



Cour constitutionnelle



Cour de cassation



Conseil d'État

MÉMORANDUM COMMUN

de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État

Juillet 2024

Ce Mémoire exprime les principales préoccupations des trois plus hautes juridictions quant à l'évolution du respect de l'État de droit en Belgique. La protection de cet État de droit exige certaines garanties quant à l'effectivité des missions juridictionnelles.

1. Un financement approprié de la Justice et des cadres légaux complets

Les trois plus hautes juridictions estiment qu'il est plus qu'urgent que l'activité judiciaire dans son ensemble bénéficie d'une attention et de moyens budgétaires accrus de la part des futurs responsables politiques. La Commission européenne et le Conseil de l'Europe appellent régulièrement la Belgique à améliorer la situation budgétaire de sa Justice. Les cadres légaux adoptés par le Parlement doivent être respectés de manière permanente et renforcés là où cela est nécessaire.

2. Le devoir de l'État de permettre à chaque juridiction de rendre la justice dans un délai raisonnable

Tant dans des affaires pénales que dans des affaires civiles, la Belgique a été condamnée, à de nombreuses reprises, par la Cour européenne des droits de l'homme pour non-respect du délai raisonnable. Le respect de ce principe est pourtant une garantie essentielle d'une justice réparatrice et participe de la confiance que doit pouvoir avoir le justiciable lorsqu'il s'adresse à une juridiction. Les trois plus hautes juridictions déplorent le manque de réactions concrètes des responsables politiques face à cette situation et aux mises en garde répétées des instances européennes. Il est donc plus que temps qu'une réponse forte soit donnée à ces problèmes structurels.

3. Le devoir de l'État de respecter et d'exécuter les décisions de justice définitives

Comme l'indique le Rapport de la Commission européenne sur l'État de droit 2023, le non-respect par le Gouvernement belge des décisions de justice et des décisions infligeant des astreintes provisoires, en particulier dans le cadre de la crise de l'accueil des demandeurs d'asile, est non seulement préoccupant, mais il est tout simplement inacceptable. Les trois plus hautes juridictions expriment une vive préoccupation à ce sujet et invitent dès lors les futurs responsables politiques à respecter toutes les décisions de justice ainsi que, plus fondamentalement, tous les justiciables.

4. Le devoir de l'État de garantir l'indépendance des magistrats

Les trois plus hautes juridictions sont soucieuses que l'indépendance de la Justice soit garantie et qu'elle ne soit en aucune manière remise en cause. Afin de préserver cette indépendance, il est primordial qu'un dialogue constructif et permanent s'établisse entre les trois pouvoirs pour éviter un climat de méfiance et préserver les équilibres nécessaires à un État de droit. Pour sa part, la magistrature doit aussi continuer à veiller à l'intégrité de ses membres.

5. L'avenir de la Justice dans une société de plus en plus numérisée et un accès libre à la documentation juridique

L'informatisation de la Justice doit être assurée de manière structurelle et permanente, ce qui suppose une vision à long terme de l'avenir numérique de celle-ci. Tous les citoyens doivent pouvoir accéder librement, gratuitement et aisément, en tout temps, aux différentes sources du droit. La prochaine législature devra, à l'issue d'une réflexion approfondie sur ces deux sujets, en assurer la mise en œuvre.

Pourquoi cette démarche commune ?

Lors de la formation du dernier Gouvernement (2019), les trois plus hautes juridictions du pays ont estimé nécessaire de présenter ensemble un mémorandum compte tenu des enjeux importants et des problèmes budgétaires récurrents que connaît le service public de la Justice au sens large. Cette démarche assez exceptionnelle se voulait être un véritable cri d'alarme par rapport aux différentes restrictions budgétaires imposées.

Cinq ans plus tard, ces mêmes hautes juridictions ont décidé de réitérer leur démarche commune partant du constat que, malgré leurs spécificités, elles continuent de partager les mêmes préoccupations qui se manifestent de manière encore plus marquée au regard du respect de l'État de droit.

