

Étude

166
167
168
169
170
171
172
173



174
175

Analyse statistique de la jurisprudence de la Cour de cassation au cours de la période 2000- 2020. Une invitation à la réflexion !

Introduction

1. Les données statistiques. Intérêt et intention d'hier et d'aujourd'hui. Dans son introduction du premier rapport annuel publié de la Cour de cassation (année judiciaire 1997-1998), monsieur Pierre Marchal, alors premier président, expliquait l'intérêt d'obtenir des statistiques sur le fonctionnement de la Cour : « *établir l'ampleur de l'arriéré existant en identifiant ses causes et en cherchant des moyens pour le réduire et le supprimer* »¹. En effet, pour mener une politique de gestion, il faut disposer de données chiffrées fiables, ayant fait l'objet d'un suivi sur une période assez longue. La Cour n'échappe pas à cet impératif. Un large aperçu des données statistiques relatives à son activité juridictionnelle est donc nécessaire pour lui permettre de mieux cerner certaines évolutions et, idéalement, de s'y adapter.

2. Premières constatations en 1998 et leur impact à ce jour. Dans cet esprit, le premier rapport annuel ne se bornait pas à analyser les chiffres, mais s'intéressait également aux causes et solutions de certaines évolutions observées à l'époque.

Dès 1998, la Cour constate effectivement une augmentation significative du nombre de pourvois en cassation, qu'elle attribue à six facteurs importants : (1) la hausse du nombre d'affaires pendantes devant les juridictions de fond, (2) l'évolution de la société, (3) l'inflation législative, (4) une conception erronée du pourvoi en cassation de la part du justiciable, qui le considère, à tort, comme un troisième degré de juridiction et (5) les nombreuses possibilités de procédures offertes par les voies de recours, (6) combinées aux modifications législatives qui affaiblissent l'autorité des décisions des juridictions de fond. Le rapport annuel suivant (1999) soulignait en outre l'érosion du caractère exceptionnel du pourvoi en cassation en tant que voie de recours extraordinaire².

Vingt ans plus tard, ces constatations sont toujours d'actualité. Toutefois, la présente étude montre que, depuis lors, d'autres facteurs influencent aussi le nombre de pourvois.

L'introduction du premier rapport annuel de la Cour, précédemment évoquée, proposait déjà une solution afin de mieux gérer la charge de travail croissante de la Cour, notamment par un élargissement du cadre du personnel. Cette solution fit d'emblée l'objet de réserves : l'amélioration qui découlerait d'une extension du cadre du personnel ne serait que temporaire si l'accroissement du nombre de pourvois devait persister. Comme cela sera exposé par la suite, cette vision se révéla prophétique.

3. Une meilleure compréhension à partir de données quantitatives. Un coin du voile levé : en quelles matières les pourvois en cassation sont-ils formés ? Intérêt de cette analyse. Depuis ce premier rapport annuel, la Cour de cassation n'a cessé de consacrer

¹ Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 1998, p. 15.

² Entre 1996 et 1999 notamment, divers apports législatifs ont, par exemple, permis de se pourvoir en cassation contre des décisions rendues par les commissions de libération conditionnelle, sans l'intervention d'un avocat. Voir le Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 1999, p. 15-17.

dans chacune de ses éditions une très grande attention à l'évolution des « chiffres », dès lors qu'elle considère qu'il s'agit là d'un instrument de gestion important. La Cour se concentre principalement sur les données quantitatives, comme le nombre d'affaires inscrites au rôle et prononcées chaque année, le stock d'affaires non clôturées à la fin de l'année et le temps nécessaire au traitement des dossiers.

Cependant, le rapport chiffré de 1998 ne se contentait pas de données quantitatives, mais comportait déjà un classement sommaire des affaires en fonction de la provenance des pourvois en cassation (cours et tribunaux, Conseil d'État, Cour des comptes, tribunal d'arrondissement, organes disciplinaires, députation permanente), selon la matière traitée (affaires civiles et commerciales, protection de la jeunesse et affaires sociales, matière répressive, matières électorale et fiscale)³ sur la base des différents rôles⁴, et selon la composition (chambres réunies), ainsi qu'un aperçu d'un certain nombre de procédures particulières (cassation dans l'intérêt de la loi, inscription de faux, règlement de juges, dessaisissement, prise à partie...). Il va sans dire que ces données restent fondamentales dans le cadre d'une future analyse (des données) de la jurisprudence de la Cour de cassation.

4. *Une première analyse critique : les chiffres de l'année 2000. L'enjeu d'une actualisation.* En vue de donner un caractère plus professionnel aux chiffres et à l'analyse des données, le rapport annuel de 2003⁵ comportait, outre une analyse quantitative classique, une étude plus substantielle des affaires C portées devant la Cour au cours de l'année 2000. Deux décennies plus tard, le moment paraît parfaitement choisi non seulement pour réexaminer l'évolution des chiffres sur une période plus large, mais également pour vérifier si la nature de l'« input » (à savoir les dossiers entrants) ou, à tout le moins, de la branche du droit dans laquelle les pourvois en cassation ont été formés, est demeurée constante ou si elle a changé au fil des ans.

Cette analyse est essentielle. En effet, lorsque, dans une matière déterminée, l'on observe que les pourvois en cassation ont tendance à disparaître ou que certaines parties ne sont quasiment plus représentées dans des procédures devant la Cour, quelles conclusions la Cour doit-elle en tirer quant à son accessibilité ? À tout le moins se pose la question de savoir s'il ne faut pas ouvrir le débat à ce sujet, nonobstant les possibilités d'y remédier.

5. *Une étude en plusieurs étapes. Focus d'abord sur l'input.* Pour toutes les raisons déjà évoquées, les référendaires P. Brulez et Fl. Parrein, en étroite collaboration avec certains membres du service d'appui (A. Bayrak) et le barreau de cassation (pour établir une fiche par cause), ont procédé à un examen minutieux des chiffres disponibles concernant le nombre annuel de pourvois en cassation pour la période 2000-2020.

³ Voir p.ex. *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 1998*, p. 292.

⁴ *Ibidem*, p. 304 et s.

⁵ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003-II*, p. 96, disponible ici : https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf

Dans un premier temps, l'examen effectué pour l'année 2020 se borne à commenter (certains aspects de) l'*input* des pourvois introduits en 2020. Les résultats de cette première étape font l'objet de la présente étude.

L'*output*, à savoir la teneur de la décision de la Cour dans les causes qui lui sont soumises, n'a pas encore été analysé, dès lors que tous les pourvois en cassation déposés au greffe de la Cour en 2020 n'ont pas encore été prononcés. Moyennant un soutien interne plus large en matière d'analyse des données, un examen plus approfondi de l'évolution de cet *output* et, ainsi, du résultat et de l'efficacité du pourvoi en cassation dans certaines matières, pourra être réalisé dans les années à venir.

Par ailleurs, la Cour a déjà entamé une recherche sur la question de savoir s'il y a eu d'éventuelles évolutions au cours de la période 2000-2020 en ce qui concerne la qualité des parties qui se pourvoient en cassation dans les affaires civiles, ou, autrement dit, sur la question de savoir qui s'oppose à qui (personnes physiques, sociétés, autorités). Cette recherche, qui constitue un complément à la présente étude, sera intégrée dans l'un des prochains rapports annuels.

6. *Un triptyque.* La présente étude se présente en trois parties.

- La première partie de l'étude (*I. Le flux entrant en degré de cassation : survol de vingt ans en chiffres*) offre une comparaison globale du flux annuel de nouvelles affaires au cours de la période 2000-2020, sur la base des rôles principaux auxquels les causes sont inscrites devant la Cour, à savoir les rôles C, D, F, S et P⁶. En effet, ces rôles donnent une première indication importante du contenu d'une affaire. Il ressortira de cette analyse que l'*input* a subi de profondes modifications depuis l'an 2000.

Bien qu'en théorie, la période précitée de vingt années soit prise en considération, il est également tenu compte, au besoin, du contexte des années précédentes.

En principe, l'année 2021 n'est pas incluse dans l'étude, l'*input* des affaires en 2021 étant abordé sous la rubrique « La Cour de cassation en chiffres » qui figure ailleurs dans le présent rapport annuel. Lorsque ces chiffres confirment une tendance, il en est bien entendu fait mention.

- La deuxième partie de l'étude (*II. Le flux entrant en degré de cassation : évolution du contenu des affaires en vingt ans*) traite plus spécifiquement du flux entrant, respectivement, des affaires C, F et P en 2020, en identifiant la matière juridique sur laquelle portent ces affaires et en comparant les données de 2020 avec celles disponibles en l'an 2000.
- Enfin, la troisième partie propose quelques conclusions provisoires et un certain nombre de pistes pour des analyses ultérieures.

⁶ Au rôle C sont inscrites les affaires civiles, au rôle D les affaires disciplinaires, au rôle F les affaires relevant du droit fiscal, au rôle S les affaires sociales et au rôle P les causes pénales.

Ces parties constituent en quelque sorte un « triptyque » qui lève un coin du voile sur l'*input* et le *contenu* des pourvois en cassation, un contenu qui, comme nous le verrons, a effectivement évolué sur la période 2000-2020.

I. Le flux entrant en degré de cassation : survol de vingt ans en chiffres

1. Analyse du flux entrant global sur deux décennies

7. Une large accessibilité, sujette à des pics, à des maxima historiques et à de fréquentes perturbations. L'accessibilité à la cassation est traditionnellement très large et n'est pas soumise à des restrictions ou à des sélections effectuées avant ou après le dépôt du pourvoi⁷. En matière civile, il n'existe que le filtre du barreau de cassation⁸ (à l'exception des affaires fiscales auxquelles ce filtre ne s'applique pas, *infra*). En matière répressive, le législateur a instauré depuis 2014 certains critères limitant quelque peu l'accès à la Cour, à savoir, d'une part, la condition de la signature du pourvoi en cassation par un avocat qui est titulaire d'une attestation de formation en procédure en cassation et, d'autre part, la possibilité pour la Cour de rendre une ordonnance de non-admission (*infra*)⁹. La Belgique dispose ainsi d'un système de libre accès au juge de cassation et la Cour de cassation n'exerce, en d'autres termes, que peu, voire aucune influence, sur l'afflux des affaires.

Cet afflux semble être soumis à d'importantes fluctuations sur une période assez longue. Dans la mesure où la Cour elle-même ne peut agir sur cet afflux, elle est systématiquement appelée à y faire face. La Cour y parvient, même si de telles fluctuations compliquent, voire empêchent le traitement efficace des causes, un délai de traitement stable et une réduction constante du volume des dossiers à traiter. Tout comme le travail mené sur l'année 2000 a donné lieu à la rédaction d'un document de travail intitulé « *Analyse du contentieux soumis à la Cour de cassation et considérations sur la régulation de ce contentieux* », la présente étude est également nécessaire, vingt ans plus tard, pour analyser comment et à quels moments ces fluctuations ont surgi et, autant que possible, pour en absorber au mieux l'impact.

8. Une année de départ avec des maxima historiques. En l'an 2000, point de départ de cette étude, la Cour de cassation a été confrontée à un pic historique de nouvelles affaires inscrites au greffe. Au début des années 1980, le seuil des 2.000 unités a été franchi pour la première fois. Ce nombre n'a cessé d'augmenter à partir de 1994 pour atteindre environ 2.500 à 2.600 nouvelles affaires par an et culminer, vers la fin des

⁷ D. ASSER, « De Nederlandse Hoge Raad: ruim baan voor de kerntaken door selectie aan de poort » A. BOSSUYT, B. DECONINCK, E. DIRIX, et al. (éds.), *Liber spei et amicitiae Ivan Veroustraete*, Bruxelles, Intersentia, 2011, 37-46.

Voir à ce propos également « Considérations sur la régulation du flux des recours soumis à la Cour de cassation », *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003-II*, 97 s., disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf

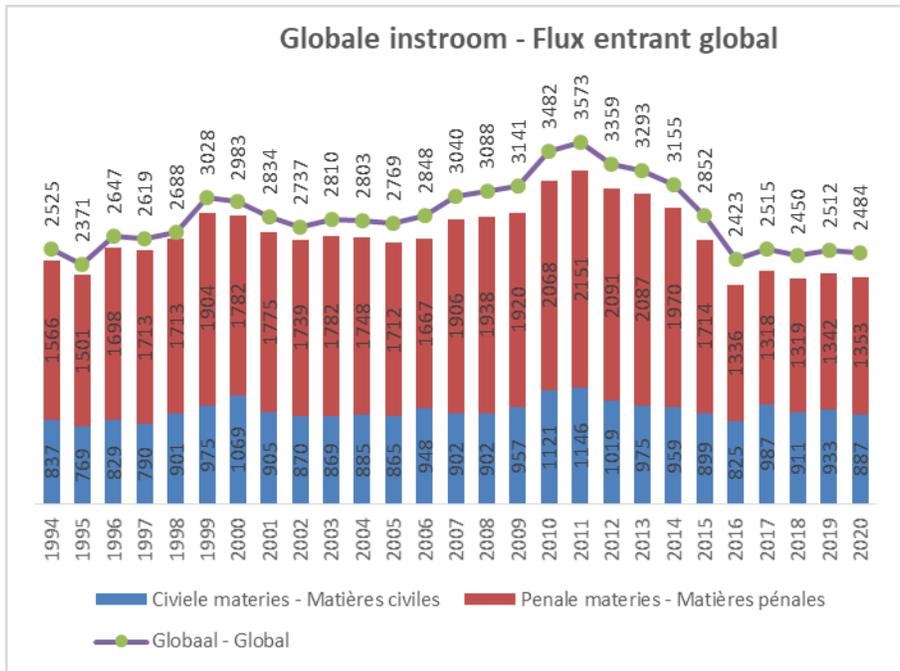
⁸ Voir l'article 478 du Code judiciaire

⁹ Pour un aperçu des filtres « avant et après dépôt du pourvoi » appliqués par le Conseil supérieur néerlandais (Nederlandse Hoge Raad), voir le site internet du Conseil supérieur (Hoge Raad) : <https://www.hogeraad.nl/procederen/>. Pour un aperçu des filtres d'accès à la Cour de cassation de France, voir le site internet de la Cour de cassation : <https://www.courdecassation.fr/la-cour/les-procedures-devant-la-cour-de-cassation/le-pourvoi-en-cassation>.

années 1990, à environ 3.000 unités¹⁰, un chiffre qualifié alors (et aujourd’hui encore) de « maximum historique ». Cela représente une augmentation de pas moins de cinquante p.c. sur une période de vingt ans¹¹.

