élaborer une solution consistant, pour toute décision susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en cassation, non seulement à informer de manière circonstanciée les parties du mode d'introduction d'un pourvoi en cassation et des délais à respecter, mais aussi à attirer leur attention sur le fait que le pourvoi en cassation en matière pénale est une voie de recours extraordinaire dans le cadre de laquelle le but poursuivi est, sans procéder à une nouvelle appréciation des faits ou du préjudice, uniquement de vérifier que la décision est régulière et qu'elle a été rendue conformément à la loi. En outre, il y aurait également lieu, en matière répressive, de signaler à cette occasion au condamné le fait que la cassation qu'il entend obtenir de la condamnation ou de la seule peine implique en soi le risque d'une condamnation à une peine plus grave prononcée par le juge de renvoi<sup>69</sup>.

En outre, il devrait être possible de se concerter, par l'intermédiaire du Collège des Procureurs généraux, afin que notre parquet soit informé à intervalles réguliers des nouveaux problèmes donnant lieu à des contestations susceptibles d'engendrer des procédures en cassation. L'on pourra de cette manière adopter les mesures nécessaires pour que la Cour puisse résoudre la question juridique posée dans un temps relativement court, afin d'assurer la sécurité juridique et d'éviter d'autres pourvois en cassation ultérieurs. L'on pourrait même y parvenir par une application plus étendue de la cassation dans l'intérêt de la loi, bien que cette procédure exceptionnelle, qui ne revêt qu'un caractère purement dogmatique<sup>70</sup>, n'offre pas de solution miracle, puisque la cassation dans l'intérêt de la loi n'est possible que si aucune partie ne s'est pourvue en cassation dans le délai légal et que cette procédure n'a pas d'incidence sur la position des parties.

D'autre part, l'on pourrait aussi développer des initiatives afin d'informer encore plus rapidement les cours et les tribunaux des arrêts de principe de la Cour, éventuellement par l'intermédiaire du collège des procureurs généraux ou via les réseaux d'expertise dudit collège, afin de garantir ainsi l'unité de la jurisprudence et d'éviter de nouveaux pourvois en cassation inutiles.

Toujours dans le cadre de la lutte contre la sursollicitation de la Cour, l'on peut se demander si nous n'avons pas également le devoir moral d'avertir le bâtonnier compétent lorsqu'un avocat présente systématiquement les mêmes moyens, alors qu'il sait que la Cour a, par le passé et à plusieurs reprises, rejeté comme non fondés des mémoires similaires.

Ne devons-nous pas songer à un régime d'amendes en cas de pourvoi abusif? Pareil régime n'existe pas à l'heure actuelle<sup>71</sup>, mais bien la condamnation aux frais de la partie civile telle que prévue à l'article 436 du Code d'instruction criminelle ainsi que l'amende pour requête manifestement irrecevable prévue à l'article 545 du même Code en matière de renvoi d'un tribunal à un autre.

Peut-être devons-nous aussi de nouveau réfléchir à la question de savoir s'il n'est pas indiqué de créer la possibilité pour les juridictions de jugement de poser à la Cour, dans certaines limites, des questions préjudicielles. Au premier coup d'œil, pareille possibilité ne semblerait qu'impliquer une nouvelle charge de travail pour la Cour, mais la question demeure de savoir si, en répondant rapidement à la question juridique ainsi posée, il ne serait

<sup>69</sup> Cass., 11 octobre 1995, RG P.95.0312.F, *Pas.*, 1995, n° 427; Cass., 28 décembre 1999, RG P.99.1839.F, *Pas.*, 1999, n° 705.

<sup>70</sup> DECLERCQ, R, *Beginselen van Strafrechtspleging*, 5<sup>e</sup> éd., 2010, p. 1758, n° 4374.

<sup>71</sup> Cass., 18 février 2004, RG P.03.1467.F, *Pas.*, 2004, n° 87.

pas possible d'éviter par la suite de nouveaux pourvois en cassation. La possibilité de poser des questions préjudicielles à la Cour de cassation offre de plus grands avantages que la possibilité d'une cassation dans l'intérêt de la loi: la Cour peut trancher le point de droit avant même que le procès ne s'achève et les parties ont en outre la possibilité de faire connaître elles-mêmes à la Cour leur point de vue en ce qui concerne ce point de droit<sup>72</sup>.

La Cour de cassation connaît déjà le système des questions préjudicielles puisque la Cour se prononce par voie d'arrêt préjudiciel sur les questions relatives à l'interprétation du Code de droit économique<sup>73</sup>. La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute juridiction appelée à statuer dans la même affaire, sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel a été posée la question, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour de cassation.

La France connaît un système plus étendu de questions préjudicielles, que l'on appelle la « procédure d'avis ».

