

« Quels changements pour une meilleure justice civile et pénale », Unité de droit judiciaire de l'ULB

Quelques propositions de magistrats de la cour d'appel de Bruxelles¹

Nous remercions les auteurs de ce projet de l'Unité de droit judiciaire de l'ULB et souhaitons y apporter une très modeste contribution collective. Très modeste car nous ne sommes pas outillés pour développer de véritables propositions étayées. Nous nous bornerons à formuler quelques suggestions, fondées sur notre expérience de magistrats depuis de longues années confrontés au défi d'assurer le fonctionnement d'une juridiction malgré un arriéré structurel et les insuffisances de moyens, avant tout humains, en termes de magistrats et greffiers surtout.

En préalable, nous voudrions aussi questionner le titre du sujet : lorsque l'on vise une « meilleure justice », on doit se demander « une meilleure justice pour qui ? ». Nos quelques réflexions s'inspirent de notre pratique mais nous pensons qu'il serait indiqué, et même fondamental, d'entendre les besoins des justiciables eux-mêmes², et de tendre à une justice effective et accessible pour tous³, à une justice qui permet à chacun de trouver sa place et de reconnaître le processus juridictionnel comme équitable et légitime⁴, et à une justice qui ne nuise pas aux justiciables. Il arrive en effet souvent que, même ceux qui « gagnent » leur procès se sentent perdant, sur le plan financier et émotionnel.

Suggestions très générales et en amont :

¹ Ont participé à la réflexion ayant abouti à cette note : S. Leclercq, J.M. Hambye, C. Verbruggen, M. De Graef, C. Domken, L. Coenjaert, R. Coirbay, M. Grogard, A. Bossuyt, E. De Kezel, P. France et S. Demars. Ce document ne reflète pas nécessairement la position unanime de tous les contributeurs, ni ne reflète une position de la cour d'appel elle-même. L'unique ambition est de participer au débat en lançant quelques pistes de réflexion.

² Il est notamment important de prêter attention aux nombreux citoyens sans connaissances juridiques, même s'ils n'appartiennent pas au groupe des citoyens vulnérables. Des études montrent que le droit procédural constitue souvent un obstacle pour eux et que les règles de procédure peuvent renforcer les inégalités de fait. Ceux qui intentent une action en justice sans avocat manquent de connaissances, de preuves et de compétences linguistiques et se trouvent désavantagés. Des changements tels que la simplification de la saisine, des permanences judiciaires, davantage de traitement oral des demandes et l'élargissement de l'office actif du juge pourraient être envisagés et participeraient d'une autre conception du rôle du juge : non seulement gardien du procès équitable, mais aussi le cas échéant guide.

³ Pour l'accessibilité de la justice, l'assistance judiciaire et les assurances de protection juridique offrent des solutions partielles. La question structurelle reste de savoir si l'accès à la justice ne devrait pas être davantage abordée comme une mission de solidarité collective. Des solutions sont envisageables, comme dans l'exemple allemand où une grande majorité de la population dispose d'une assurance protection juridique. Feu Pierre Legros, bâtonnier, avait proposé d'introduire un système équivalent via les mutuelles. Cette idée mérite-t-elle d'être approfondie ?

⁴ Idéalement il faudrait pouvoir questionner les justiciables sur les points suivants : Suis-je entendu ? Puis-je obtenir justice ? Suis-je à même de comprendre la procédure ? Le résultat est-il équitable et vérifiable ?

1. **Qualité du travail législatif.** En amont, nous pensons qu'une amélioration de la qualité du travail législatif pourrait aboutir à une réduction du nombre de litiges. Le législateur bénéficie d'un remarquable adjuvant pour assurer la qualité du travail législatif, à savoir la section de législation du Conseil d'Etat. Trop souvent cependant, le Conseil d'Etat est consulté en urgence, ce qui ne lui permet pas d'exercer réellement son travail.

La procédure de consultation sous le bénéfice de l'urgence devrait être réservée aux cas qui le sont vraiment, et ne pas s'étendre aux autres. Permettre à chaque loi de bénéficier de l'analyse et des lumières du Conseil d'Etat aurait pour conséquence une augmentation de leur qualité légistique et une diminution du nombre de litiges : en effet, si la loi n'est pas claire, entre en contradiction avec d'autres ou avec la Constitution, le cadre juridique présente un certain degré d'incertitude qui favorise l'émergence et le développement de litiges.