Ce pic « historique » d’environ 3.000 entrées par an n’est toutefois pas resté exceptionnel. Après un court intermède, un deuxième pic a suivi dans les années de 2006 à 2014, qui a pu être quelque peu limité, en partie grâce à une intervention législative (*infra*). À la suite d’une diminution qui a connu son seuil le plus bas en 2016, le nombre de nouvelles affaires soumises à la Cour est progressivement revenu à une ligne fluctuante, quoique légèrement croissante. Cette tendance à la hausse se confirme dans les chiffres de 2021¹².

9. *Un aperçu global et les premières impressions.* L’évolution du flux entrant global d’affaires après 2000 laisse ainsi entrevoir trois périodes différentes, lesquelles sont résumées dans le graphique ci-dessous.



Il est clair que l’année 2000, point de départ de l’étude, constitue un point culminant. L’erreur serait de conclure sur cette base à une tendance à la baisse du nombre de nouvelles affaires dans les années qui suivent immédiatement. Le rapport annuel de 2001 nuance, à raison, le pic de 2000 en situant ces « maxima historiques » comme suit : il y a eu notamment en 2000 un nombre inhabituel de demandes en

¹⁰ Ainsi qualifiés dans le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2000*, p. 199.

¹¹ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003*, p. 85, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf. Idem *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2000*, p. 352.

¹² Voy. p. 41 du présent rapport.

dessalement¹³ ou en récusation (plus de 130), dont deux séries importantes de demandes (*infra*), entraînant une augmentation significative du nombre d'affaires C cette année-là.

En filtrant ces séries, il s'avère que le nombre de nouvelles affaires en 2000 se situe à un niveau comparable à celui des années suivantes. Après le pic de 2000, on observe en effet une première période au cours de laquelle le flux entrant se stabilise légèrement jusqu'à l'année 2006. Le flux entrant moyen durant cette période s'élève à environ 2.800 nouvelles affaires par an.

Une deuxième période, qui prend cours en 2007 et s'achève en 2016, se caractérise dans un premier temps par une forte augmentation du flux global, le pic historique de 3.000 nouvelles affaires étant systématiquement franchi chaque année. Cette hausse atteint son apogée en 2011, avec 3.573 nouvelles affaires. Les années 2012 à 2016 voient ensuite cet afflux diminuer considérablement.

En 2016 débute une troisième période (qui se termine en 2020), au cours de laquelle le flux entrant semble à nouveau se stabiliser plus ou moins, avec une moyenne d'environ 2.475 nouvelles affaires par an.

2. Rapport entre le flux en matière civile et le flux en matière pénale

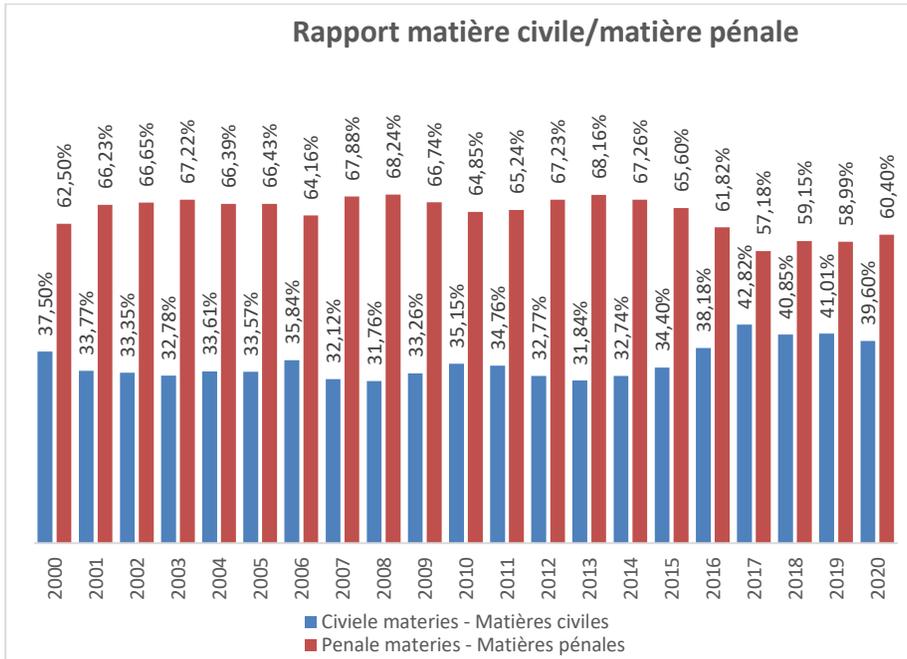
10. *La classification de base appliquée dans la répartition des affaires.* Parmi les affaires introduites annuellement devant la Cour, l'on distingue essentiellement, sur le plan du contenu, les affaires en matière civile, d'une part, et en matière répressive, d'autre part. En termes de chiffres, une comparaison entre le flux annuel d'affaires en matière civile au sens large (les première et troisième chambres)¹⁴ et le flux annuel d'affaires en matière répressive (deuxième chambre) sur vingt ans fait apparaître que l'*input* civil est soumis dans une moindre mesure aux fluctuations que l'*input* pénal et que la hausse du flux entrant global des affaires et sa diminution au cours de la période 2007-2016 se situent principalement au niveau de la matière pénale.

11. *Le rapport pénal – civil sur les deux dernières décennies.* L'évolution du flux de nouvelles affaires en matière répressive sur la période 2000-2020 a un impact sur le rapport entre la charge de travail de la Cour en matière civile et celle en matière pénale, compte tenu du caractère relativement stable du flux de nouvelles affaires civiles sur la même période. La « charge » pénale est clairement prépondérante mais, alors que le rapport entre matière civile et pénale était depuis longtemps, et de manière relativement constante, environ de 1/3 pour 2/3, la situation a évolué ces dernières années, portant ce rapport en 2016 à environ 4/10 d'affaires civiles pour 'seulement' 6/10 d'affaires pénales.

Les deux flux entrants – le civil (point 12 s.) et le pénal (point. 25 s.) – sont examinés plus en détail ci-après.

¹³ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2001*, p. 470. Voir par ailleurs *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003-II*, p. 89, note de bas de page 11, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf

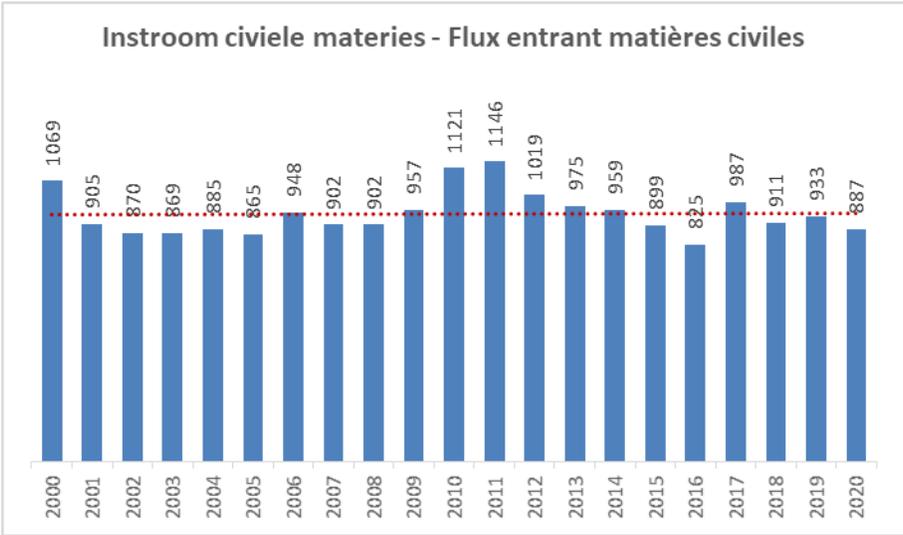
¹⁴ La notion de « matière civile » est largement interprétée : elle comprend à la fois les affaires C, D, F et S, à savoir les affaires civiles, disciplinaires, fiscales et sociales.



3. Analyse du flux entrant en matière civile sur deux décennies

1. Flux entrant globalement stable en matière civile

12. Un flux entrant relativement stable avec des pics irréguliers. Au cours de la période 2000-2020, le nombre annuel de nouvelles affaires en matière civile est resté relativement stable d'un point de vue global. Le nombre total de nouvelles affaires oscille entre 850 et 1.000 unités par an et s'élève en moyenne à 944 unités.



Les valeurs aberrantes de certaines années sont dues en (grande) partie à des circonstances conjoncturelles et non structurelles. Un exemple typique de telles fluctuations imprévues est ce que l'on pourrait désigner comme des 'séries d'affaires' (apparentées sur le fond et même parfois quasiment identiques), parmi lesquelles les demandes en dessaisissement¹⁵, précédemment évoquées, qui peuvent fausser les statistiques de la Cour.

Ainsi, il s'avère que le nombre relativement élevé de nouvelles affaires en matière civile en 2010 peut s'expliquer par : (i) une série de 57 pourvois en cassation quasi identiques résultant de la faillite d'une grande entreprise belge, lesquels ont été déposés devant la Cour dans le cadre d'une procédure opposant les curateurs de l'entreprise en faillite à plusieurs de ses salariés, (ii) une série de 26 pourvois en cassation quasiment identiques entre un grand employeur belge et une partie de ses salariés à titre individuel, et (iii) un nombre exceptionnellement élevé de demandes en récusation du juge civil, à savoir 45. En 2011, un nombre exceptionnellement élevé de demandes en dessaisissement du juge ont également été introduites devant la Cour (147), de même qu'un nombre relativement important de demandes en récusation (33). Le nombre relativement réduit de nouvelles affaires en matière civile en 2016 s'explique en revanche par le nombre exceptionnellement faible de demandes en dessaisissement introduites cette année-là, à savoir 9 (pour plus de détails, voir la partie II).

13. *Brève comparaison avec le flux entrant devant les cours d'appel et les cours du travail.* Il ressort d'une comparaison du flux des nouvelles affaires en matière civile devant la Cour de cassation, qui, comme il a été énoncé, est resté plus ou moins

¹⁵ La loi du 6 décembre 2006 a étendu la possibilité d'introduire devant la Cour une demande en dessaisissement du juge du fond à la négligence « pendant plus de six mois » de juger la cause qu'il a prise en délibéré (C. jud., art. 648, 4^e). Les demandes en dessaisissement qui, sur la base de cette règle, sont introduites devant la Cour, concernent en principe un grand nombre de dossiers, souvent similaires, dirigés contre un même magistrat qui accuse du retard dans le traitement de ses dossiers.

constant, avec le flux des nouvelles affaires en matière civile devant les cours d'appel et les cours du travail, qui, selon les données statistiques (fournies par le service Statistiques du Service d'appui du Collège des cours et tribunaux¹⁶), a baissé depuis 2011, que le *ratio* entre le nombre de nouvelles affaires en matière civile devant la Cour de cassation et le nombre de nouvelles affaires en matière civile devant les cours d'appel et les cours du travail est passé de 1 pour 24,49 en 2015 à 1 pour 18,66 en 2020. Compte tenu du fait que le flux d'affaires en matière civile devant la Cour en provenance de tribunaux autres que les cours d'appel et les cours du travail est resté relativement stable sur cette période¹⁷, cela signifie qu'en 2020, en termes de pourcentage, un pourvoi en cassation a été plus souvent introduit contre des arrêts rendus par les cours d'appel et les cours du travail qu'en 2015¹⁸.

	C. d'app. civil	C. du trav.	Total	Ratio Cass-C. d'app.
2011	18.457	4.609	23.066	1 tot 20,13
2012	18.127	4.930	23.057	1 tot 22,63
2013	17.592	4.697	22.289	1 tot 22,86
2014	17.117	4.553	21.670	1 tot 22,60
2015	17.213	4.807	22.020	1 tot 24,49
2016	15.895	4.534	20.429	1 tot 24,76
2017	15.118	4.292	19.410	1 tot 19,67

¹⁶ Ces chiffres peuvent être consultés en ligne sur le site internet du Collège des cours et tribunaux – <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/coll%C3%A8ge-des-cours-et-tribunaux#statistiques> (voir également https://justice.belgium.be/fr/statistiques/justice_en_chiffres, pour une comparaison sur plusieurs années).

¹⁷ Sont portées devant la Cour de cassation non seulement des affaires en provenance des différentes cours d'appel et cours du travail, mais également des affaires en provenance des cours d'assises, des tribunaux de première instance (tribunaux civils, tribunaux de la famille, tribunaux correctionnels et tribunaux de l'application des peines), des tribunaux de l'entreprise, des tribunaux du travail, des tribunaux de police et d'un certain nombre d'autres tribunaux.

