

**Hof van Cassatie
van België**

**Cour de cassation
de Belgique**

Memorandum

**Memorandum 2019 du siège et du parquet de la Cour de cassation
à l'informateur du futur gouvernement fédéral**

FONDEMENTS & PILIERS

**UNIFORMITÉ ET QUALITÉ
D'UNE JURISPRUDENCE ACCESSIBLE**

**UNE AUTONOMIE SUR MESURE
POUR LA COUR DE CASSATION**

**MESURES CONCRÈTES
&
DAVANTAGE D'EFFICACITÉ**



Introduction.- Une Cour de cassation efficace	1
Première partie.- Les points d'attention	3
Deuxième partie.- Les principes d'une autonomie de gestion pour la Cour	6
Troisième partie.- Mesures concrètes	9
Conclusion	13
Contact	14

Introduction.- Une Cour de cassation efficace

1. La Cour de cassation est la gardienne du droit, de son unité, en Belgique et, pour ce faire, elle a un pouvoir d'interprétation de la norme qui lie les juges sur la question de droit tranchée par elle.

Le droit contemporain est devenu extrêmement complexe. Le danger que le droit du plus fort redevienne la règle grandit. Il est donc capital pour tout un chacun vivant sur le territoire national qu'il puisse se tourner vers une Cour suprême forte, solide et efficace.

En effet, elle doit se prononcer quotidiennement sur des questions de droit pénal, de droit social, de droit civil, de droit commercial, de droit fiscal ou encore de droit disciplinaire des professions libérales, où il n'est pas rare que les enjeux humains et économiques soient importants.

Sa décision oriente la manière dont les juges et procureurs belges mais aussi étrangers appliquent ces droits.

Son intervention dans le cours d'une procédure judiciaire constitue un ralentissement dans le règlement définitif du litige et, dès lors, elle doit avoir lieu dans un délai rapproché. De la sorte la Cour de cassation prend en compte le souci du justiciable d'avoir rapidement une réponse permettant de poursuivre la procédure devant un juge tranchant alors le litige matériel ; elle prévient ainsi la naissance de contentieux collatéraux et, aspect non négligeable, veille à contenir l'impact financier, que ce recours extraordinaire a dans le chef des parties au litige, dans des limites acceptables.

La Cour de cassation assure la protection du citoyen, quel qu'il soit, contre une justice qui aurait été mal rendue. Il est donc indispensable qu'elle soit bien outillée en ressources humaines et matérielles afin d'être à tout moment le garant de la sécurité juridique.

2. La mission pacificatrice de la Cour de cassation peut se voir entravée par des phénomènes préoccupants, qu'il importe de rencontrer de manière constructive, souple et innovante, en n'hésitant pas à sortir des sentiers battus et en dépassant les dogmes convenus de la gestion publique.

Ces phénomènes consistent, pour l'essentiel dans la stratification du droit, l'accès restreint à l'information juridique et une structure de gestion incertaine pour le judiciaire en général et la Cour en particulier. Ces points d'attentions sont succinctement développés dans la première partie du mémorandum.

3. La deuxième partie du présent mémorandum est dédiée aux principes que la Cour estime nécessaires de respecter pour qu'à son niveau, un modèle de gestion autonome soit une plus-value et garantisse la qualité du service public rendu.

4. La troisième partie énumère une série de mesures à mettre en œuvre à court et à moyen terme. Pour la plupart neutres budgétairement, elles visent à accroître l'efficacité sur divers plans.

5. Enfin, les conclusions du mémorandum reprennent les priorités absolues de la Cour.

* *
*

Première partie.- Les points d'attention

« Il y a, pour toute la Belgique, une Cour de cassation. Cette Cour ne connaît pas du fond des affaires ».