L'article 441-1 du Code français de l'organisation judiciaire dispose:

*« Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation.*

*Toutefois, les mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires peuvent être prises. »*

Bien que l'article 441-3 du même code prévoie que l'avis rendu ne lie pas la juridiction qui a formulé la demande, l'on peut supposer que l'avis qui est émis par un siège dont la composition spécifique varie selon qu'il s'agit d'une affaire civile ou d'une affaire pénale, présidé chaque fois par le premier président, sera, dans la majorité des cas, suivi en raison de l'autorité qui en émane.

Les Pays-Bas connaissent depuis peu aussi le renvoi préjudiciel: depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012, les cours et tribunaux peuvent poser des questions préjudicielles à la chambre civile du Hoge Raad. L'idée sous-jacente était que le juge qui est confronté à une question de droit concrète quant à l'interprétation de la loi dans une affaire dont il a été saisi peut avoir besoin d'une réponse à cette question de droit, au cas où le Hoge Raad n'a pas encore tranché cette question. La réponse à la question préjudicielle permet d'obtenir plus rapidement un règlement définitif du litige et de diminuer le nombre de pourvois. La possibilité de poser une question préjudicielle est, tout comme en France, liée à un nombre de conditions: ainsi, il faut que la réponse à la question préjudicielle soit nécessaire pour rendre une décision dans l'affaire en cause et il doit s'agir d'une question qui présente un intérêt pour un grand nombre de causes connexes ou similaires.

L'article 392 de la 'Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad' du 9 février 2012 dispose:

*« De rechter kan in een procedure op verzoek van een partij of ambtshalve de Hoge Raad een rechtsvraag stellen ter beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op de eis of het verzoek te beslissen en rechtstreeks van belang is:*

<sup>72</sup> CORSTENS, G., « Versterking van de cassatierechtspraak », voordracht bij de Voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, 5 juin 2009.

<sup>73</sup> Art. IV.75 et IV.76 du Code de droit économique.

*a. voor een veelheid aan vorderingsrechten die gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende zaken voortkomen, of*

*b. voor de beslechting of beëindiging van talrijke andere uit soortgelijke feiten voortvloeiende geschillen, waarin dezelfde vraag zich voordoet. »*

À la différence du système français, le juge néerlandais est en principe lié par la réponse du Hoge Raad.

Je ne me prononce pas aujourd'hui pour ou contre l'introduction de pareille nouveauté, mais il serait sans doute intéressant de pouvoir bénéficier de l'expérience des collègues français et néerlandais dans ce domaine.

Pour terminer, un dernier mot sur la position de la Cour de cassation à la lumière de la loi du 18 février 2014, qui introduit le principe de la gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

Lors de l'assemblée générale de la Cour et de son parquet du 16 juin 2011, il a été décidé que la Cour et son parquet constitueraient ensemble une entité judiciaire distincte au sein de l'ordre judiciaire, à côté du collège des cours et tribunaux et du collège du ministère public.

Certains, extérieurs à la Cour de cassation, semblent se demander si le choix opéré était le bon, puisque l'entité judiciaire "cassation" se plaint aujourd'hui de ne pas être suffisamment associée à la mise en œuvre de ladite gestion autonome, alors que le collège des cours et tribunaux et le collège du ministère public participent à part entière aux négociations dans le cadre du comité de direction élargi du Service public fédéral Justice, où les deux collèges sont associés au processus décisionnel.

La décision du 16 juin 2011 demeure le choix qu'il fallait faire eu égard aux spécificités des missions de la Cour de cassation ainsi qu'à la position spéciale et au rôle particulier de son parquet.

Se poser la question de savoir si ce choix était judicieux, c'est se tromper de question, y répondre est dénué de pertinence, puisque le législateur a entériné le choix de la Cour et de son parquet dans l'article 7 de la loi du 18 février 2014, qui dispose que la Cour de cassation et le parquet près cette Cour constituent ensemble une entité judiciaire distincte.

La même remarque s'applique donc, une nouvelle fois, ici aussi: la loi, c'est la loi et la loi doit être exécutée loyalement, également par le ministre de la Justice et le Service public fédéral Justice.

Cela signifie que l'entité "cassation" doit aussi être associée directement à la mise en œuvre et à l'exécution de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

Il est heureux que le ministre de la Justice et le service public fédéral Justice l'aient eux-mêmes compris, car à notre demande expresse, nous sommes à présent associés plus étroitement aux préparations des décisions. Il y a ainsi des réunions de concertation mensuelles avec la cellule stratégique du ministre de la Justice, le président du comité de direction du service public fédéral Justice et le directeur général de la Direction générale de l'ordre judiciaire; nous sommes informés de l'ordre du jour et nous recevons les procès-

verbaux des réunions du comité de direction élargi auxquelles nous pouvons également nous faire inviter.

Mais cela sera-t-il suffisant?

Il est déjà positif de pouvoir faire entendre notre voix et nous nous y employons activement.