Pour des statistiques détaillées concernant la provenance des décisions dont la Cour de cassation est saisie, voir page 46 du présent rapport annuel.

Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte des demandes en dessaisissement du juge civil, lesquelles sont comprises dans le nombre d'affaires C devant la Cour de cassation.

¹⁸ Il faut placer dans une juste perspective la comparaison faite entre le flux annuel d'affaires devant la Cour de cassation et devant les cours d'appel et les cours du travail.

Cette comparaison tend à contextualiser le surplus annuel de charge de travail de la Cour de cassation, en le comparant avec le surplus annuel de charge de travail devant les cours d'appel et les cours du travail.

Elle ne permet pas de déterminer le pourcentage d'affaires prononcées par les cours d'appel et les cours du travail qui font ensuite l'objet d'un pourvoi en cassation. Les affaires portées devant la Cour de cassation une certaine année proviennent en effet de dossiers dont les cours d'appel et les cours du travail ont été saisis plusieurs années auparavant.

Il n'empêche qu'une baisse du nombre annuel de nouvelles affaires devant les cours d'appel et les cours du travail peut influencer, après plusieurs années de délai, le nombre de nouvelles affaires portées devant la Cour de cassation.

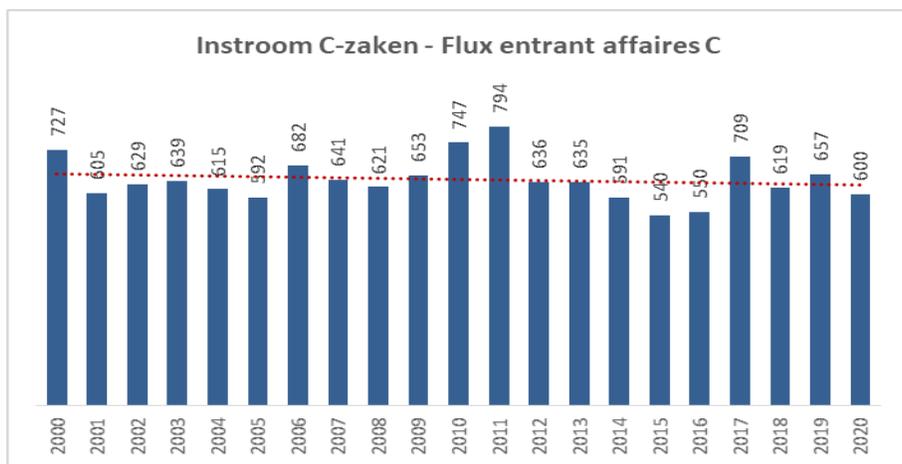
Il convient toutefois d'être suffisamment prudent quant aux possibles conclusions à en tirer, dès lors que le nombre annuel de nouvelles affaires devant la Cour de cassation est influencé par différents facteurs, dont le nombre annuel de nouvelles affaires devant les cours d'appel et les cours du travail est certes un des facteurs les plus importants, mais certainement pas le seul.

2018	15.651	4.131	19.782	1 tot 21,71
2019	14.600	3.827	18.427	1 tot 19,75
2020	13.221	3.332	16.553	1 tot 18,66

14. *Mais néanmoins un flux entrant très différencié par rôle*¹⁹. Si l'on considère séparément les différents rôles civils de la Cour, soit les rôles C, D, F et S, on remarque que, indépendamment de la relative stabilité constatée du nombre total d'affaires en matière civile, un certain nombre d'évolutions notables se sont produites sur les vingt années écoulées dans les affaires civiles soumises à la Cour. Ce sont principalement les rôles F et S qui présentent ces vingt dernières années des modifications significatives et diamétralement opposées.

2. Stabilité du flux entrant sous le rôle C

15. *Tendance à la hausse qui se mue en une tendance à la stabilité*. Le rapport annuel 2003 indique que le nombre d'affaires inscrites au rôle C sur la période courant de 1994 à 2001 a augmenté de façon assez régulière d'année en année²⁰. Il apparaît maintenant que cette hausse s'est largement stabilisée depuis 2001, abstraction faite d'une série de pics exceptionnels, dont il a déjà été question précédemment (*cf. supra*).



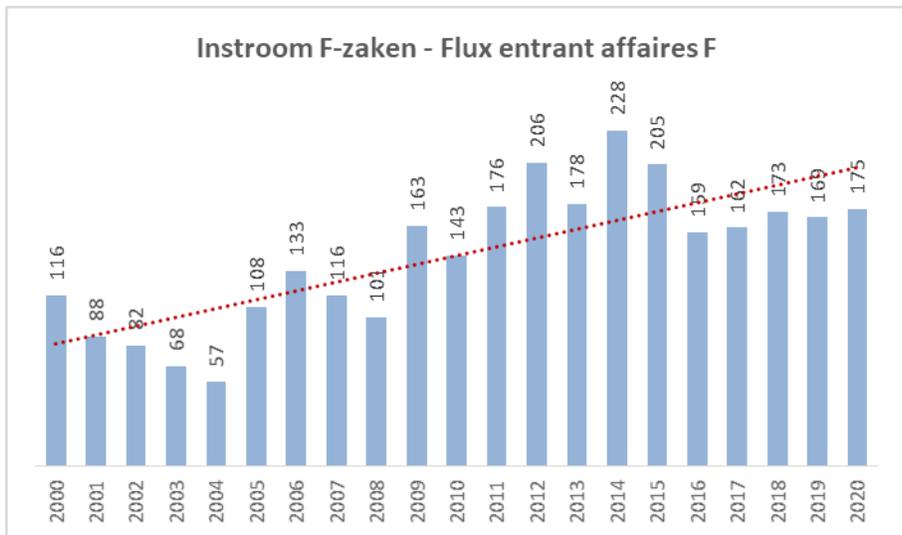
¹⁹ Une mise en garde importante s'applique à cette classification. En général, l'inscription au rôle est déterminée par la nature de la juridiction qui a rendu la décision attaquée. Sont ainsi inscrits au rôle C les pourvois formés contre les décisions des juridictions civiles (y compris le tribunal de l'entreprise). Par exemple, au rôle C ne sont pas uniquement inscrites les affaires de droit civil (droit des obligations, droit des contrats spéciaux, responsabilité extracontractuelle, droit de la preuve, droit de la famille et droit patrimonial de la famille, droit des biens, etc.), mais également des affaires de droit judiciaire (demande en référé, saisies, règlement collectif de dettes, etc.), de droit économique et financier (droit des assurances, droit des faillites, droit des sociétés, droit de la concurrence, droit du crédit et droit bancaire, droits intellectuels, etc.), de droit administratif (marchés publics, urbanisme, expropriations, droit de l'environnement, etc.), de droit public (droit constitutionnel, droit institutionnel européen, etc.) et de droit international et européen. Le rôle C comporte également une partie des litiges en matière fiscale (principalement des litiges sur l'exécution et certains litiges en matière de douane) et en matière disciplinaire (droit disciplinaire des magistrats, des greffiers, des notaires, etc.).

²⁰ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003*, p. 86, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf.

Cette stabilité cache une réalité plus complexe. Ainsi qu'il ressort de la deuxième partie de ce texte, un certain nombre d'évolutions de fond se sont produites au cours de la période étudiée concernant les matières sur lesquelles portent les affaires C.

3. Flux entrant à la hausse sous le rôle F

16. *Première évolution notable : une croissance toujours plus forte du nombre d'affaires fiscales.* Alors que le rapport annuel de 2003 fait encore état d'une diminution du nombre total de litiges en matière fiscale au cours de la période comprise entre 1994 et 2003²¹, le nombre d'affaires F a considérablement augmenté à partir de 2005, avec des pics importants en 2012, 2014 et 2015 (lorsque le nombre d'affaires F s'élevait à chaque fois à plus de 200 unités). Une légère diminution s'opère depuis 2015, mais le nombre de nouvelles affaires F au cours des trois dernières années reste nettement supérieur à celui du début des années 2000, avec environ 175 unités par an. D'ailleurs, les chiffres pour 2021 reflètent cette croissance continue, la barre des 200 dossiers étant à nouveau franchie²².



Ce graphique appelle une remarque importante. Il convient, en effet, de nuancer le faible nombre de nouvelles affaires F en 2003 et en 2004 et leur (quasi) doublement en 2005, dès lors que cette situation s'explique en grande partie par des raisons organisationnelles. Le nombre historiquement bas d'affaires F en 2003 et en 2004 est lié au fait que, durant ces années, la Cour a traité un nombre relativement élevé d'affaires fiscales non pas en tant qu'affaires F, mais en tant qu'affaires C. Cette pratique a été abandonnée en 2005. En d'autres termes, l'augmentation brutale du nombre d'affaires F en 2005, portant le nombre d'affaires F au niveau de 2000, ne constitue pas une réelle augmentation.

²¹ Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003, p. 86, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf.

²² Voir p. 65 du présent rapport.

17. *Causes évidentes de l'augmentation des affaires fiscales.* L'accroissement des nouvelles affaires F à compter de 2006 est dû à diverses raisons. Tout d'abord, cette augmentation ne peut être dissociée de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, telle que modifiée par la loi du 17 février 2000, qui a entraîné une profonde modification du droit de la procédure fiscale²³. En effet, cette loi a fait évoluer la procédure de réclamation en matière d'impôts directs d'une procédure judiciaire à une procédure purement administrative, dans le cadre de laquelle l'administration fiscale (le directeur régional) n'agit plus en tant que juge (en première instance) dans un litige relatif à l'application de la loi fiscale (même si, auparavant, le directeur régional le faisait sous le contrôle *a posteriori* des cours d'appel et de la Cour de cassation). Le traitement judiciaire des « contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt » ayant été supprimé du Code des impôts sur les revenus 1992²⁴ pour être intégré au Code judiciaire, les procédures de droit commun s'appliquent en principe depuis lors : après avoir épuisé la procédure de réclamation administrative, le contribuable peut se tourner, dans le délai prescrit par la loi, vers les tribunaux de première instance ; en cas de désaccord avec la décision du juge en première instance, l'administration fiscale ou le contribuable peut saisir la cour d'appel ; en cas de désaccord avec la décision de la cour d'appel, il est encore possible de se pourvoir en cassation. Il est évident que cette modification du droit de la procédure fiscale a provoqué un changement de mentalité, menant à ce que les parties à un litige fiscal se pourvoient plus souvent en cassation.

Cependant, la modification du droit de la procédure fiscale en matière d'impôts directs ne peut expliquer à elle seule la progression annuelle des nouveaux dossiers F. En effet, non seulement le nombre d'affaires en matière d'impôts directs a augmenté, mais également le nombre d'affaires relatives aux impôts indirects (*infra*). Le nombre élevé de pourvois en cassation en matière fiscale trouve au moins en partie son origine dans le fait que les affaires fiscales soulèvent souvent des questions juridiques de principe encore relativement inexplorées dans la jurisprudence et dans la doctrine concernant l'interprétation de la loi fiscale, que la Cour de cassation est alors invitée à clarifier. Les adaptations régulièrement apportées à la législation fiscale, en combinaison avec la plus grande spécialisation de diverses professions dans les aspects fiscaux propres à la vie des entreprises et à la vie privée, ne cessent en effet de soulever de nouvelles questions au sein de la pratique juridique.

Il apparaît également que le contentieux fiscal est par excellence une matière marquée par le droit européen et le droit constitutionnel (et, par conséquent, par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle) au cours des deux décennies étudiées. Le droit européen et le droit

²³ Dès lors qu'il a fallu plusieurs années après les modifications de loi de 1999 avant que soient portés devant la Cour les premiers litiges auxquels s'appliquent ces nouvelles lois, les conséquences de ces modifications législatives ne se sont fait sentir clairement pour la première fois qu'en 2005 devant la Cour de cassation.

²⁴ Il y a lieu de distinguer une « contestation relative à l'application d'une loi d'impôt » d'un litige relatif au recouvrement de créances fiscales (art. 569, alinéa 1^{er}, 32^o, du Code judiciaire). Depuis les modifications législatives de 1999, les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt relèvent de la compétence exclusive du tribunal de première instance. Les litiges relatifs au recouvrement de créances fiscales sont de la compétence du juge des saisies (articles 1395, alinéa 1^{er}, et 1498 du Code judiciaire).

constitutionnel (et leur influence sur le droit fiscal national) soulèvent de nombreuses nouvelles questions juridiques qui sont au final soumises à l’appréciation de la Cour.

18. *Le flux entrant des affaires fiscales est disproportionné par rapport au flux judiciaire global.* Une comparaison du flux annuel de nouvelles affaires portées devant la Cour de cassation avec celui de nouvelles affaires fiscales dont les cours d’appel sont saisies, selon les statistiques du service Statistiques du Service d’appui du Collège des cours et tribunaux, amène à un constat saisissant. Le flux annuel de nouvelles affaires fiscales devant la Cour de cassation est élevé en comparaison tant avec le celui devant les cours d’appel, qu’avec les chiffres globaux susmentionnés. Le *ratio* entre le flux fiscal de la Cour et celui des cours d’appel varie entre 1 pour 6,17 (en 2014) et 1 pour 10,34 (en 2010). En 2020, ce *ratio* était de 1 pour 7,73. Il est donc plus élevé que dans toute autre matière.