Par cette disposition, l'article 147 de la Constitution souligne la mission fondamentale dont est investie la Cour de cassation, laquelle doit veiller à l'unité du droit au sein de la jurisprudence de nos cours et tribunaux. La Cour accomplit en outre une mission d'élaboration du droit, en assurant l'actualisation permanente des dispositions légales. Dans un État fédéral qui se caractérise par des cultures juridiques et des sensibilités parfois divergentes, la Cour, en s'employant à assurer l'unité du droit, remplit une fonction inestimable. Toutefois, elle ne peut s'acquitter correctement de ce rôle central qui lui est dévolu dans notre système juridique que si les conditions de base d'un fonctionnement efficace continuent d'être réunies.

Les aspects suivants se révèlent importants à cet égard :

1. La priorité absolue : la qualité et l'uniformité

Pour la Cour de cassation, la qualité est et reste une priorité et, jusqu'à présent, elle parvient à remplir sa mission principale aussi bien que possible. Grâce aux efforts soutenus des magistrats et des services d'appui, l'ambition d'un délai de traitement d'un an est atteinte pour soixante pour cent des affaires. Sur toute l'année et dans tous les domaines, la Cour rend un nombre d'arrêtés égal ou supérieur au nombre de pourvois qu'elle reçoit, de sorte que le stock d'affaires pendantes n'augmente pas et que le délai de traitement moyen des affaires reste globalement sous contrôle. Les chiffres publiés chaque année dans le rapport annuel de la Cour sont éloquentes en tant qu'ils reflètent la charge de travail de la Cour.

Toutefois, la situation demeure précaire et ne permet pas une réaction appropriée en cas de modification du flux entrant, par exemple à la suite d'une nouvelle législation.

Le maintien d'un service de qualité nécessite à tout le moins que le cadre des magistrats soit complété avec souplesse, que le cadre des avocats généraux soit augmenté de deux unités et que l'ensemble des magistrats bénéficie de l'appui suffisant de référendaires et de l'assistance administrative adéquate apportée par le personnel judiciaire, qu'il s'agisse du greffe ou du secrétariat du parquet. Pour ce faire, une extension du cadre des référendaires, des magistrats délégués ainsi que du personnel judiciaire administratif s'impose.

2. Une autonomie de gestion : essence et clarté

Plus de quatre ans après la publication au Moniteur belge de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, force est de constater que la mise en œuvre du modèle annoncé n'a malheureusement pas abouti, que ce soit au niveau des collèges du siège et du ministère public ou de la Cour de cassation.

L'Ordre judiciaire dans son ensemble vit donc une situation difficile et inconfortable depuis un long moment : il gît au beau milieu d'une réforme dont seuls les contours ont été tracés et dont le résultat final est nébuleux.

Pourtant la Cour a formulé plusieurs propositions constructives en vue de la mise en œuvre de la loi précitée. La première proposition datant de 2017 et approuvée par l'inspection des Finances consistait en un modèle budgétaire basé sur une dotation. La Cour insistait sur le fait que les moyens initialement octroyés devaient correspondre aux besoins et devaient être garantis dans le temps. Ce modèle a été rejeté à défaut de consensus politique.

La Cour a ensuite élaboré une deuxième proposition préconisant une demande de budget annuel qui, une fois approuvée par l'inspection des Finances, serait transmise au ministre de la justice. À la suite de quoi le projet de budget serait examiné par le gouvernement avant d'être finalement inclus dans le budget soumis au Parlement. Ce dernier déciderait *in fine* de l'allocation des moyens. Ce modèle de gestion autonome n'a pas été davantage accepté.

Les conditions que le gouvernement impose à chaque fois vident le concept d'autonomie de la Cour de tout contenu.