Par ailleurs, un ralentissement de l'activité législative parfois frénétique et des lois pensées dans le temps long seraient aussi bénéfiques pour notre travail.

2. **Sélection des greffiers.** La réforme du processus de sélection des magistrats par la création du CSJ a permis à la fois une objectivation des nominations et une augmentation de la qualité des magistrats, selon les observateurs, et nous nous en réjouissons.

Par contre, la même attention n'a pas été apportée au processus de sélection des greffiers. Les évolutions mises en place quant à ce processus nous paraissent devoir être questionnées. En effet, il apparaît que ce processus ne prend aucunement en compte un prérequis de connaissances juridiques ou de l'environnement judiciaire par les candidats. La sélection s'opère sur la base de test de classement de boîtes aux lettres, sans liens avec les fonctions.

Une telle déconnexion entre le processus de sélection et les compétences attendues d'un greffier est problématique, car elle a pour conséquence de créer le risque de voir arriver des personnes sans aucune compétence spécifique, tandis que des personnes ayant ces compétences n'ont aucune assurance de se voir retenues. Par ailleurs, une fois arrivées dans les juridictions, il faut assurer un temps de formation important avant que les personnes ne puissent utilement travailler.

Pourtant, le greffier est un acteur important du processus judiciaire, et des greffiers bien formés sont requis pour aboutir à un bon fonctionnement des juridictions.

Suggestions spécifiques à la cour d'appel de Bruxelles :

3. **Agir pour résorber l'arriéré structurel de la cour d'appel de Bruxelles.** La cour d'appel de Bruxelles se trouve depuis des dizaines d'années dans une situation d'arriéré structurel, ce qui a conduit sa Première Présidente à demander au CSJ la réalisation d'un

audit. Le rapport d'audit, approuvé le 30 juin 2022⁵, présente le mérite d'avoir objectivé les difficultés de la cour, et certaines de ces spécificités. Le rapport calcule que, pour « rattraper » l'arriéré de la cour d'appel de Bruxelles, il faudrait « déployer 20,5 magistrats supplémentaires pendant 4 ans dans la section civile et 3,2 magistrats supplémentaires pendant 2 ans dans la section pénale pour amener la cour de Bruxelles au niveau moyen qui est celui des autres cours d'appel du pays ».⁶

Les quelques magistrats supplémentaires qui ont été accordés à la cour pour des durées temporaires, soit pour le procès des attentats de Bruxelles, soit très parcimonieusement pour l'arriéré, après tant de réunions où les représentants de la cour doivent quémander des ressources, sont sans aucune mesure avec les chiffres du CSJ, et ne permettent donc pas d'agir véritablement sur l'arriéré, mais juste de maintenir la cour en équilibre instable.

Il serait pourtant normal de prendre la mesure du phénomène et de véritablement agir pour combattre l'arriéré en augmentant les moyens humains (en magistrats et greffiers). Sinon, la situation sera la même dans 20 ans, et chaque justiciable devra continuer à attendre le plus souvent 4 ans pour voir son affaire traitée en matière civile (hors matières familiales et droit des personnes).

4. **Agir pour rénover les bâtiments judiciaires et spécifiquement le Palais Poelaert.** Le rapport d'audit relève aussi le piètre état du Palais Poelaert et les difficultés que cela entraîne pour le travail des magistrats et greffiers.

Nous nous réjouissons de la mise en œuvre des travaux de rénovation des façades extérieures du Palais Poelaert. Nous espérons que ces travaux de rénovation se poursuivront à l'intérieur, et en voir la fin un jour.

Suggestions touchant aux procédures pénales :

5. **La reconnaissance préalable de culpabilité en degré d'appel (article 216 du Code d'instruction criminelle) :**

Depuis une loi du 14 avril 2024, entrée en vigueur le 2 mai 2024, le procureur général près la cour d'appel peut, pour les faits qui ne paraissent pas être de nature à devoir être punis d'un emprisonnement correctionnel principal de plus de cinq ans, soit d'office, soit à la demande du prévenu ou de son avocat, proposer l'application de la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité si le prévenu reconnaît être coupable des faits qui lui sont imputés. Dans ce cas, il peut proposer l'application de toutes peines et mesures principales et accessoires que la cour d'appel pourrait légalement prononcer, éventuellement assorties des modalités prévues par la loi, en ce compris la suspension du prononcé de la condamnation et la simple déclaration de culpabilité et avec application, le cas échéant, de l'article 65, alinéa 2, du Code pénal.