	C. app. – aff. Civ - fisc ²⁵	Ratio Cass- C. d’app.
2011	1.552	1 tot 8,81
2012	1.448	1 tot 7,02
2013	1.121	1 tot 6,30
2014	1.407	1 tot 6,17
2015	1.484	1 tot 7,24
2016	1.349	1 tot 8,48
2017	1.373	1 tot 8,48
2018	1.486	1 tot 8,59
2019	1.512	1 tot 8,95
2020	1.353	1 tot 7,73

Même si l’on tient compte du fait que la quasi-totalité des affaires F dont la Cour de cassation est saisie proviennent des cours d’appel (à de très rares exceptions près), et que les nouvelles affaires soumises une année donnée à l’appréciation de la Cour de cassation peuvent avoir été portées devant les cours d’appel sur une durée de plusieurs années, force est de conclure qu’une partie assez considérable des affaires fiscales traitées par les cours d’appel finissent par faire l’objet d’un pourvoi en cassation.

19. *Comment réguler la croissance du rôle fiscal ?* Un facteur important expliquant le grand nombre de pourvois en matière fiscale, vérifiable à la lumière des chiffres, réside dans l’absence de filtre légal régulant l’accès à la Cour de cassation. S’agissant des affaires F, un pourvoi en cassation peut être introduit par un avocat, qui ne doit pas être un avocat à la Cour et ne doit pas davantage être titulaire d’une attestation de formation en procédure en cassation²⁶. L’administration fiscale peut elle aussi se pourvoir en cassation sans l’assistance d’un avocat. Les statistiques que la Cour tient

²⁵ Les chiffres mentionnés dans cette colonne concernent de nouvelles affaires en matière civile inscrites annuellement aux greffes des cours d’appel qui, dans les statistiques annuelles des cours et tribunaux communiquées par le service Statistiques du Service d’appui du Collège des cours et tribunaux, sont classées comme étant des affaires relatives aux impôts directs, aux impôts indirects et, depuis 2014, à la fiscalité locale.

²⁶ Cela résulte de l’article 378 C.I.R. 1992.

en la matière depuis 2015 révèlent que près de la moitié (entre 43 et 55 p.c.) des pourvois en cassation des affaires F sont prononcés sans que la partie demanderesse ait été assistée par un avocat à la Cour²⁷.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arrêts avec assistance d'un avocat à la Cour	93 (47%)	88 (50%)	74 (45%)	99 (58%)	89 (57%)	86 (54%)
Arrêts sans assistance d'un avocat à la Cour	106 (53%)	87 (50%)	92 (55%)	73 (42%)	65 (43%)	72 (46%)

Il ressort des mêmes statistiques que les chances de succès d'un pourvoi en cassation formé par un contribuable et, dans une certaine mesure par l'administration fiscale, sont considérablement plus élevées lorsque l'assistance d'un avocat à la Cour est sollicitée. Cela résulte non seulement de la spécialisation de cet avocat dans la rédaction des moyens de cassation en sa qualité de membre du barreau de la Cour, mais aussi de l'importante fonction de filtre qu'il exerce en s'abstenant de soumettre à la Cour les affaires dont il estime qu'elles ont peu de chances d'aboutir.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pourcentage de cassation dans des affaires F avec assistance d'un avocat à la Cour	46%	32%	36%	31%	45%	29%
Pourcentage de cassation dans des affaires F sans assistance d'un avocat à la Cour	21%	25%	28%	23%	32%	19%
Pourcentage global de cassation des affaires F	32%	27%	32%	28%	40%	25%

C'est pour cette raison et dans le but de rendre plus gérable l'afflux d'affaires F soumises à la Cour, que, tant le rapport annuel de la Cour²⁸ que le rapport annuel du Procureur général près la Cour de cassation au Comité parlementaire chargé du suivi législatif²⁹ insistent, depuis des années, pour rendre l'intervention d'un avocat à la Cour également obligatoire dans les affaires F. À ce jour, cette proposition n'a pas été entendue par le législateur. Compte tenu de l'augmentation constante des affaires fiscales devant la Cour, l'introduction d'un filtre s'avère toujours plus nécessaire. En effet, un tel filtre permettrait à la Cour de se concentrer davantage sur sa mission principale, sans être entravée par des moyens de cassation manifestement irrecevables

²⁷ Depuis 2015, la Cour comptabilise, en ce qui concerne les *arrêts prononcés* en une année déterminée (et donc non pas pour les nouvelles affaires enregistrées au greffe de la Cour), le nombre d'affaires dans lesquelles un pourvoi a été déposé sans l'assistance d'un avocat à la Cour.

²⁸ Dans le rapport annuel 2015, la Cour demandait déjà au législateur d'imposer aux deux parties l'intervention d'un avocat à la Cour pour les affaires fiscales. Depuis lors, cette demande est reformulée dans chaque rapport annuel (pour les rapports annuels de la Cour, voir <https://courdecassation.be>.)

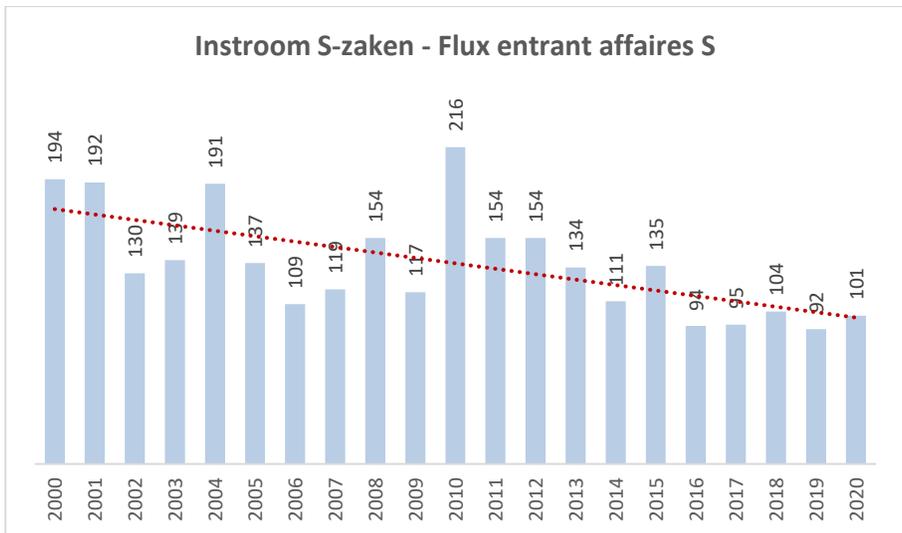
²⁹ Le procureur général près la Cour de cassation a proposé pour la première fois dans son rapport législatif de 2016 d'imposer l'intervention d'un avocat à la Cour pour les affaires fiscales. Voir le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2016*, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2016.pdf. Cette proposition a, depuis lors, été systématiquement renouvelée par le procureur général près la Cour (voir les rapports annuels de la Cour, disponibles ici <https://courdecassation.be>).

ou non fondés, avec à la clé une réduction des délais de traitement actuellement très longs dans les affaires fiscales³⁰, dans l'intérêt du justiciable.

4. Flux en baisse sous le rôle S

20. *Deuxième évolution notable : baisse du nombre des affaires sociales.* La forte augmentation, sur la période 2000-2020, du nombre de nouvelles affaires F inscrites annuellement au greffe de la Cour contraste avec la forte diminution du nombre des affaires S sur la même période. Celui-ci oscille ces cinq dernières années autour des 100 unités, soit près de la moitié du nombre de nouvelles affaires S en 2000. On observe clairement une baisse structurelle du nombre de nouvelles affaires S soumises à la Cour chaque année³¹.

Dès lors que la régression du nombre de nouvelles affaires S sur la période 2000-2020 compense en grande partie la hausse du nombre de nouvelles affaires F sur la même période, ces deux évolutions ne se reflètent pas immédiatement dans le nombre total de nouvelles affaires en matière civile (*supra*), qui intègre les deux matières. Néanmoins, il va sans dire que cela a un grand impact dans la pratique, car l'expertise requise pour ces deux spécialisations n'est pas interchangeable.



³⁰ Sur les longs délais de traitement des affaires fiscales, voir le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2020*, p. 73-74 et p. 89-91, disponible ici <https://courdecassation.be>.

³¹ Le nombre exceptionnellement élevé de nouvelles affaires S en 2010 peut donner une image quelque peu déformée de la situation et donner l'impression que la tendance à la baisse du nombre de nouvelles affaires S est à relativiser. Or, ce n'est pas le cas. En effet, ce nombre exceptionnellement important est la conséquence de la série précitée de 57 pourvois en cassation presque identiques résultant de la faillite d'une grande entreprise belge, lesquels ont été déposés devant la Cour dans le cadre d'une instance entre les curateurs de l'entreprise en faillite et certains salariés de cette entreprise. Toutes ces affaires ont été inscrites au rôle S.

³² Voir, entre autres, J. BUELENS, R. CARTON, C.-E. CLESSE, et al., « L'accès étranglé au procès social », *J.T.*, 2018, 143-144; X, « Hervormingen verhinderen toegang tot de arbeidsrechtbank voor de burger », *Juristenkrant*, 2018, n°. 363, 10.

21. *Évolution parallèle du flux entrant des affaires sociales et du flux judiciaire global.* La baisse du nombre annuel de nouvelles affaires S soumises à la Cour de cassation est en grande partie parallèle à celle du nombre annuel de nouvelles affaires dont sont saisies les cours du travail : puisque ces dernières sont saisies de moins d'affaires, il est logique que, de même, moins d'affaires fassent l'objet d'un pourvoi en cassation. Le nombre annuel de nouvelles affaires devant les cours du travail en 2020 est inférieur d'environ 31 p.c. à celui de 2010.

La diminution du nombre d'affaires devant les cours du travail est, à son tour, la conséquence logique du recul du nombre d'affaires devant les tribunaux du travail. En raison de diverses modifications législatives, un certain nombre de litiges, comme les litiges relatifs aux pensions, ont pratiquement disparu. De même, le nombre de litiges en droit du travail portés devant les tribunaux du travail a fortement diminué ces deux dernières décennies. L'intervention médiatrice de certaines organisations joue certainement un rôle dans cette diminution. Il est nécessaire de se pencher davantage sur cette question, dès lors que l'accès des justiciables à la Justice, tant pour les procédures devant les juridictions d'instance que pour la procédure devant la Cour de cassation, en matière sociale, constitue une préoccupation grandissante³².

Vu le nombre annuel assez limité de nouvelles affaires S portées devant la Cour de cassation, certainement au cours de ces cinq dernières années, le rapport entre le nombre de nouvelles affaires S devant la Cour de cassation et le nombre de nouvelles affaires devant les cours du travail varie considérablement. En 2020, ce rapport était de 1 pour 32,99.

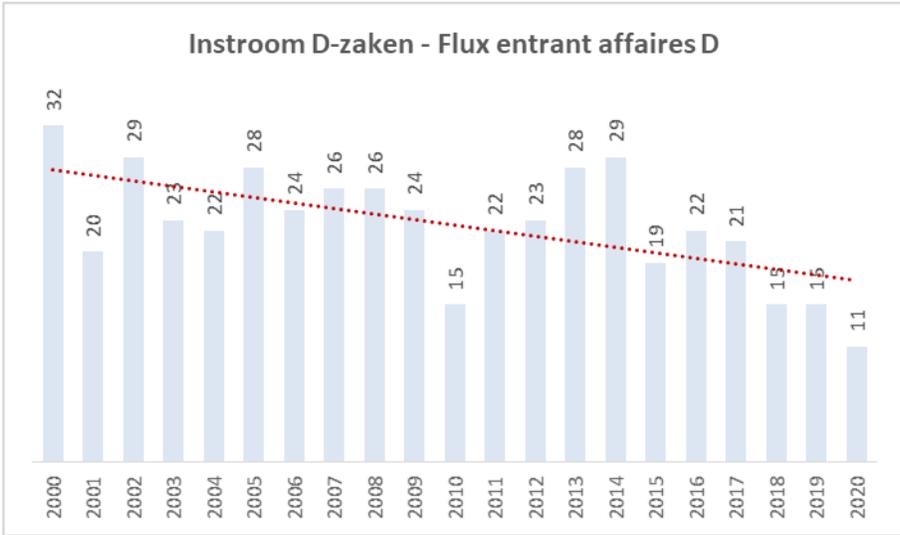
	C. du trav.	Ratio Cass- cour du trav.
2011	4.609	1 tot 29,93
2012	4.930	1 tot 32,01
2013	4.697	1 tot 35,05
2014	4.553	1 tot 41,01
2015	4.807	1 tot 35,61
2016	4.534	1 tot 48,23
2017	4.292	1 tot 45,18
2018	4.131	1 tot 39,72
2019	3.827	1 tot 41,60
2020	3.332	1 tot 32,99

5. *Rôle D capricieux*

22. *Impact du rôle D.* Enfin, le rôle D présente également une diminution du nombre de nouvelles affaires au cours des vingt dernières années. Il faut toutefois se garder de tirer des conclusions trop générales de cette tendance à la baisse. Le rôle des affaires D comporte un nombre relativement limité d'unités et s'envole parfois, notamment en

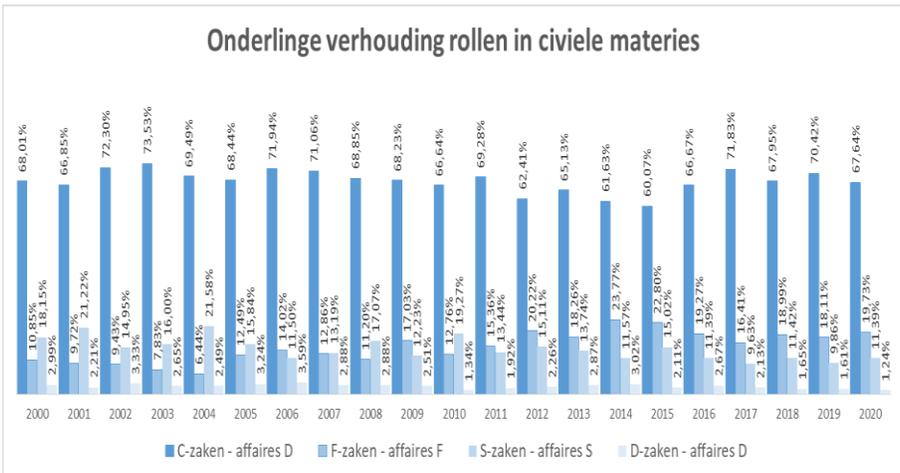
³² Voir, entre autres, J. BUELENS, R. CARTON, C.-E. CLESSE, et al., « L'accès étranglé au procès social », *J.T.*, 2018, 143-144; X, "Hervormingen verhinderen toegang tot de arbeidsrechtbank voor de burger", *Juristenkrant*, 2018, n°. 363, 10.

raison de l'influence d'autres branches du droit ou de l'impact de la jurisprudence européenne ou de la Cour européenne des droits de l'homme.