La période transitoire excessivement longue précédant la mise en œuvre de la loi de 2014 et l'indécision qui en découle suscitent des inquiétudes, compromettent le fonctionnement efficace des institutions judiciaires et rendent les trois entités impuissantes à assurer une gestion efficace. Compte tenu de tous ces éléments, un choix politique s'impose d'urgence : soit on renonce à l'autonomie de gestion dans sa version actuelle, tout en conservant l'appui administratif existant et, dans ce cas, l'administration centrale continue à fournir l'appui logistique qui permet à la magistrature de se concentrer sur sa tâche principale consistant en l'acte de juger, soit on s'attelle à la réalisation du projet tel que souhaité par le législateur en 2014, en tenant compte, pour la Cour de cassation, de l'assouplissement du régime de la loi de 2014, tel que présenté dans le modèle proposé par la Cour, qui met en œuvre de manière optimale l'essence de l'autonomie de gestion au niveau de la cassation.

Il est primordial de savoir quelle direction prend l'autonomie de gestion et, le cas échéant, de mettre à disposition les moyens budgétaires et techniques nécessaires.

Il va sans dire que la Cour peut contribuer à soutenir le dialogue nécessaire entre toutes les parties prenantes.

3. Un ordre juridique polymorphe

Il convient de mettre en exergue l'hétérogénéité exponentielle de notre système juridique et le défi que pose une mondialisation grandissante. Ces facteurs complexifient davantage encore les questions juridiques et le dialogue avec d'autres juridictions nationales et supranationales, telles que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. Il est crucial pour notre pays que la Cour soit suffisamment outillée pour continuer à remplir sa mission de manière crédible dans ce cadre.

La Cour ambitionne d'être un véritable interlocuteur pour les juridictions suprêmes étrangères et nationales et dispose du savoir-faire *ad hoc*, mais il faut lui donner les moyens de concrétiser ses aspirations. Pour pouvoir jouer ce rôle, la Cour doit être considérée comme un partenaire à part entière et de même rang que le Législatif et l'Exécutif, et elle souhaite pouvoir mener un dialogue constructif en la matière.

4. Le défi d'une jurisprudence accessible

Enfin, si l'objectif de la Cour est certes de garantir la structure et l'unité du droit par l'autorité de ses arrêts, cela est loin d'être suffisant. En effet, le monde judiciaire, et par extension, le citoyen doivent être au fait de la jurisprudence de la Cour, laquelle doit donc être largement accessible. À l'inverse, si la juridiction de cassation elle-même ne tient pas compte de la jurisprudence nationale ou internationale existante, sa propre jurisprudence perd en autorité.

Toutefois, la poursuite de la politique restrictive actuellement menée par les autorités en matière de sources documentaires risque de se solder par une trop faible diffusion de la jurisprudence de la Cour, augmentant ainsi le risque d'erreurs judiciaires. À cet égard, la Cour renvoie au mémorandum relatif à la documentation juridique rédigé par les trois juridictions suprêmes du pays.

* *
*

Deuxième partie.- Les principes d'une autonomie de gestion pour la Cour

Outre les préoccupations exprimées ci-dessus, le présent memorandum entend adresser des recommandations constructives au formateur dans le souci d'unir les forces et d'offrir une réponse aux problèmes existants.

Un certain nombre de propositions sont donc formulées ci-après en ce qui concerne le modèle de gestion autonome souhaité. Celui-ci nous paraît devoir tendre, dans la mesure du possible, à la réalisation des principes suivants.

1. Le principe de séparation

Le système de financement de l'Exécutif ne peut pas être simplement transposé à la Justice puisque celle-ci constitue un pouvoir constitutionnel distinct.

Les moyens des cours suprêmes et des juridictions de leur ressort doivent se distinguer de ceux du gouvernement, ce qui est réalisable notamment par le biais d'une dotation, ou d'un budget de programme spécifique, ou de crédits dont le nom importe peu du moment qu'ils soient placés directement sous le contrôle du Parlement.

2. Le principe de sincérité

Ce n'est pas le budget qui doit définir la mission. C'est, à l'inverse, le volume du contentieux et les structures nécessaires pour y faire face qui doivent déterminer le budget. L'approche ne doit pas être *top-down* mais *bottom-up*.