Le respect et le renforcement de l'État de droit sont plus nécessaires que jamais.

L'État de droit est un principe général du droit à valeur constitutionnelle qui oblige toutes les composantes de la puissance publique, les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel, à respecter la loi.

Tant le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) que celui du Traité sur l'Union européenne (TUE) consacrent le respect de l'État de droit en tant que condition préalable à la protection des autres valeurs fondamentales de l'Europe, notamment les droits et libertés fondamentaux et la démocratie. Une protection juridique efficace est au cœur de l'État de droit. Elle dépend de l'accès aux systèmes juridiques nationaux et de l'indépendance, de la qualité et de l'efficacité de ceux-ci¹.

Le concept est indissociablement lié à un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, à une protection juridique effective (dont l'accès au juge) avec des juridictions indépendantes et impartiales², et à la séparation des pouvoirs³.

Le respect de l'État de droit est plus qu'un principe, c'est une obligation.

Il faut se féliciter que la défense de l'État de droit, de la démocratie et de la sauvegarde des droits fondamentaux constituait la priorité de la Présidence tournante du Conseil de l'Union européenne que la Belgique a exercée jusqu'au 30 juin 2024⁴ et que notre pays inclue

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_fr

² CEDH (grande chambre) 1 décembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande, § 232 ; CJUE (grande chambre) 21 décembre 2023, C-718/21 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, renforcement de l'Etat de droit au sein de l'Union. Plan d'action, Bruxelles, 17.7.2019, COM(2019) 343 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&qid=1707723827562>

³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/rule-of-law>

⁴ <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/fr/programma/priorites>

la défense de l'État de droit dans des procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne dans lesquelles le respect de ce principe est en cause⁵. Néanmoins, de sérieuses questions se posent sur la situation actuelle de la Justice en Belgique.

Au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et d'autres traités internationaux, la Belgique a l'obligation de fournir aux justiciables un accès effectif aux juridictions, lesquelles ont le devoir de trancher, en toute indépendance et impartialité, tous les litiges qui leur sont soumis par des jugements et des arrêts de qualité, prononcés dans un délai raisonnable. Il s'agit là d'une garantie essentielle de notre État de droit et par là même de notre démocratie, comme cela vient d'être rappelé.

Restaurer la sécurité juridique relative tant à la validité qu'à l'interprétation des règles de droit, aussi bien pour les citoyens que pour les autorités, est une préoccupation fondamentale qui a trait non seulement à l'intérêt général mais également à l'ordre public.

Toute remise en cause de ou toute atteinte à l'État de droit doit être combattue parce qu'il y va d'un intérêt sociétal majeur.

Un financement suffisant et des cadres légaux adaptés aux besoins

Il ressort clairement tant des évaluations réalisées par la Commission européenne⁶ que de celles de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe que le budget de la Belgique consacré à la Justice est inférieur à la médiane du Conseil de l'Europe, avec un nombre de magistrats également inférieur à la moyenne établie par habitant⁷.

Dans son Rapport de 2023 sur l'État de droit en Belgique, la Commission européenne réaffirme ce constat et souligne notamment que « *malgré les efforts déployés par le gouvernement pour augmenter le budget du système judiciaire, des lacunes structurelles persistent en matière de ressources et des pénuries de budget et de personnel dans le système judiciaire restent un défi important* ». Il est dès lors recommandé à la Belgique de poursuivre ses efforts afin de mettre des moyens humains et financiers suffisants à la disposition du système de la Justice

⁵ Rapport annuel 2022. La représentation de la Belgique devant la Cour de Justice de l'Union européenne, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2023-06/J2-Rapport-annuel-2022-FR.pdf>

⁶ https://commission.europa.eu/document/download/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en?filename=Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf

⁷ <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-f-web/1680a86277>

dans son ensemble, en tenant compte des normes européennes en matière de moyens pour la Justice. Telle doit être une priorité absolue du futur Gouvernement.