⁵ Ce rapport d'audit a été suivi d'un « Rapport de suivi » du 13 juin 2024 et d'un « Rapport complémentaire » du 28 novembre 2024.

⁶ p. 116 du Rapport d'audit.

Cette loi n'a jamais été appliquée par le parquet général près la cour d'appel de Bruxelles, alors qu'elle permettrait de statuer plus rapidement dans toute une série de dossiers où les prévenus ont été reconnus coupables par le tribunal de première instance et ne contestent plus cette culpabilité en degré d'appel.

6. L'opposition non avenue :

Depuis une loi du 5 février 2016, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2016, l'opposition sera déclarée non avenue notamment si l'opposant, lorsqu'il comparaît en personne ou par avocat et qu'il est établi qu'il a eu connaissance de la citation dans la procédure dans laquelle il a fait défaut, ne fait pas état d'un cas de force majeure ou d'une excuse légitime justifiant son défaut lors de la procédure attaquée, la reconnaissance de la force majeure ou de l'excuse invoquées restant soumise à l'appréciation souveraine du juge (article 187, §6, 1^o, du Code d'instruction criminelle).

La Cour européenne des Droits de l'Homme a notamment dit ceci : « *La Convention laisse aux Etats contractants une grande liberté dans le choix des moyens propres à permettre à leurs systèmes judiciaires de répondre aux exigences de l'article 6 tout en préservant leur efficacité. Il appartient toutefois à la Cour de rechercher si le résultat voulu par celle-ci se trouve atteint* ». Comme la Cour l'a relevé dans l'arrêt Colozza, il faut que les ressources offertes par le droit interne se révèlent effectives si l'accusé n'a ni renoncé à comparaître et à se défendre ni eu l'intention de se soustraire à la justice (arrêt Colozza précité, pp. 15-16, § 30)⁷.

Par ailleurs, les hautes juridictions du pays ont interprété les termes « *ne fait pas état d'un cas de force majeure ou d'une excuse légitime justifiant son défaut lors de la procédure attaquée* » notamment comme suit :

- il suffit que l'opposant « fasse état » d'un cas de force majeure ou d'une excuse légitime et donc qu'il démontre à suffisance l'existence de ce motif, sans qu'il soit tenu d'en apporter la preuve⁸ ;
- l'excuse légitime couvre les cas qui ne sont pas des cas de force majeure et où l'opposant avait connaissance de la citation mais invoque un motif faisant apparaître que son absence ne signifiait pas qu'il souhaitait renoncer à son droit de comparaître et de se défendre, ou de se soustraire à la justice⁹ ;
- et la seule circonstance que l'absence de l'opposant résulte de sa propre négligence n'exclut pas l'existence d'une excuse légitime.¹⁰

Pour autant, certains juges de première instance n'appliquent pas cette interprétation restrictive des cas où une opposition peut être déclarée non avenue, ce qui nuit à l'effectivité des droits de recours et a eu pour effet d'augmenter considérablement le nombre d'appels au niveau de certaines cours d'appel, l'article 187, §9, alinéa 2, du Code

⁷ CEDH, 14 juin 2001, affaire MEDENICA c. SUISSE, §55.

⁸ C. const., 21 décembre 2017, arrêt 148/17, B.39.2.

⁹ Cass., 3 avril 2019, P.19.0032.F.

¹⁰ Cass., 27 février 2019, P.18.0982.F.

d'instruction criminelle prévoyant que l'appel dirigé contre la décision déclarant l'opposition non avenue saisit le juge d'appel du fond de l'affaire même si aucun appel n'a été formé contre le jugement rendu par défaut. Certains prévenus ne prennent même plus la peine de former opposition et interjettent directement appel.