L'autonomie serait illusoire si le budget n'était composé que de frais fixes. Une part significative des crédits doit couvrir les frais de fonctionnement et d'investissement, de manière à laisser une autonomie décisionnelle au Comité de direction assisté d'un service spécialisé.

La mise en œuvre de ce principe passe par l'octroi à la Cour d'une autonomie qui ne soit pas que de *gestion* mais également de *décision*. L'autonomie de décision signifie que la Cour est considérée comme un partenaire à part entière dans la discussion du montant des moyens qu'elle justifie être requis par l'accomplissement de sa mission.

Si le débat budgétaire est institué entre la Cour et l'Exécutif, l'égalité des parties à ce débat implique que la première dispose d'un recours au Parlement si le Ministre rejette ses prétentions.

3. Le principe de sécurité

Les crédits alloués à la Justice devront, d'une manière ou d'une autre, être sécurisés. Leur remise en question au cours de la période d'exécution ne permet pas de réaliser une autonomie de gestion authentique.

D'une part, une loi de programmation devrait mettre sur pied un contrat de législature pour la Justice. Il est attendu de cette loi qu'elle permette une remise à niveau de l'institution judiciaire, par un refinancement progressif tout au long de la législature.

D'autre part, la Cour souhaite qu'il soit mis fin à la technique préventive des gels de crédits, dont l'application à la Justice, sous forme de mesures de régulation budgétaire, provoquent des à-coups dans les processus de modernisation de l'organisation des juridictions.

4. Le principe de transparence

Le mécanisme de financement de la Cour suprême doit permettre de clarifier le coût des différents éléments nécessaires à l'administration de la juridiction. Cela suppose que la Cour dispose d'un service d'appui à haut niveau de compétence, avec des personnels bénéficiant d'une formation continue adaptée, que la Cour soit dotée d'un modèle comptable performant avec une comptabilité analytique alimentée par les données issues de la comptabilité d'exercice, et enfin que les organes de gestion de la Cour soient épaulés par un logiciel de gestion budgétaire avec contrôle automatisé des dépenses article par article.

5. Le principe de flexibilité

Si autonomie il doit y avoir pour la Cour de cassation, son souhait est de pouvoir gérer de manière optimale les enveloppes qui seront octroyées afin d'être à même de réaliser des choix stratégiques en matière de fonctionnement et d'investissement. Un minimum de fongibilité est requis. Un fléchage complet des crédits viderait l'autonomie de gestion de tout contenu.

6. Le principe d'intéressement

La constitution d'une réserve devrait être autorisée afin de financer des investissements à long terme, de faire face à des circonstances imprévues, de motiver la juridiction en vue de l'optimisation de son propre fonctionnement. Un pourcentage significatif des économies réalisées par la Cour devrait lui être restitué afin de l'intéresser à l'amélioration de sa gestion. Cette possibilité, à inscrire dans la loi de financement, est à envisager par analogie avec les articles 78 et 80 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

7. Le principe de liquidité

Dans la mesure du possible, le budget doit être alloué à la juridiction en début d'année pour l'ensemble de l'exercice, plutôt que d'être fractionné en versements partiels qui empêchent le règlement régulier des factures et nuisent ainsi à une bonne gestion.

Il peut être envisagé de déroger à l'article 80 de la loi du 20 mai 2003 en transmettant au moins 85 % des moyens alloués au début de l'exercice budgétaire, lequel coïncide avec

l'année civile. L'intégralité du montant ne peut pas être octroyée au début de l'année parce que, conformément à la loi, un contrôle budgétaire est effectué durant le premier trimestre de l'exercice. La deuxième et dernière tranche devrait dès lors être attribuée à la Cour dans le mois qui suit le vote du premier contrôle budgétaire à la Chambre des Représentants.

8. Le principe de contrôle

La Cour est d'avis qu'il serait contreproductif d'assujettir sa mission juridictionnelle, clairement définie et strictement encadrée, à un contrat de gestion et aux modes de tutelle qu'il implique.