6. Rapport entre les rôles civils

23. *Rapports mutuels fluctuants entre les rôles civils.* Les évolutions décrites ci-dessus ont indéniablement un impact sur le rapport entre les différents rôles en matière civile.



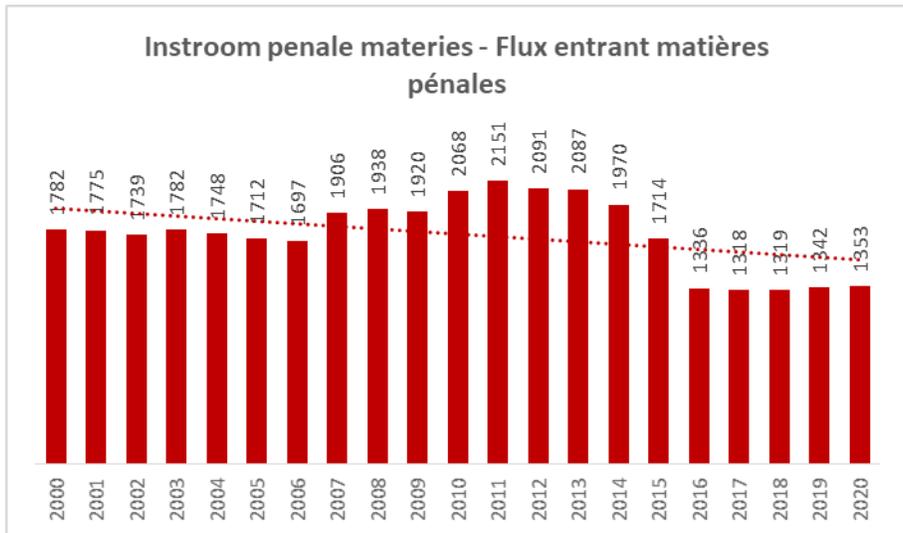
Les affaires C constituent systématiquement la majeure partie de l'ensemble des affaires en matière civile. Globalement, sur la période 2000-2020, 65 à 70 p.c. de l'ensemble des nouvelles affaires en matière civile ont ainsi été inscrites au rôle C. Alors que les affaires S ont longtemps constitué le deuxième lot le plus important de cette matière, avec 15 à 20 p. c. de l'ensemble des nouvelles affaires, cette place a, depuis 2011, progressivement été reprise par les affaires F, qui ne constituaient, au début des années 2000, que 10 p.c., voire moins, des nouvelles affaires en matière

civile. Ces six dernières années, les affaires F représentent en effet 15 à 20 p.c. de la charge de travail de la Cour en matière civile, contre seulement 10 à 12 p.c. pour les affaires S.

4. Analyse du flux entrant en matière pénale sur deux décennies

24. *Un flux entrant caractérisé par des fluctuations et des pics problématiques.* Le nombre annuel de nouvelles affaires en matière pénale suit l'évolution du flux entrant global :

- entre 1980 et 1999, le nombre annuel de nouvelles affaires pénales augmente progressivement, passant d'environ un millier d'unités en 1980 à un peu plus de 1.900 unités en 1999. Cette hausse n'est pas due au hasard : d'une part, elle coïncide avec l'introduction d'un certain nombre de procédures particulières d'urgence devant la Cour (concernant principalement le mandat d'arrêt européen et la détention préventive) et, d'autre part, elle s'explique par l'absence de filtre légal régulant l'accès à la Cour en matière pénale ;
- entre 2000 et 2006, le flux entrant est constamment très élevé, le nombre annuel moyen de nouvelles affaires en matière pénale étant d'environ 1.750 unités ;
- commence ensuite une période caractérisée par une hausse plus importante (marquée par un pic de 2.151 unités en 2011), suivie d'une diminution d'une ampleur plus forte encore ;
- à partir de 2016, le flux entrant annuel de dossiers pénaux semble de nouveau se stabiliser autour d'une moyenne de 1.350 unités ;
- toutefois, cette stabilité connaît, en 2021, une nouvelle évolution vers une forte augmentation du nombre de nouvelles affaires pénales³³.



25. Les fluctuations du flux entrant s'expliquent par des modifications législatives et par l'existence ou l'absence d'un filtre d'accès. Les causes de l'augmentation soudaine des pourvois en matière pénale à partir de 2007 et du nombre très élevé de

³³ Voir p. 72 du présent rapport.

ceux-ci au cours de la période 2007-2014, sont examinées en détail dans les rapports annuels publiés par la Cour entre 2007 et 2014, en particulier dans la partie consacrée au rapport annuel du Procureur général près la Cour au Comité parlementaire chargé du suivi législatif³⁴. L'augmentation soudaine à partir de 2007 est due, en réalité, à une succession de nouvelles lois pénales importantes qui, dans un premier temps, ont entraîné un afflux de litiges devant la Cour.

L'augmentation significative du nombre de pourvois en matière pénale en 2007 (1.906 unités contre 1.697 en 2006, soit une augmentation de 209 unités) est à relier en grande partie à l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2007 (pour ce qui concerne les peines privatives de liberté dont la partie exécutoire s'élève à plus de trois ans)³⁵, 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 ». Cette loi a transféré aux tribunaux de l'application des peines nouvellement créés³⁶ la compétence en matière d'exécution des peines dont les commissions de libération conditionnelle étaient investies. Le législateur a prévu que seul un pourvoi en cassation est ouvert contre les décisions desdits tribunaux de l'application des peines³⁷, la Cour étant alors tenue de suivre une procédure particulière d'urgence ; de plus, dans un premier temps, les parties elles-mêmes pouvaient former un pourvoi, sans l'assistance d'un avocat. Ainsi, les pourvois en cassation contre les décisions des tribunaux de l'application des peines étaient admis sans filtre³⁸. Il en est résulté, en 2007, un afflux soudain de pourvois concernant la matière de l'exécution des peines (251 affaires), laquelle représentait pour la Cour un contentieux pratiquement neuf. Même si une très grande partie de ces pourvois

³⁴ Voir *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2007*, pp. 197 et 200-202, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2007.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2008*, p. 188, p. 193 (avec renvoi au rapport annuel de 2005) et pp. 197-199, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2008.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2009*, pp. 170-172, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2009.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2010*, pp. 101-102, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2010.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2011*, pp. 84-86, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Jaarverslag_2011.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2012*, pp. 84-94, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Jaarverslag_2012.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2013*, pp. 98-102, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2013.pdf.

³⁵ Cette loi du 17 mai 2006 prévoit une entrée en vigueur par phases. Depuis l'entrée en vigueur de la première phase, le 1^{er} février 2007, la compétence des tribunaux de l'application des peines porte uniquement sur les peines privatives de liberté dont la partie exécutoire est supérieure à trois ans. Ce n'est qu'ultérieurement que devait entrer en vigueur la partie de la loi relative aux peines dont la partie exécutoire est inférieure ou égale à trois ans, aux décisions judiciaires d'internement et à la mise à disposition des tribunaux de l'application des peines. Cependant, l'entrée en vigueur de la partie de la loi relative aux peines dont la partie exécutoire est inférieure ou égale à trois ans a été reportée à plusieurs reprises ; elle est désormais prévue pour le 1^{er} juin 2022.

³⁶ Loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines.

³⁷ Article 97 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.

³⁸ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2007*, p. 227, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2007.pdf.

avaient trait à des questions de fait et étaient donc irrecevables, la Cour a dû instruire et examiner l'ensemble de ces affaires³⁹.

Du fait de la décantation progressive des nouvelles règles relatives à l'exécution des peines, sous l'influence de la jurisprudence de la Cour, le nombre de pourvois en cette matière a de nouveau diminué à partir de 2008⁴⁰. En outre, depuis une modification introduite par le législateur en 2009, la déclaration de pourvoi en cassation en matière pénale concernant l'exécution d'une peine doit être signée par un avocat⁴¹. La baisse du nombre de pourvois en rapport avec l'exécution de peines s'en est trouvée accélérée de manière substantielle⁴².

26. *Un effet multiplicateur au tournant de la décennie, en 2010.* Malgré la baisse du nombre de pourvois concernant l'exécution de peines à partir de 2008, et surtout à partir de 2009, le nombre de pourvois en matière pénale est resté élevé au cours de la période 2010-2014. Le pic atteint au cours de cette période a été le résultat d'un grand nombre de modifications législatives successives, déjà entamées avant cette période mais qui se sont renforcées mutuellement.

Dans le rapport qu'il a adressé en 2009 au Comité parlementaire chargé du suivi législatif, le Procureur général près la Cour évoque les nombreuses modifications apportées à l'article 416 (aujourd'hui 420), alinéa 2, du Code d'instruction criminelle⁴³. Dans ce second alinéa, le législateur avait introduit de plus en plus d'exceptions au principe selon lequel le pourvoi contre les arrêts préparatoires et d'instruction, ou les jugements en dernier ressort de cette nature, n'est ouvert qu'après l'arrêt ou le jugement définitif. Le législateur a ainsi multiplié les possibilités de pourvoi contre les décisions ne clôturant pas le litige, un tel pourvoi pouvant être introduit au cours ou à l'issue de l'instruction préparatoire. En conséquence, le nombre de pourvois en matière pénale fut historiquement élevé au tournant de la décennie⁴⁴.

³⁹ Voir à ce sujet M. DE SWAEF et M. TRAEST, « Eén jaar strafuitvoeringsrechtbanken: een overzicht van cassatierechtspraak », *R.W.*, 2007-2008, pp. 1570-1584.

⁴⁰ En 2008, 209 pourvois en cassation « seulement » ont été formés en rapport avec l'exécution de peines (soit 42 de moins qu'en 2007).

⁴¹ Loi du 6 février 2009 modifiant l'article 97 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, entrée en vigueur le 8 mars 2009.

⁴² En 2009, seuls 138 pourvois ont été introduits en rapport avec l'exécution de peines ; ce nombre ne fut ensuite que de 120 en 2010, 71 en 2011, 93 en 2012, 68 en 2013 et 58 en 2014.

⁴³ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2009*, pp. 171-172, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2009.pdf.

⁴⁴ Ainsi, la loi du 12 mars 1998 (dite « petit Franchimont ») permettait de se pourvoir en cassation en rapport avec la purge des nullités (article 235bis du Code d'instruction criminelle) au cours même de l'instruction et du règlement de la procédure, avant que l'affaire soit soumise au juge du fond. En outre, les parties avaient même la possibilité de former des pourvois à plusieurs reprises avant la décision définitive. Une pléthore de pourvois en cassation concernant le stade de l'instruction en a résulté presque immédiatement.

La situation a semblé se régulariser entre 2000 et 2009 mais, au tournant de la décennie, elle s'est à nouveau dégradée sous l'effet des procédures relatives aux méthodes particulières de recherche. Diverses lois ont notamment introduit la possibilité de former un pourvoi immédiat contre la décision de la chambre des mises en accusation relative au contrôle de l'application des méthodes spéciales de recherche (article 235ter du Code d'instruction criminelle) et, une fois encore, le nombre de pourvois en cassation a ensuite connu une augmentation. Voir le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2010*, 101-102, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2010.pdf.

Ces procédures en cassation précédant la décision définitive nécessitaient souvent une appréciation factuelle plutôt que juridique, pour laquelle la Cour n'est pas compétente, et avaient pour effet de retarder la décision finale de manière non négligeable. La question de savoir s'il y avait effectivement lieu que la Cour intervienne durant cette phase préalable, plutôt que d'apprécier la régularité de la procédure dans son ensemble après la décision finale, se posait de plus en plus.

27. *Les propositions formulées pour réguler le flux, le long processus de réforme et leur impact.* À plusieurs reprises et par différents canaux, la Cour a formulé des propositions de réforme de la procédure de cassation en matière pénale, élaborées au sein d'un groupe de travail spécialement constitué à cet effet, composé de membres du siège et du parquet. L'objectif poursuivi était, d'une part, de mettre un terme à la hausse du nombre de pourvois (fantaisistes) en matière pénale et, d'autre part, d'améliorer la qualité des moyens soumis à la Cour en cette matière⁴⁵. Sur l'insistance de la Cour, le législateur a donné suite à plusieurs d'entre elles. La baisse du nombre de pourvois en matière pénale, qui a débuté en 2014 et s'est poursuivie jusqu'en 2016, est en grande partie due aux nouveaux filtres d'accès, plus stricts, qui ont été introduits au cours de cette période à la suite des propositions faites par la Cour⁴⁶ :

- La loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale a introduit une première série de mesures visant principalement à répondre à certaines doléances très anciennes de la Cour concernant le nombre d'affaires inscrites au rôle P (et expliquant l'augmentation de ce nombre entre 1980 et 2000), plutôt qu'à agir sur les facteurs ayant spécifiquement conduit à l'augmentation du nombre d'affaires pénales au cours de la période 2008-2014. Certaines mesures de cette loi sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2015 et d'autres le 1^{er} février 2016⁴⁷.