La solution serait de supprimer cet article 187, §6, 1^o, du Code d'instruction criminelle ou de prévoir que, lorsque l'opposition est déclarée non avenue par le premier juge et que la cour d'appel réforme cette décision, la cause est renvoyée devant un autre premier juge pour qu'il soit statué au fond.

Suggestions en rapport avec la procédure civile :

7. Limitation du nombre de pages de conclusions :

Cfr intervention spécifique de W. David sur ce sujet.

Des limitations du nombre de pages des conclusions sont en vigueur dans les juridictions supérieures européennes (CEDH et CJUE) et ne sont dès lors pas de nature à être considérées comme une « *limitation excessive de l'exercice des droits de la défense* ». ¹¹

Des nombres de pages pourraient être définis selon le type de contentieux, ainsi que des possibilités de requérir un dépassement en cas de circonstances extraordinaires appréciées par le juge.

Surtout lorsque le juge est amené à statuer très rapidement (référés, contentieux de la détention préventive à la CMA), le nombre de pages devrait être adéquatement limité pour permettre à la juridiction d'en prendre connaissance et d'y répondre dans le temps limité qui lui est imparti. Il y a lieu aussi de garder un rapport de proportionnalité entre le nombre de pages et la durée des plaidoiries.

Nous pensons que la limitation du nombre de pages pourrait avoir un impact positif sur la qualité de celles-ci. Notamment en appel, il arrive bien souvent que certains avocats utilisent beaucoup le « *copier/coller* » par rapport à leurs conclusions devant le premier juge. Une limitation du nombre de pages devrait les amener à une écriture qui cerne plus directement les questions en litige en appel. De manière générale, la facilité du « *copier/coller* » a produit une inflation du nombre de pages qui tend à ralentir le travail de la justice.

La limitation du nombre de pages de conclusions serait aussi, pensons-nous, dans l'intérêt du justiciable, traçant un cadre égalitaire entre les parties et évitant que l'une d'elles économiquement plus forte ne puisse étrangler l'autre économiquement en l'entraînant dans une spirale de dépenses et inconsidérées ¹².

¹¹ Cfr, erronément selon nous, p. 21 du Rapport complémentaire du CSJ du 28 novembre 2024.

¹² Dans le même ordre d'idées, il peut arriver que la procédure soit utilisée par une partie dans une dynamique d'intimidation ou d'épuisement de la partie adverse (« procédure bâillon » ou « SLAPP »),

8. Augmentation du taux de ressort en appel :

En vertu de l'article 617 al. 1 du C.jud., les jugements du tribunal de première instance et du tribunal de l'entreprise qui statuent sur une demande dont le montant ne dépasse pas 2.500 €, sont rendus en dernier ressort.

Le taux de ressort était auparavant de 1.860 EUR et a été porté à 2.500 € par l'art. 136 de la loi du 30 juillet 2013 portant création d'un tribunal de la famille et de la jeunesse.

Les alinéas 4 à 7 de l'article 617 du C. jud. prévoient la possibilité que les montants puissent être indexés par le Roi ; il entrerait donc dans l'intention qu'une telle indexation se fasse, et cela n'a jamais été fait.

La non-indexation du taux de ressort revient, dans les faits, à une diminution de celui-ci.

Nous pensons que le taux de ressort devrait, *a minima*, faire l'objet de l'indexation prévue et organisée par l'article 617 du C. jud. lui-même.

Il pourrait aussi être envisagé par voie législative une augmentation du montant lui-même pour avoir un chiffre rond (p. ex : 3.000 € ? 4.000 € ? 5.000 € ?).

Nous ne pensons pas qu'une telle augmentation soit au détriment des intérêts des justiciables. D'une part, il n'existe pas de droit à un double degré de juridiction et il est donc légitime de prévoir des limites à l'accès au juge d'appel. D'autre part, dans des litiges où l'enjeu est limité, l'absence d'appel peut être dans l'intérêt du justiciable, lui évitant une débauche de frais par rapport à l'enjeu limité du litige.

9. Médiation obligatoire (ou première rencontre obligatoire avec un médiateur) dans certaines matières, p. ex en matière successorale (cfr Italie).

L'amiable se développe dans les juridictions, par le renvoi en médiation et, surtout, par les chambres de règlement amiable (CRA).