Les contrôles ex ante prévus par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire et le contrôle du service d'audit interne fédéral visé dans l'arrêté royal du 4 mai 2014 ne sont pas davantage des outils d'excellence indispensables. La Cour organisera son propre audit interne, pour évaluer la fiabilité du contrôle interne, la gestion des risques et la bonne gouvernance.

* *
*

Troisième partie.- Mesures concrètes

Cette troisième partie énumère un certain nombre de mesures, à prendre à court et à moyen terme, avec pour objectif, d'une part, d'améliorer le fonctionnement de la Cour dans son organisation actuelle **(A)** et, d'autre part, de pallier quelques-unes des difficultés d'interprétation ou d'application relatives à des lois et relevées dans le rapport annuel du procureur général au Comité parlementaire chargé du suivi législatif **(B)**.

A. Le fonctionnement de la Cour

1. *Nominations et recrutements en général*

- Accélérer les procédures de nomination
- Augmenter la fréquence des publications afin d'éviter l'évaporation des réserves de recrutement
- Rendre certains salaires plus attractifs (ce qui appelle éventuellement un assouplissement par voie législative de régimes d'engagement existants)
- Augmenter le cadre des avocats généraux de deux unités (v. ci-dessus, deuxième partie ; accord ex ante donné par l'Inspection des Finances)
- Mise en place d'un mécanisme de suppléance automatique des deux magistrats-chefs de corps-manager de la Cour dans leurs tâches juridictionnelles originaires

2. *Les référendaires et magistrats délégués*

- Remplir le cadre des référendaires (arrêté ministériel du 9 février 2001) et procéder à une extension de deux unités supplémentaires)
- Confier à la Cour l'organisation de leur examen linguistique afin de réduire les importants délais inhérents aux procédures du SELOR.
- Créer une passerelle d'accès des référendaires de la Cour à la magistrature afin de permettre une rotation régulière au sein de ce corps (v. rapport annuel 2015 de la Cour, p. 156, et 2016, p. 142).

3. *Le service de la concordance des textes*

- Renforcer l'armature du service de traduction ou adapter l'organisation juridique de celui-ci et la mission légale de la Cour (article 28 de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire¹), laquelle impacte directement ce service, afin de

¹ Les arrêts de la Cour de Cassation sont prononcés dans la langue de la procédure.

Les arrêts prononcés en français ou en néerlandais sont traduits respectivement en néerlandais et en français. Si la décision attaquée a été rendue en allemand, l'arrêt est en outre traduit dans cette langue.

Les traductions sont établies sous le contrôle des membres de la Cour de cassation désignés à cet effet par le premier président.

garantir à nouveau dans un délai raisonnable la mise à la disposition du justiciable, dans sa langue maternelle, de l'enseignement contenu dans les arrêts de la Cour.

4. *Evaluation des magistrats de la Cour*

- Simplifier le régime de l'évaluation des magistrats en insistant sur la pertinence de l'entretien de fonction

5. *Budget*

- Budgétiser le coût de la Commission pour l'indemnisation de la détention préventive inopérante ainsi que l'assistance administrative fournie par la Cour au Collège d'évaluation du ministère public (principe de transparence).

6. *Informatique*

- Renouvellement progressif de l'outil informatique clé de la Cour (SYSCASS)
- Modernisation et revalorisation du site web de la Cour

7. *Gestion de la Cour*

- Mise en place d'un mécanisme de suppléance automatique des deux magistrats-chefs de corps-manager de la Cour dans leurs tâches juridictionnelles originaires par une nomination hors-cadre d'un magistrat ou une délégation d'office d'un magistrat sur appel à candidature
- Supprimer l'exigence de consensus pour le comité de direction de la Cour (art. 185/2, § 2 ; v. rapport annuel 2015 de la Cour, p. 148 ; Doc. parl., Chambre et Sénat, 17 octobre 2014, n° 0435/001 et 6-39/1, pp. 3à7)
- Développer le service d'appui en accentuant la multidisciplinarité et la polyvalence de ses membres