Le facteur déterminant de la baisse du nombre de pourvois en matière pénale a été l'introduction de l'intervention obligatoire d'un avocat pour former un tel pourvoi, ainsi que celle d'une formation certifiée destinée aux avocats. Depuis le 1^{er} février 2015, un pourvoi en matière pénale doit nécessairement être introduit par un

⁴⁵ Pour un aperçu des projets et propositions de loi à partir de 2005, voir G.-F. RANIERI, « La réforme de la procédure en cassation en matière pénale – La proposition 2012 et son cheminement », *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2013*, pp. 117-160, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2013.pdf. Voir également : *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2009*, pp. 171-172, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2009.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2012*, pp. 88-99, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2012.pdf ; *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2013*, pp. 98-102, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2013.pdf ; P. DUINSLAGER, « Enkele bedenkingen omtrent Justitie – Rede uitgesproken door de procureur-generaal op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 2014 », *R. W.*, 2014-2015, pp. 362-381.

⁴⁶ Pour une discussion détaillée de ces mesures et de leur impact sur le fonctionnement de la Cour en matière pénale, voir l'étude des avocats généraux D. VANDERMEERSCH et M. NOLET DE BRAUWERE dans le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2016*, pp. 160-189, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2016.pdf.

⁴⁷ Cette loi étant une loi de compétence, ses dispositions ont été réputées applicables à tous les pourvois en cassation formés après leur entrée en vigueur respective (le 1^{er} février 2015 pour certaines d'entre elles, le 1^{er} février 2016 pour d'autres) (Cass. 2 juin 2015, *Pas.* 2015, n° 366 ; Cass. 3 juin 2015, *Pas.* 2015, n° 369 ; Cass. 2 mars 2016, P.16.0201.F, non publié ; Cass. 22 mars 2016, P.14.1785.N, non publié ; Cass. 30 mars 2016, P.16.0322.N, non publié ; Cass. 6 septembre 2016, *Pas.* 2016).

avocat qui, depuis le 1^{er} février 2016, doit être titulaire du certificat de formation spéciale en procédure en cassation en matière pénale requis par la loi. Pour la première fois, un filtre a ainsi été mis en place concernant l'introduction d'affaires pénales devant la Cour.

Cette loi prévoit également l'introduction de délais plus stricts pour former un pourvoi en cassation en matière pénale, la signification obligatoire du pourvoi (dans certaines circonstances), l'obligation de présenter les moyens de cassation dans un mémoire déposé au greffe de la Cour, etc.

La possibilité de former un pourvoi immédiat contre les arrêts de renvoi rendus en vertu de l'article 57*bis* de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (procédure en dessaisissement) a également été restreinte. Toutefois, dans un arrêt du 24 octobre 2019 (n° 161/2019), la Cour constitutionnelle a décidé, sur question préjudicielle de la Cour, que l'article 420 du Code d'instruction criminelle, remplacé par l'article 20 de la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale, viole le principe d'égalité en tant qu'il ne prévoit pas la possibilité de former un pourvoi immédiat contre une décision de dessaisissement. Une étude ultérieure analysera l'impact de cet arrêt sur le nombre d'affaires relatives à la matière de la protection de la jeunesse.

- La loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice (dite « Pot-pourri II »), entrée en vigueur le 29 février 2016, a supprimé la possibilité de former un pourvoi immédiat, sur la base des articles 135, 235*bis* et 235*ter* du Code d'instruction criminelle, contre les décisions de la chambre des mises en accusation rendues au cours de la première phase de la procédure et qui ne sont pas des décisions définitives.
- En outre, cette loi « Pot-pourri II » a restreint la possibilité de former un pourvoi immédiat contre les arrêts rendus en matière de détention préventive à la première décision par laquelle la chambre des mises en accusation maintient la détention préventive⁴⁸. Ici encore, le législateur entendait répondre à une doléance exprimée de longue date. Toutefois, dans son arrêt du 21 décembre 2017 (n° 148/2017), la Cour constitutionnelle a considéré que la possibilité de former un pourvoi immédiat devait à nouveau être étendue à l'ensemble des décisions maintenant la détention préventive, avec pour résultat une augmentation significative du nombre d'affaires relatives à la matière de la détention préventive à partir de 2018. En 2020, le nombre de telles nouvelles affaires a été plus de trois fois supérieur à ce qu'il était en 2017, soit 229 cas en 2020 contre 69 cas en 2017, évolution qui s'est poursuivie en 2021.

Cet aperçu historique indique, du moins en partie, les raisons pour lesquelles le nombre d'affaires P au cours la période de stabilité allant de 2016 à 2020 fut, en moyenne, inférieur de 400 unités au nombre moyen d'affaires P durant la période de stabilité précédente, entre 2000 et 2006 : en effet, les modifications législatives de 2014 et 2016 ont remédié non seulement aux difficultés qui ont conduit à

⁴⁸ Dès lors que cette loi supprime des possibilités de recours, ses dispositions pertinentes ne s'appliquent qu'aux décisions attaquées qui ont été rendues après son entrée en vigueur.

l'augmentation soudaine des affaires P entre 2007 et 2014 mais également, en partie, aux problèmes ayant entraîné l'accroissement des affaires P entre 1980 et 2000.

28. *Le flux entrant en matière pénale et le flux judiciaire global évoluent-ils en parallèle ?* Outre les modifications précitées de la procédure en cassation en matière pénale, un second facteur peut expliquer la baisse du nombre de nouvelles affaires pénales devant la Cour au cours de la période 2015-2020 et le fait qu'au cours de cette période, le nombre d'affaires P fut inférieur de 375 unités à ce qu'il était au cours de la période 2000-2006. Il s'agit de la diminution du nombre de nouvelles affaires pénales devant les cours d'appel. Entre 2011 et 2020, ce nombre a diminué d'environ 11 p.c. En outre, le flux entrant d'affaires P provenant d'autres juridictions que les cours d'appel a également reculé (de 593 affaires en 2015 à 359 affaires en 2020)⁴⁹.

Le nombre de nouvelles affaires pénales introduites chaque année devant la Cour de cassation ayant diminué beaucoup plus fortement que le nombre annuel de nouvelles affaires pénales introduites devant les cours d'appel, le *ratio* entre le flux entrant annuel devant la Cour de cassation et le flux entrant annuel devant les cours d'appel est passé d'un rapport d'environ 1 pour 9,5 dans la première moitié de la décennie étudiée à environ 1 pour 13 en 2020. En d'autres termes, les arrêts des cours d'appel font moins souvent l'objet d'un pourvoi en cassation.

Toutefois, ce *ratio* est considérablement plus élevé qu'en matière civile, où il fut d'environ 1 pour 18,5 en 2020 (*supra*). Nous pouvons en déduire que, malgré les mesures prises pour limiter l'afflux d'affaires pénales devant la Cour, les parties continuent à former un pourvoi plus rapidement ou plus facilement contre les arrêts rendus par les cours d'appel en matière pénale que contre les arrêts rendus au civil par les cours d'appel et les cours du travail.

	Cour d'appel - pénal	Ratio Cass - cours d'appel
2010	19.591	1 tot 9,47
2011	20.029	1 tot 9,31
2012	18.814	1 tot 8,99
2013	18.634	1 tot 8,92
2014	18.036	1 tot 9,16
2015	17.896	1 tot 10,44
2016	17.580	1 tot 13,16
2017	18.101	1 tot 13,73
2018	17.947	1 tot 13,61
2019	18.991	1 tot 14,15
2020	17.904	1 tot 13,23

29. *Est-il possible que le flux entrant se stabilise ?* Bien que le nombre d'affaires P introduites devant la Cour de cassation ait pu être partiellement résorbé après 2015, on observe qu'il est reparti à la hausse en 2021 au point de se rapprocher du niveau

⁴⁹ Voir la rubrique « La Cour de cassation en chiffres » du présent rapport annuel.

de 2015⁵⁰. Une étude plus approfondie nous indiquera si cette tendance est faite pour durer. En tout état de cause, un certain nombre de modifications légales prévues dans les années à venir risquent bel et bien de générer des chiffres plus élevés encore :

- Le 1^{er} juin 2022 entrera en vigueur le contrôle, attendu de longue date, par le juge de l'application des peines, des peines privatives de liberté de trois ans ou moins⁵¹. Il ne sera pas possible d'interjeter appel de la décision et seul un pourvoi en cassation sera ouvert contre celle-ci, comme c'est le cas pour les peines privatives de liberté de plus de trois ans. Grâce aux filtres légaux déjà introduits pour réguler l'accès à la Cour, celle-ci ne s'attend pas à ce que les affaires affluent soudainement comme tel fut le cas à la suite de l'introduction du contrôle, par les tribunaux de l'application des peines, des peines privatives de liberté de plus de trois ans. Toutefois, le nombre d'affaires relatives à la matière de l'application des peines va très probablement augmenter.
- En outre, le législateur s'attelle, depuis un certain temps déjà, à une refonte plus globale du droit pénal et de la procédure pénale. Les travaux réalisés par la Commission de réforme du droit pénal et de la procédure pénale, créée par arrêté ministériel du 30 octobre 2015, ont donné lieu au dépôt à la Chambre des représentants d'une série de propositions de loi instaurant un nouveau Code pénal (Livre 1 et Livre 2), d'une part⁵², et d'une proposition de loi sur le Code de procédure pénale, d'autre part^{53,54}. Par arrêté ministériel du 22 décembre 2020, le ministre de la Justice a créé une nouvelle Commission de réforme du droit pénal destinée à poursuivre l'examen des propositions de la précédente Commission de réforme du droit pénal. Le projet de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel a été déposé à la Chambre le 19 juillet 2021 et y est actuellement examiné⁵⁵.

⁵⁰ Voir p. 72 et s. du présent rapport.

⁵¹ Loi du 5 mai 2019 modifiant 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 en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins.

⁵² Le 13 mars 2019, deux députés ont déposé au parlement une proposition de loi reprenant les textes de l'avant-projet, préparés par cette commission puis modifiés par le gouvernement. Voir la proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal - Livre 1 et Livre 2, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, 54-3651/001. Une proposition de loi identique a été déposée par quatre députés le 24 septembre 2019 dans le cadre de la nouvelle législature. Voir la proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal - Livre 1 et Livre 2, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, 55-0417/001. Au début de l'année 2020, trois autres députés ont également déposé une proposition de loi reprenant le texte de la commission de réforme (sans les modifications apportées par le gouvernement). Voir la proposition de loi instaurant un nouveau Code pénal (livre 1^{er} et 2), *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, 55-1011/001.

⁵³ Proposition de loi du 11 mai 2020 contenant le Code de procédure pénale, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, 55-1239/001.

⁵⁴ Pour une discussion détaillée de ces propositions de loi, voir D. VANDERMEERSCH, « La réforme des Codes en matière pénale : un saut nécessaire du 19^e au 21^e siècle - Discours prononcé par DAMIEN VANDERMEERSCH, avocat général à la Cour de cassation, à l'audience solennelle de rentrée du 1^{er} septembre 2020 », disponible ici https://justitie.belgium.be/sites/default/files/mercuriale_2020_fr.pdf.

⁵⁵ *Doc. Parl.*, Chambre, 2020-2021, 55-2141/001.

Il va sans dire qu'une réforme du droit pénal (sexuel) et de la procédure pénale soulèvera des questions concernant l'interprétation des nouvelles dispositions légales, sur lesquelles la Cour sera, en fin de compte, appelée à se prononcer.

5. *Analyse du flux entrant par rôle linguistique sur deux décennies*

30. *Le flux entrant par rôle linguistique est stable depuis vingt ans.* La Cour tient à jour des chiffres détaillés concernant le flux entrant des affaires pour chacun des rôles linguistiques, à savoir les rôles néerlandais et français, tant d'un point de vue global que par matière. Ces chiffres indiquent que la proportion d'affaires entre les deux rôles linguistiques est restée stable au cours de la période étudiée. Au cours des vingt dernières années, dans 55 à 60 p.c. du nombre total de nouvelles affaires devant la Cour, le néerlandais était la langue de la procédure ; dans 40 à 45 % des litiges, la langue de la procédure était le français. Pour chacun des deux rôles linguistiques, la proportion des affaires néerlandophones et francophones répertoriées sous les rôles C, F et P se situe dans le droit fil de ces pourcentages globaux. Le rôle S fait exception avec une légère majorité d'affaires francophones.

II. Le flux entrant en degré de cassation : évolution du contenu des affaires en vingt ans

1. Contenu des pourvois en cassation

31. *Examen plus approfondi de l'évolution par matière.* Les différents rôles auxquels les affaires introduites devant la Cour sont enregistrées ne donnent qu'une première indication, plutôt sommaire, du contenu desdits pourvois. Les matières auxquelles ont trait les affaires inscrites au rôle C, surtout, mais aussi aux rôles F et P, sont particulièrement diverses. C'est la raison pour laquelle la deuxième partie de l'étude aborde plus en détail le contenu des pourvois dans les affaires C, F et P.