Le Collège des cours et tribunaux a constaté, dans son rapport du 20 février 2024, consacré à l'allocation des ressources humaines sur la base d'une mesure de la charge de travail objective, que la proportion de juges doit être augmentée de 43 % pour que les cours et tribunaux puissent fonctionner normalement, autrement dit pour que les affaires soient traitées dans un délai raisonnable et sans engendrer un arriéré judiciaire.

Les cadres légaux adoptés par le Parlement doivent être respectés de manière permanente et renforcés là où cela est nécessaire, et les recrutements accélérés, pour pouvoir faire face à l'arriéré structurel qui s'est installé, depuis plusieurs années, dans certaines juridictions dont la charge de travail est devenue très critique. Les récentes publications de places vacantes de magistrats ne sont qu'un point de départ et l'effort du Gouvernement doit être poursuivi sur le long terme.

À chaque fois que le Gouvernement ou le Parlement envisage de confier des missions supplémentaires aux juridictions, il faut qu'un apport budgétaire spécifique soit prévu à cet effet. Dans bien des cas par le passé, des réformes ont été votées non seulement sans qu'il soit tenu compte de la charge de travail préexistante, mais sans égard aussi pour l'aggravation de la situation due à ces initiatives nouvelles, puisqu'elles ne prévoient pas de renforts humains ainsi que matériels.

En conséquence, il est plus que temps d'augmenter le budget de l'activité juridictionnelle dans son ensemble et de cesser de diminuer systématiquement les moyens alloués, au nom du parallélisme avec les restrictions budgétaires imposées par le Gouvernement à l'ensemble des administrations. Rendre la justice constitue un service public. L'ordre juridictionnel, englobant les justices constitutionnelle, judiciaire et administrative, est, par la Constitution, un des trois pouvoirs exerçant ses responsabilités propres dans un État de droit démocratique.

Le devoir de l'État de permettre à chaque juridiction de rendre la justice dans un délai raisonnable et les multiples condamnations de l'État belge à cet égard

Les juridictions doivent être mises en mesure de résorber l'arriéré judiciaire inacceptable. Tant dans des affaires pénales que dans des affaires civiles, la Belgique a été condamnée, à plusieurs reprises, par la Cour européenne des droits de l'homme pour non-respect du délai raisonnable.

À cet égard, dans son arrêt du 5 septembre 2023 en cause *Van Den Kerkhof c. Belgique*⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a notamment rappelé qu'elle a déjà conclu, dans pas moins de 30 dossiers, à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention en raison de la durée excessive de procédures civiles devant les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles.

La Cour européenne insiste encore sur la circonstance que les États parties sont responsables, au regard de la Convention, des retards imputables à leur système judiciaire. Un État peut être tenu responsable non seulement des retards dans le traitement d'une affaire particulière, mais aussi des déficiences structurelles de son système judiciaire qui sont à l'origine de délais excessifs. Pour remédier à ce problème, l'État peut être amené à prendre une série de mesures législatives, organisationnelles, budgétaires ou autres.

Le respect du délai raisonnable est une garantie essentielle d'une justice réparatrice et participe de manière fondamentale à la confiance que doit pouvoir avoir le justiciable lorsqu'il s'adresse à une juridiction.

Le manque de réactions concrètes des responsables politiques face à cette situation et aux mises en garde répétées des instances européennes est à déplorer. Il est donc plus que temps qu'une réponse forte et adéquate soit donnée à ces problèmes structurels.

Le devoir de l'État de respecter et d'exécuter les décisions de justice définitives

Dans un État de droit, les décisions judiciaires définitives doivent être exécutées purement et simplement, également et en premier lieu par les autorités. À cet égard, le grand nombre d'affaires pour lesquelles une procédure de contrôle standard ou renforcé est pendante devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, après une ou plusieurs condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme, est particulièrement inquiétant.

Prévoir des solutions structurelles pour remédier aux problèmes identifiés par la Cour européenne des droits de l'homme doit être la priorité absolue du futur Gouvernement.