8. *Infrastructure*

- Dynamiser la gestion et la restauration du Palais de Justice de Bruxelles

B. *Procédures judiciaires*

Ci-après une énumération non-exhaustive de suggestions, budgétairement neutres:

- rendre applicables, à la privation de liberté des étrangers, les délais de procédure en vigueur en matière de détention préventive (v. le texte de cet avant-projet, déjà transmis au Ministre de la justice en 2016, dans la mercuriale du procureur général, prononcée à l'occasion de la rentrée judiciaire 2019)
- assouplir la procédure de dessaisissement pour cause de suspicion légitime en matière pénale (art. 545 C.i.cr.)
- prévoir l'intervention obligatoire d'un avocat attesté pour toute demande en renvoi pour cause de suspicion légitime par une partie autre que le ministère

public (v. notamment « Propositions de lege ferenda » in Cour de cassation de Belgique, Rapport annuel 2015, p. 156)

- prévoir l'intervention obligatoire d'un avocat à la Cour en matière fiscale (v. « Propositions de lege ferenda » in Cour de cassation de Belgique, Rapport annuel 2016, p. 150)
- créer une voie de délestage immédiat pour les actions quérulentes
- mettre en place une procédure de non-admission d'une requête en cassation civile, à l'instar de la procédure de non-admission des pourvois en matière pénale
- rendre financièrement neutre pour les parties la procédure d'introduction, après cassation, de la cause auprès de la juridiction civile de renvoi
- réformer la procédure dite du privilège de juridiction (Propositions de lege ferenda » in Cour de cassation de Belgique, Rapport annuel 2017, Larcier, 2018, et www.cass.be, pp. 150 et s., point 4, et *ibid.*, 2019, p. 136, point 1)

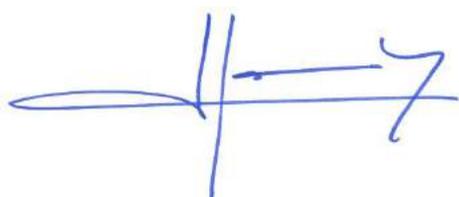
Il est au demeurant renvoyé au rapport annuel « de lege ferenda » du procureur général présenté au Comité parlementaire chargé du suivi législatif, qui comprend un nombre croissant de suggestions d'adaptations législatives, et que l'on retrouve dans les rapports annuels de la Cour.

Il est indispensable de revoir ce mécanisme utile de collaboration naturelle entre la Cour et le Parlement dans la perspective d'une meilleure rentabilité des travaux effectués.

Conclusion

Le siège et le parquet de la Cour souhaitent que l'accomplissement de la mission de la Cour de cassation, de nature fondamentale pour notre pays, soit garanti par :

- le renforcement du capital humain nécessaire et le meilleur accès possible aux sources juridiques afin que, par la qualité et l'autorité de ses arrêts, la Cour puisse assurer l'unité du droit au niveau national, tout en étant en mesure de maintenir sa position à l'échelle internationale ;
- l'octroi de moyens financiers raisonnables permettant à la Cour de s'acquitter au mieux de sa mission centrale, ce qui passe par un refinancement de la justice et la fin du gel des crédits de fonctionnement ;
- une autonomie de gestion basée sur une dotation ou l'octroi d'une enveloppe de fonctionnement soumise au contrôle direct de la Cour des comptes et du Parlement ;
- la prise en compte par le Parlement des propositions *de lege ferenda*.



Le procureur général

André HENKES



Le premier président

Beatrijs DECONINCK

Contact



Cour de cassation de Belgique

Palais de justice –Place Poelaert 1 - 1000 Bruxelles

Secrétariat du Premier président

✉ secr.cass@just.fgov.be

☎ 02/508.62.74

Secrétariat du Procureur général

✉ par.cassat@just.fgov.be

☎ 02/508.62.96