Il convient d'emblée de souligner que ce sont en règle générale les moyens de cassation qui délimitent la matière sur laquelle porte un arrêt de cassation et qu'il est donc fréquent que la décision rendue au fond porte, quant à elle, sur un éventail de matières plus large. Par exemple, le pourvoi formé dans une affaire qui met en jeu des questions de responsabilité peut se limiter à la question - procédurale - de l'emploi des langues en matière judiciaire. Toute analyse des chiffres doit bien sûr prendre en compte cette spécificité.

2. Contenu des pourvois dans les affaires C

32. *Les pourvois dans les affaires C : introduction et méthodologie.* Comme en 2000, l'étude du contenu des pourvois dans les affaires C repose avant tout sur un classement par matière, tel qu'il a été configuré dans l'application Syscas, le système de gestion des affaires de la Cour, toujours utilisé à ce jour. Or il semble que ce système ne réponde pas aux besoins d'une analyse de données plus précise, faute d'une description claire des données à analyser, en raison notamment d'un manque d'effectifs pour ce faire.

En 2020, une méthode différente a donc été choisie pour disposer d'un ensemble de données comparable concernant les affaires enregistrées au greffe de la Cour cette année-là. Ainsi, pour chaque pourvoi en cassation, les membres du barreau de la Cour de cassation ont déposé des fiches comportant différentes rubriques : l'objet du pourvoi précisé à l'aide de mots-clés de cassation et d'une courte description, la législation dont la violation était alléguée et la juridiction qui a rendu la décision attaquée. Cet outil se révèle déjà très utile pour faciliter le fonctionnement de la Cour, par exemple concernant la distribution interne des affaires entre les conseillers rapporteurs.

Étant donné que ces fiches sont uniquement déposées par les avocats du barreau de cassation, l'examen mené à ce stade se limite nécessairement aux affaires C. En effet, dans les affaires F et S, d'autres avocats (ou le fisc) peuvent également procéder devant la Cour et aucune fiche n'est alors déposée. Il en va de même pour les affaires P. L'objectif est évidemment de perpétuer et de perfectionner cette pratique – au format numérique – afin de permettre un suivi.

En 2020, 600 nouveaux dossiers C ont été enregistrés au rôle (*supra*). Dans un certain nombre de ces dossiers, aucune fiche n'a été déposée. Il s'agit principalement de demandes en dessaisissement d'un juge (*infra*)⁵⁶.

Les fiches disponibles permettent de classer chaque affaire enregistrée au rôle C en 2020 au sein d'une matière déterminée (par exemple, le droit civil), d'une sous-catégorie (par exemple, le droit de la famille) et d'une rubrique éventuelle (par exemple, les pensions alimentaires). Lorsqu'un dossier a trait à plusieurs branches du droit (par exemple, le droit civil et le droit judiciaire), il est scindé en (un maximum de) deux catégories si une telle subdivision est jugée pertinente : d'une part, la catégorie P (« principale »), d'autre part, la catégorie S (« secondaire »). Tous les pourvois sont donc repris au moins une fois dans le tableau ci-dessous.

L'étude se limite à une comparaison des affaires C enregistrées au rôle en 2000 et en 2020, et consiste donc en une sorte d'échantillonnage portant sur ces deux années. Pour l'année 2000, nous pouvons utiliser l'analyse menée quant au contenu des affaires de cette année-là et le rapport rédigé en 2003, tandis que pour 2020, les fiches dont il est question ci-dessus ont permis de réaliser une étude similaire. Il n'existe pas de données comparatives globales pour ce qui concerne les années intermédiaires.

33. *Résultats statistiques - points d'attention préalables.* Les résultats de l'enquête sont résumés dans le tableau ci-dessous, mais il convient de garder à l'esprit les points d'attention suivants.

- La classification en branches du droit et en sous-catégories utilisée dans cette étude diffère (légèrement) de celle utilisée pour l'enquête de 2003. Les modifications apportées au système de classification s'expliquent par l'évolution de la société et de la jurisprudence et peuvent être considérées comme des approfondissements (par exemple, un élargissement des mots-clés relatifs au droit judiciaire en raison du nombre croissant de questions sur lesquelles la Cour doit se prononcer en cette

⁵⁶ Bien entendu, lorsque le ministère public introduit une demande en dessaisissement, aucune fiche n'est remplie. Il en va de même lorsqu'une partie introduit une telle demande, dès lors que tout avocat peut alors la représenter, même s'il n'est pas avocat au barreau de cassation.

matière, ainsi que l'ajout d'une section « droit international, droit international privé et droit européen »).

- Pour les branches du droit ou les sous-catégories qui connaissent un petit nombre d'affaires, les fluctuations éventuelles ne sont pas très significatives. En effet, de telles fluctuations ne sont pas ou peu structurelles par nature, mais plutôt dues à des circonstances fortuites.

Branche du droit/sous-catégorie	2000	2020	
		Primair	Secondair
MISSION DE LA COUR EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE	128	131	30
<i>Demande en dessaisissement du juge</i>	121	69	
<i>Demande en récusation</i>	7	9	
<i>Mission du juge</i>	-	39	15
Épuisement de juridiction	-	4	0
Méconnaissance de l'autorité de la chose jugée	-	2	0
Méconnaissance du principe dispositif	-	1	1
Motivation	-	27	12
Autres dossiers relatifs à la mission du juge	-	5	2
<i>Méconnaissance de la foi due à un acte</i>	-	14	0
DROIT CIVIL	317	199	24
<i>Droit de la famille</i>	32	9	0
Pensions alimentaires	16	6	0
Mariage, cohabitation légale et divorce	9	3	0
Autres dossiers en droit de la famille	7	0	0
<i>Droit des biens</i>	19	22	3
(Co)propriété	9	12	2
Autres droits réels	7	1	0
Servitudes	0	3	1
Autres dossiers en droit des biens	3	6	0
<i>Droit patrimonial de la famille</i>	10	9	2
Droit des successions (donations et testaments)	6	7	1
Droit des régimes matrimoniaux	4	2	1
<i>Obligations</i>	16	43	7
Formation et validité de la convention	-	8	1
Effets des obligations	-	22	5
Types d'obligations	-	4	0
Extinction des obligations	-	3	0
Autres dossiers relatifs à des obligations	-	6	1
<i>Droit de la preuve</i>	-	12	3
Charge de la preuve	-	9	1
Présomptions	-	1	1
Procédure en matière de preuve	-	0	0
Autres dossiers relatifs au droit de la preuve	-	2	1
<i>Responsabilité extracontractuelle</i>	131	41	9
Faute	-	21	4
Domage	-	13	2
Lien de causalité	-	7	3
<i>Contrats spéciaux (à l'exception des baux)</i>	15	16	1

Vente	5	7	1
Prêt	3	3	0
Dépôt et séquestre	0	1	0
Mandat	0	1	0
Cautionnement	0	3	0
Entreprise	5	1	0
Autres dossiers relatifs à des contrats spéciaux	2	0	0
Bail	30	23	0
Bail à loyer	-	3	0
Bail commercial	11	7	0
Bail à ferme	5	12	0
Autres dossiers relatifs à des baux	14	1	0
Privilèges et hypothèques	6	1	0
Prescription	-	22	1
Autres dossiers en droit civil	13	1	0
DROIT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER	80	73	1
Droit commercial	-	3	0
Intermédiaires commerciaux	4	3	0
Insolvabilité et liquidation	4	11	0
Sociétés et associations	4	9	0
Assurances	41	24	1
Pratiques du marché	5	2	0
Concurrence	-	2	0
Droit des transports, y compris le transport maritime et fluvial	4	5	0
Droits intellectuels	6	6	0
Droit bancaire et du crédit	3	2	0
Autres dossiers en droit économique et financier	9	6	0
DROIT JUDICIAIRE (à l'exclusion de la mission du juge)	21	84	14
Généralités	-	19	1
Compétence du juge	-	4	1
Procédure / Déroulement de l'instance	-	11	2
Expert	-	1	0
Frais et dépens, y compris l'indemnité de procédure	-	4	6
Incidents	-	7	2
Incident concernant la demande introduite	-	2	2
Incident concernant les parties	-	0	0
Incident concernant certains acteurs du procès	-	4	0
Incident concernant le cours de l'instance	-	1	0
Référé	4	3	0
Interprétation et rectification de la décision	-	2	0
Voies de recours (à l'exception du pourvoi en cassation)	-	14	2
Appel	-	11	2
Tierce opposition	-	1	0
Autres dossiers relatifs à des voies de recours	-	2	0
Cassation	-	3	0
Étendue de la cassation	-	2	0
Autres dossiers relatifs à la Cassation	-	1	0
Saisie et voies d'exécution	8	6	0

<i>Astreinte</i>	-	1	0
<i>Emploi des langues</i>	-	1	0
<i>Arbitrage</i>	-	5	0
<i>Autres dossiers en droit judiciaire</i>	9	3	0
DROIT DISCIPLINAIRE ET DÉONTOLOGIE	3	3	0
DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF	54	53	2
<i>Généralités</i>	6	1	0
<i>Cour constitutionnelle</i>	-	1	0
<i>Conseil d'État</i>	-	1	0
<i>Marchés publics</i>	12	7	0
<i>Urbanisme et aménagement du territoire</i>	17	7	0
<i>Expropriation</i>	4	3	0
<i>Environnement</i>	-	4	0
<i>Sanctions administratives et communales (y compris les SAC)</i>	-	2	0
<i>Étrangers</i>	-	6	1
<i>Législation hospitalière</i>	-	1	0
<i>Autres dossiers en droit public et administratif</i>	15	20	1
DROIT INTERNATIONAL, DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ ET DROIT EUROPÉEN	-	6	0
<i>Droit international de la famille</i>	-	2	0
<i>Droit judiciaire international</i>	-	2	0
Compétence	-	1	0
Arbitrage international	-	1	0
<i>Droit international public et administratif</i>	-	2	0
AUTRE	36	51	-

34. *Mission de la Cour en matière disciplinaire et rôle de la Cour dans l'élaboration du droit.* Lorsqu'il est question de la mission de la Cour de cassation, une distinction est traditionnellement opérée entre la mission disciplinaire ou correctrice de la Cour et son rôle dans l'élaboration du droit.

Parmi les affaires relevant de la mission de la Cour en matière disciplinaire, il convient de citer les pourvois dirigés contre un juge déterminé (dans le cadre d'une demande en récusation ou en dessaisissement) ou contre la manière dont ce juge s'est acquitté de sa tâche (par exemple, un pourvoi invoquant la violation de l'obligation de motivation ou des droits de la défense, la méconnaissance de la foi due à un acte, etc.). Une distinction supplémentaire peut être faite entre les dossiers disciplinaires « spéciaux » (qui sont introduits au moyen d'une procédure spécifique et dirigés contre un juge ou une autorité en particulier, à savoir les dessaisissements et les récusations) et ceux qui sont en réalité déposés comme une voie de recours, via la procédure habituelle.

Dans d'autres cas, en revanche, la Cour est appelée à répondre à des questions de droit fondamentales, concernant l'interprétation d'une ou plusieurs dispositions légales. Dans ces dossiers, la Cour exerce le rôle qui est le sien dans l'élaboration du droit.

35. *Mission de la Cour en matière disciplinaire.* Sur les 600 affaires enregistrées au rôle C en 2020, 131 concernent (à titre principal) la mission disciplinaire de la Cour, soit une proportion de 21,83 p.c.

Parmi ces 131 affaires, 78 sont dirigées contre un juge/une autorité en particulier et, en d'autres termes, ont trait à des demandes en récusation (8 unités) ou en dessaisissement (69 unités) :

- Les demandes en récusation introduites devant la Cour tendent à la récusation de conseillers à la cour d'appel, à la cour du travail ou à la Cour de cassation. En général, le nombre de demandes en récusation déposées chaque année au greffe de la Cour en tant qu'affaire C (récusation d'un juge civil) est plutôt faible (sauf en cas d'année exceptionnelle comme l'étaient 2010 et 2011)⁵⁷.
- L'examen des demandes tendant à dessaisir le juge d'une affaire est une compétence spéciale de la Cour. Lorsque le juge du fond omet de statuer plus de six mois après la clôture des débats au fond, ou en cas de suspicion légitime, les parties au litige au fond ou le ministère public peuvent demander à la Cour de dessaisir le juge du fond de l'affaire (article 648 du Code judiciaire)⁵⁸.

En 2020, 23 des 69 demandes en dessaisissement classées comme des affaires C ont été introduites pour cause de suspicion légitime. Dans les 46 autres dossiers, le demandeur alléguait que le juge avait omis de statuer dans le délai de six mois consécutif à la mise de l'affaire en délibéré.

Sur les 69 demandes en dessaisissement enregistrées au rôle C en 2020, seules 13 affaires ont été introduites par une partie litigante. La plupart des demandes (56 unités) ont été introduites par le parquet.

En outre, pour bien comprendre le nombre total de demandes en dessaisissement, il faut tenir compte du fait que de telles demandes sont souvent introduites par le parquet « en séries » (par le même parquet et à l'encontre du même juge). Il y a eu trois séries de ce type (de 4, 5 et 41 unités) en 2020. De telles séries peuvent entraîner de fortes variations du nombre de demandes en dessaisissement d'une année à l'autre et avoir une incidence non négligeable sur le nombre total de nouvelles affaires C portées devant la Cour certaines années (*supra*)⁵⁹.