Les juges sont parfois réticents à renvoyer les justiciables en médiation¹³, estimant qu'il entre dans leur mission propre de résoudre le litige, et ayant des scrupules à renvoyer les

phénomène qui s'observe tant en droit civil qu'en droit pénal. Idéalement, le juge devrait pouvoir intervenir plus rapidement pour prévenir ou limiter tout abus, mais, dans la pratique, cela reste difficile.

¹³ La médiation et les modes alternatifs de résolution des conflits sont des instruments précieux, mais nous sommes bien conscients qu'ils ne sont pas la panacée, et ne devraient certainement pas remplacer la justice étatique. Celle-ci présente les avantages liés à la transparence, au caractère public de la justice, au rappel de la norme, au développement du droit et au contrôle public. La justice a une fonction d'organisation et de formation du droit qui va au-delà du dossier individuel. La médiation préalable ne devrait ainsi pas être généralisée.

parties vers un mode de résolution des litiges de type privé, où les parties devront rémunérer le médiateur.¹⁴

Il nous semble que, dans les pays où la médiation connaît un plus grand succès et occupe une place plus importante, cela passe à la fois par une étape de médiation (ou à tout le moins rencontre d'un médiateur) rendue obligatoire avant la saisine des tribunaux, et par des incitants financiers pour la médiation (p.ex. : crédit d'impôt).

Ce type de mécanisme (saisine ou rencontre préalable et incitant financier) pourrait être mis en œuvre dans certains contentieux spécifiques, comme en matière successorale, où les parties le plus souvent ont des liens de famille et des conflits à résoudre qui sont plus profonds que les aspects pécuniaires du litige.

C'est en tout cas une piste qui mériterait d'être explorée, avec une perspective de droit comparé des pays voisins : l'Italie et le Royaume-Uni nous paraissent être les pays les plus avancés à cet égard, ainsi que la France avec son mécanisme d'injonction à rencontrer un médiateur (pour une première séance gratuite, si nous avons bien compris le mécanisme).

10. Rétablir l'opposition devant le premier juge ? La quasi-suppression de l'opposition devant le premier juge par les réformes PP a eu pour conséquence de faire « monter » à la cour d'appel des litiges qui n'y seraient peut-être jamais arrivés.

Il nous paraîtrait en tout cas très utile d'analyser l'impact de cette réforme, et s'il est vraiment souhaitable de la maintenir.

En effet, si la réforme a permis de moderniser la procédure par défaut, il n'en demeure pas moins que dans la pratique quotidienne de la chambre « Famille – mineurs » de la cour, loin de répondre à l'objectif de limiter le cumul des voies de recours (opposition et appel) elle augmente immédiatement le nombre de dossiers devant la cour, qui ne seraient sans aucun doute, jamais arrivés devant elle.

Non seulement, l'appel est très régulièrement immédiat parce que le jugement a fait droit, dans le respect de l'article 806 du Code judiciaire, à des obligations alimentaires élevées sur base des seules pièces communiquées par le demandeur originaire, mais les parties formulent à cette occasion de nombreuses demandes reconventionnelles ou nouvelles relatives à l'exercice de l'autorité parentale aux modalités d'hébergement, précédées de demandes d'investigations.

Cette inflation de dossiers qui montent directement à la cour pour un premier débat contradictoire, qui intervient depuis la réforme, nuit à la bonne gestion des séparations familiales et, par conséquent à l'intérêt des enfants mineurs.

¹⁴ Ceci même si une résolution amiable du litige aura un impact financier positif pour les parties, leurs frais d'avocats étant inférieurs à ceux qui auraient été exposés pour une procédure qui va jusqu'à son terme, et avec l'économie d'un contentieux lié à l'exécution forcée.

Dans le même ordre d'idée, face aux demandes multiples des parties, il serait intéressant aussi d'envisager de moduler l'effet dévolutif de l'appel, en matière familiale, en invitant les parties à limiter précisément leur appel (par exemple sur les « seules » modalités d'exercice de l'autorité parentale et d'hébergement sur lesquelles le premier juge a tranché) et renvoyer au premier juge les questions alimentaires sur lesquelles il a décidé de réserver à statuer.

Bruxelles, le 10 février 2026