Mais il n'est pas encore certain que l'on nous permettra de jouer suffisamment fort notre partition de soliste au sein de l'orchestre dirigé par le ministre de la Justice et le président du comité de direction du Service Public Fédéral Justice, un orchestre où les deux autres solistes, à savoir le collège des cours et tribunaux et le collège du ministère public, sont soutenus par l'immense chorale de l'ensemble de leurs imposants services d'appui. Le soliste formant l'entité "cassation" ne peut quant à lui compter que sur une toute petite chorale reléguée à l'arrière-plan, dans la mesure où notre service d'appui demeurerait limité à trois personnes.

\* \*

\*

Cette mercuriale comporte un certain nombre de résonances négatives et je suis parfaitement conscient que l'on me reprochera d'encore reprendre la même litanie de plaintes bien connues, mais que l'on me comprenne bien: mon message n'est un message ni de négativisme, ni de découragement ni de détresse. Ce n'est pas davantage une forme de provocation, de pessimisme, de catastrophisme ou de défaitisme. Il ne s'agit pas d'une confrontation et encore moins d'une opposition ou d'une résistance.

Il s'agit uniquement d'une série de constatations, d'une radioscopie de la situation actuelle et, par endroits, de l'expression d'un espoir, qui n'ont d'autre but que d'inciter à la réflexion et à une action fondée sur cette réflexion dans l'intérêt de l'institution qu'est la Justice.

Mais permettez-moi de balayer tous les doutes: les réformes prévues offrent à coup sûr aussi de grandes opportunités et c'est dès lors en toute confiance et avec beaucoup d'enthousiasme, ainsi qu'avec la vigilance requise que nous poursuivrons nos activités au cours de cette nouvelle année judiciaire qui apportera tant d'innovations dans le fonctionnement de nos juridictions et de nos parquets, tout en souhaitant que ces profondes modifications soient réalisées ou mises en œuvre avec la sérénité nécessaire, dans l'esprit souhaité par le législateur et dans le plus grand respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, quels que soient les obstacles rencontrés.

Des adaptations et des réformes ont été et restent aujourd'hui encore nécessaires, mais il faut plaider ici aussi pour la rationalité et la mesure: pour pouvoir fonctionner correctement, la Justice a aussi besoin d'un minimum de stabilité, sans lequel l'on ne saurait parler d'une Justice digne de ce nom. À un moment donné, il faudra donc aussi permettre à la Justice de reprendre son souffle.

Mais j'aimerais conclure par ces mots de Jean MONNET: « Je ne suis pas optimiste sur tout, mais je suis déterminé sur l'essentiel » ou ceux de Georges BERNANOS: « Veillons donc à ne pas subir l'avenir, mais à le faire! ».

\* \*

\*

La tradition veut qu'à la rentrée judiciaire, nous prenions le temps de nous souvenir de ceux qui nous ont quittés au cours de l'année judiciaire écoulée.

Début février 2014, la Cour apprit le décès du président de section honoraire Pierre GHISLAIN le 1<sup>er</sup> février. Pierre GHISLAIN est né le 14 décembre 1930 à Soignies et obtient le diplôme de docteur en droit en 1953. En 1966, il est nommé juge au tribunal de première instance de Neufchâteau, où il exerce les fonctions de juge d'instruction et de juge des saisies; en 1976, il devient vice-président. Deux ans plus tard, il est nommé conseiller à la cour d'appel de Liège et, en 1983, il est nommé conseiller au sein de notre Cour, qu'il quitte le 14 décembre 1999 en qualité de président de section.

L'éloge funèbre qui fut prononcé le 28 mai 2014 évoqua son caractère aimable, son sens social et son humanité, de même que ses grands mérites en tant que magistrat de cassation.

Le 19 septembre 2013, nous apprîmes avec beaucoup de tristesse l'affligeante nouvelle du décès, la veille, au terme d'une terrible et inexorable maladie, du référendaire Bruno VANERMEN, âgé d'à peine cinquante-trois ans.

Né à Louvain, Bruno VANERMEN obtint le diplôme de licencié en droit de l'université de sa ville natale. Après une carrière dans l'administration fiscale, il prend part aux épreuves de recrutement de référendaire à la Cour. Monsieur Bruno VANERMEN, qui est l'auteur de plusieurs publications en droit fiscal, est nommé référendaire par arrêté royal du 13 septembre 2004 et prête serment le 22 octobre 2004. La Cour a perdu en la personne de Bruno VANERMEN un collaborateur aimable, talentueux, loyal et très apprécié.

La Cour et ses collaborateurs conserveront le souvenir du président de section honoraire Pierre GHISLAIN et du référendaire Bruno VANERMEN.

\* \*  
\*

Pour le Roi, je requiers qu'il plaise à la Cour poursuivre ses travaux au cours de la nouvelle année judiciaire.