Par ailleurs, comme l'indique le Rapport de la Commission européenne sur l'État de droit 2023, dans son chapitre consacré à la situation en Belgique, le non-respect par le Gouvernement des décisions de justice et des décisions infligeant des astreintes provisoires, en particulier dans le cadre de la crise de l'accueil des demandeurs d'asile, est non seulement

⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-226415>

préoccupant, mais tout simplement inacceptable. Dans son arrêt du 18 juillet 2023 en cause de *Camara c. Belgique*⁹, la Cour européenne des droits de l'homme indique notamment qu'elle ne peut ignorer que les circonstances de cette affaire ne sont pas isolées. La Cour relève une carence systémique des autorités belges à exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale. Elle juge enfin que « *les autorités belges ont opposé non pas un ' simple ' retard mais plutôt un refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne qui a porté atteinte à la substance même du droit protégé par l'article 6 §1 de la Convention* ». Il en va de même en ce qui concerne toutes les autres affaires dans lesquelles le Gouvernement tarde à mettre en œuvre des décisions de justice, surtout lorsque la solidarité envers les générations futures est en cause.

Une telle situation est une atteinte grave à l'État de droit, dans un contexte où bon nombre de citoyens s'interrogent de plus en plus sur la légitimité de nos institutions.

Les trois plus hautes juridictions expriment une vive préoccupation et demandent dès lors instamment aux futurs responsables politiques de respecter toutes les décisions de justice et, ainsi, tous les justiciables.

Le devoir de l'État de garantir l'indépendance des magistrats

Un devoir de vigilance s'impose lorsque l'on constate qu'au sein de certains Etats membres de l'Union européenne des forces politiques entendent choisir leurs juges et museler leur indépendance.

C'est au nom du respect de l'État de droit que la Cour de Justice de l'Union européenne, siégeant en grande chambre, a décidé, le 5 juin 2023¹⁰, de condamner l'ingérence politique de l'État polonais dans les régimes disciplinaires de ses magistrats, à la suite du recours introduit par la Commission européenne.

La Cour a ainsi rappelé que, dans le choix de leur modèle constitutionnel respectif, les États membres doivent se conformer à l'exigence d'indépendance des juridictions qui découle de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du Traité sur l'Union européenne et qu'ils sont dès lors tenus de veiller à éviter toute régression de leur législation nationale en

⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-225884>

¹⁰ ECLI:EU:C:2023:442, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessio-nid=69ADF5D544117345D5754E2F231120F1?text=&docid=274364&pageIndex=0&do-clang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3572949>

matière d'organisation de la Justice au regard de la valeur de l'État de droit, en s'abstenant notamment d'adopter des règles qui portent atteinte à l'indépendance des juges.

Les trois plus hautes juridictions sont soucieuses que l'indépendance de la Justice soit garantie et qu'elle ne puisse en aucune manière être remise en cause par des initiatives législatives qui pourraient avoir des incidences sur celles-ci (comme par exemple les habilitations de sécurité et l'externalisation de la procédure disciplinaire). Afin de préserver cette indépendance, il est primordial qu'un dialogue constructif et permanent puisse s'établir entre les trois pouvoirs pour éviter un climat de méfiance et préserver les équilibres nécessaires à un État de droit.

Pour sa part, la magistrature doit aussi continuer à veiller à l'intégrité de ses membres.

L'avenir de la Justice dans une société de plus en plus numérisée

Face à la numérisation croissante de notre société et au développement de l'intelligence artificielle, les trois plus hautes juridictions souhaitent la mise en place rapide d'un observatoire des nouvelles technologies pour la gestion et l'administration de la Justice.

Il faut assurer l'informatisation des juridictions de manière structurelle et permanente. La procédure électronique doit être effective et efficace ainsi qu'accessible à tous les justiciables. Ces impératifs supposent des moyens humains et budgétaires en suffisance réclamés précédemment, mais aussi une vision à long terme de l'avenir numérique de la Justice.

Il ressort de la « Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement », adoptée par la CEPEJ, lors de sa 31^e réunion plénière à Strasbourg, les 3 et 4 décembre 2018¹¹, que si l'utilisation de tels outils et services dans les systèmes judiciaires a vocation à améliorer l'efficacité et la qualité de la Justice et mérite d'être encouragée, elle doit toutefois se faire de manière responsable, dans le respect des droits fondamentaux des individus et dans le cadre du respect de la protection des données à caractère personnel.

Ainsi, en matière pénale, la CEPEJ considère que « *leur utilisation doit être envisagée avec les plus extrêmes réserves, afin de prévenir des discriminations sur des données sensibles, en conformité avec les garanties du procès équitable* ».

¹¹ <https://rm.coe.int/charte-ethique-fr-pour-publication-4-decembre-2018/16808f699b>

Si dans plusieurs États européens, la réflexion est déjà bien avancée, six ans plus tard, la Belgique a encore un long chemin à parcourir dans le domaine notamment de la Justice, alors que l'intelligence artificielle est de plus en plus utilisée par d'autres acteurs de la Justice et devra amener les magistrats à utiliser ces données avec prudence et objectivité.

Il est donc impératif que les responsables politiques s'investissent sérieusement dans cette problématique et tiennent compte des garanties qui doivent encadrer le travail de la Justice.

Un accès libre à la documentation juridique, à la portée de tous

Un État doit veiller à ce que tous les citoyens puissent accéder librement, gratuitement et aisément, en tout temps, à la législation consolidée, à la doctrine et à la jurisprudence pertinentes.

Un portail d'informations géré par les pouvoirs publics est nécessaire : il s'agirait d'une plateforme, par exemple comme *Juportal*, proposant une offre étendue et fiable, accessible librement et gratuitement (car créée et entretenue au moyen des deniers publics) et axée sur l'offre plutôt que sur la demande (contrairement aux initiatives commerciales). Ce portail garantirait l'accès tant à la législation consolidée et à la doctrine qu'aux jugements et arrêts pertinents ; à cet égard, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si la loi du 16 octobre 2022 visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements répond bien à ces différents objectifs.

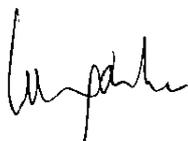
Depuis quelques années, les bibliothèques et les services de documentation des juridictions sont confrontés à l'augmentation constante du prix d'accès aux principales banques de données juridiques commerciales. Leur monopole est devenu intenable : les accès aux banques de données juridiques deviennent hors de prix, alors même qu'une part importante du contenu de ces banques de données résulte de l'activité même des institutions publiques et des juridictions et est, dans de nombreux cas, déjà structurée et publiée de manière systématique (en interne). Du reste, la pérennité des banques de données commerciales n'est pas garantie. Si elles venaient à cesser d'exister, il n'y aurait aucune autre solution et l'on n'aurait alors plus accès ni aux informations actuelles, ni aux archives en ligne.

Les magistrats ne peuvent se passer d'instruments de travail essentiels. Les banques de données juridiques commerciales sont des instruments de travail complémentaires. Il faut d'urgence améliorer et étendre l'accessibilité de la législation consolidée, de la doctrine et de la jurisprudence pertinentes.

Compte tenu de la réduction progressive des moyens de fonctionnement alloués aux bibliothèques et aux services de documentation juridiques, la collaboration et le partage de connaissances deviennent inévitables et doivent être facilités, ce qui implique un support centralisé et l'engagement de moyens appropriés.

Pour la Cour constitutionnelle

Luc LAVRYSEN
Président



Pierre NIHOUL
Président



Pour la Cour de cassation

Eric de FORMANOIR de la CAZERIE
Premier président



Ria MORTIER
Procureur général



Pour le Conseil d'État

Wilfried VAN VAERENBERGH
Premier président



Luc VERMEIRE
Auditeur général



Pascale VANDERNACHT
Présidente



Eric THIBAUT
Auditeur général adjoint