36. *Mission disciplinaire autre que les dessaisissements et récusations. Proportion.* Outre les demandes en dessaisissement et en récusation, il convient de prendre en compte toutes les affaires dans lesquelles un « moyen disciplinaire » est invoqué. Concrètement, il s'agit des moyens qui sont pris d'un manquement à la mission du juge (violation de l'obligation de motivation, épuisement de la juridiction,

⁵⁷ La Cour tient des statistiques détaillées sur le nombre annuel de demandes en récusation introduites devant elle. En 2000, 7 nouvelles affaires C étaient des demandes en récusation ; 3 en 2001; 14 en 2002 ; 9 en 2003; 10 en 2004 ; 11 en 2005 ; 7 en 2006.; 21 en 2007.; 15 en 2008.; 13 en 2009 ; 45 en 2010 ; 33 en 2011; 10 en 2012 ; 6 en 2013 ; 10 en 2014; 5 en 2015 ; 4 en 2016; 9 en 2017 ; 6 en 2018 ; 14 en 2019 et 9 en 2020.

⁵⁸ Pour plus de détails, voir E. VAN DOOREN, « Aperçu de la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de dessaisissement du juge (1^{er} janvier 2000 – 30 septembre 2011) » dans le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2011*, pp. 102-130, disponible ici https://courdecassation.be/pdf/Rapport_annuel_2011.pdf.

⁵⁹ La Cour tient des statistiques détaillées sur le nombre annuel de demandes en dessaisissement d'un juge. En 2000, 121 nouvelles affaires C étaient des demandes en dessaisissement ; 8 en 2001; 97 en 2002; 62 en 2003; 5 en 2004; 16 en 2005; 68 en 2006; 30 en 2007; 22 en 2008 ; 27 en 2009; 15 en 2010; 149 en 2011; 17 en 2012; 33 en 2013; 53 en 2014; 3 en 2015; 12 en 2016; 133 en 2017; 21 en 2018; 12 en 2019 et 62 en 2020.

méconnaissance de l'autorité de la chose jugée, non-respect du principe dispositif, etc.), qui sont fondés sur la méconnaissance de la foi due à un acte ou qui allèguent une violation des droits de la défense.

Le rapport annuel 2003 note que pour plus de la moitié des affaires C déposées au greffe de la Cour en 2000, soit 319 affaires, le pourvoi contenait un tel moyen, outre les moyens portant sur le fond.

Pour 2020, il apparaît que « seules » 54 affaires C ont trait à la mission du juge (39 affaires à titre principal et 15 à titre secondaire) et que 14 affaires C portent principalement sur la méconnaissance de la foi due à un acte. Il s'agit donc de 68 affaires au total, soit 11,33 p.c. du nombre total des affaires C enregistrées en 2020. Mais ce nombre limité doit être relativisé. Il serait incorrect de déduire de ces chiffres qu'en 2020 (par rapport à 2000), un moyen disciplinaire n'a été invoqué que dans un petit nombre d'affaires. En raison de la limitation méthodologiquement nécessaire de la classification des affaires C déposées en 2020 à deux niveaux (principal et secondaire) (*supra*), un certain nombre de moyens disciplinaires ne peuvent être intégrés aux statistiques de 2020, parce que de tels moyens ont souvent été invoqués en même temps qu'un ou plusieurs moyens portant sur le fond mais, par exemple, en troisième ou quatrième lieu, après les moyens de fond principaux et secondaires. En réalité, en 2020, un plus grand nombre de moyens disciplinaires ont été invoqués à titre subordonné dans les affaires C, outre les moyens principaux et secondaires portant sur le fond.

Nous pouvons toutefois en conclure que, dans la majorité des cas, la Cour est appelée à statuer dans des affaires dans lesquelles une question de droit est en jeu (à titre principal ou secondaire) et qu'il n'est pas rare que le contrôle de nature disciplinaire passe alors au second plan. Cela signifie qu'aujourd'hui, bien plus qu'il y a vingt ans, les moyens invoqués tendent à voir résoudre la question de droit sous-jacente et sont donc axés sur la solution à apporter à celle-ci.

37. *Le rôle de la Cour dans l'élaboration du droit : tendances générales.* Pas moins de 469 des 600 affaires C enregistrées au greffe de la Cour en 2020, donc une majorité importante de celles-ci (78,17 p.c.), ont (principalement) trait à l'interprétation du droit. La branche du droit concernée par le plus grand nombre d'affaires en 2020 est le droit civil (199 unités : 33 p.c. des affaires C introduites en 2020), suivi du droit judiciaire (84 unités : 14 p.c. des affaires C introduites en 2020), du droit économique et financier (73 unités : 12,2 p.c. des affaires C introduites en 2020) et du droit public et administratif (53 unités : 8,8 p.c. des affaires C introduites en 2020).

En 2000, les matières se succédaient dans un ordre différent : le droit civil (317 unités : 62 p.c. du total des affaires C introduites en 2000), le droit commercial (80 unités : 16 p.c. du total des affaires C introduites en 2000), le droit administratif (48 unités : 9,5 p.c. du total des affaires C introduites en 2000), le droit fiscal (28 unités : 5,5 p.c. du total des affaires C introduites en 2000), le droit judiciaire (21 unités : 4 p.c. des affaires C introduites en 2000), le droit public (6 unités : 1 p.c. des affaires C introduites en 2000) et le droit disciplinaire (3 unités : 0,5 p.c. des affaires C introduites en 2000). Deux évolutions importantes sautent aux yeux immédiatement : l'augmentation du nombre d'affaires concernant le droit judiciaire et la diminution de la prépondérance du droit civil

38. *Première tendance saillante : la hausse des affaires en matière de droit judiciaire (autres que celles se rapportant à la mission disciplinaire de la Cour).* En 2000, 21 affaires (autres que celles se rapportant à la mission disciplinaire de la Cour) étaient répertoriées parmi les dossiers relevant du droit judiciaire, soit 2,89 p.c. des 727 pourvois déposés dans les affaires C. La situation est tout autre en 2020, où l'on observe quasiment une multiplication par quatre du nombre de ces dossiers. Ce sont en effet 84 dossiers qui ont été introduits dans cette matière (outre ceux qui concernent la mission disciplinaire de la Cour), soit 14 p.c. du nombre total d'affaires C en 2020. Du reste, le nombre de dossiers comportant, à titre secondaire, un aspect de droit judiciaire est également important en 2020 (notamment en matière de dépens, y compris l'indemnité de procédure).

39. *Incidence probable des nouvelles modifications législatives.* La hausse du nombre des affaires en lien avec le droit judiciaire peut s'expliquer, entre autres, par les modifications législatives diverses et successives qu'a connues ce domaine du droit, comme l'introduction de l'indemnité de procédure et la période assez longue d'incertitude juridique à cet égard, mais aussi par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la législation « Pot-pourri » qui a notamment remanié la procédure civile et le cours de la justice dans le but d'accélérer les procédures⁶⁰. Ces modifications législatives ont donné lieu à de nouvelles problématiques que la Cour a été amenée à traiter. Par ailleurs, l'évolution récente de la jurisprudence concernant le rôle (plus actif) du juge offre une autre explication⁶¹.

La grande différence observée dans le nombre d'affaires C relevant du droit judiciaire entre 2000 et 2020 est peut-être due en partie aussi au fait que les rédacteurs de l'étude réalisée en 2003 (concernant les affaires C introduites en 2000) n'avaient pas envisagé de catégorie secondaire.

40. *Seconde tendance saillante : la diminution générale des affaires de droit civil.* En 2000, 317 affaires C avaient trait au droit civil, soit 43,60 p.c. de l'ensemble des dossiers C déposés durant cette année-là. En 2020, le greffe de la Cour n'a reçu que 199 affaires C en matière de droit civil, ce qui correspond à 33 p.c. des affaires C introduites. Cette baisse semble surtout faire suite au recul du nombre de dossiers en droit de la famille et en responsabilité extracontractuelle.

41. *Droit de la famille.* S'agissant des affaires civiles, l'on est en effet frappé par la baisse de celles qui concernent le droit de la famille. En 2000, les affaires en matière de « personnes » représentaient 10,09 p.c. du nombre total des dossiers de droit judiciaire (32 unités sur un total de 317). Cette proportion a baissé en 2020 pour atteindre 4,5 p.c. (9 unités sur un total de 199). Bien que les chiffres ne le laissent pas apparaître, l'introduction du divorce sans faute peut être un facteur d'explication. S'il ne faut absolument pas exclure le rôle de la médiation ou d'autres accords extrajudiciaires dans cette diminution, il reste que ces éléments méritent une analyse plus approfondie. Il va de soi que l'accessibilité de la procédure en cassation pour les

⁶⁰ Voir, entre autres, la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice.

⁶¹ Voir à ce sujet, entre autres, l'étude intitulée « L'obligation du juge civil de soulever d'office les fondements juridiques et les moyens de droit », rédigée par le conseiller B. WYLLEMAN et publiée dans le *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2017*, 168, disponible ici s https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2017.pdf.

justiciables en droit de la famille pose question. Afin de mieux comprendre les causes de cette décroissance, il importe de connaître le pourcentage d'affaires familiales dans lesquelles une assistance judiciaire est demandée. Cette étude n'a pas encore pu être entreprise, mais il est clair que cette évolution interpelle et mérite une attention particulière. En effet, une diminution du nombre d'affaires en matière de droit de la famille peut indiquer une moindre accessibilité de la Cour dans cette matière fondamentale pour les justiciables. Une future analyse nous permettra de savoir si nous sommes confrontés à une baisse durable ou à une « rupture » fortuite des chiffres.

42. *Responsabilité contractuelle et extracontractuelle.* L'importance des dossiers en matière de responsabilité extracontractuelle affiche une très nette diminution en comparaison avec les dossiers traitant de contrats au sens large (obligations, contrats spéciaux et baux). En 2000, nous répertorions 106 dossiers relatifs à des contrats au sens large et 131 dossiers relatifs à des obligations non contractuelles. Parmi les fiches examinées pour 2020, nous notons que 82 ont trait à la sphère contractuelle (soit une baisse de 22,64 p.c.) et 41 à la responsabilité extracontractuelle (soit un recul de pas moins de 68,70 p.c.). Pour obtenir une vue complète de cette évolution, il est utile d'envisager ces chiffres par rapport au nombre total d'affaires de droit civil (317 affaires en 2000 et 199 affaires (principales) en 2020). En 2000, les dossiers ayant trait à des contrats au sens large représentaient 33,41 p.c. des affaires civiles, un pourcentage plus ou moins comparable à celui de 2020 (41,21 p.c.). En revanche, on note une baisse considérable du pourcentage d'affaires relatives à des obligations non contractuelles (41,32 p.c. en 2000 contre 20,60 p.c. en 2020).

La circonstance que, ces dernières années, les assureurs semblent préférer des solutions amiables afin d'éviter de longs procès à l'issue incertaine peut expliquer ce recul, tout comme le tableau indicatif créé en 1995, qui est régulièrement actualisé et de plus en plus appliqué par les avocats et les juges. Il est à supposer que ce tableau indicatif a permis de réduire sensiblement le nombre de discussions en matière de dommage et d'évaluation de dommages. Enfin, il ne peut être exclu que la hausse des coûts de procédure (*supra*) ait un impact sur le nombre de dossiers de responsabilité extracontractuelle. En effet, ces affaires concernent souvent des personnes physiques qui ne peuvent déduire ces coûts à titre de frais professionnels dans le cadre de l'impôt sur les revenus ou qui ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée et ne peuvent donc déduire cette taxe appliquée sur les honoraires de leur avocat.

Les chiffres de 2020 relatifs au nombre de dossiers relevant de la responsabilité extracontractuelle confirment que ce type d'affaire est en forte diminution ces dernières années. Quoi qu'il en soit, une étude plus approfondie permettra de déterminer s'il s'agit d'une tendance stable ou si le nombre de pourvois en cassation en matière d'obligations non contractuelles a été exceptionnellement bas en 2020.

43. *Divers.* Bien que nous ayons déjà souligné précédemment qu'il convient d'éviter d'attacher une trop grande importance à l'évolution du nombre d'affaires dans les matières où les chiffres absolus sont faibles, deux tendances se démarquent toutefois en ce qui concerne les dossiers C de droit civil.

- Nous remarquons ainsi une progression du nombre d'affaires traitant des baux à ferme : si, en 2000, elles représentaient 5 des 30 affaires de baux, nous notons, en 2020, que parmi les 23 affaires de baux, 12 concernent des baux à ferme.

- L'importance croissante des affaires de baux à ferme offre un contraste criant avec les autres affaires en matière de baux. Ainsi, 14 « autres » affaires en matière de baux (c'est-à-dire autres que les baux à ferme et les baux commerciaux) étaient inscrites au rôle en 2000. Ce chiffre affiche une baisse considérable en 2020, passant à 4 unités (trois unités en matière de baux d'habitation et une unité « autres dossiers relatifs à des baux »). Cette évolution ne se limite pas aux baux d'habitation. Nous constatons également une diminution en matière de baux commerciaux : alors qu'en 2000, 36,67 p.c. des dossiers de baux avaient trait à un bail commercial (11 unités sur un total de 30), ce pourcentage est de 30,43 p.c. en 2020. (7 unités sur un total de 23). Si cette évolution ne peut s'expliquer sur la base des chiffres examinés, il est certain qu'abstraction faite des baux à ferme, la Cour s'est vu soumettre moins d'affaires en matière de baux.
- Il est également frappant de constater qu'un grand nombre de pourvois en cassation introduits en 2020 concernent principalement la prescription (22 unités).

44. *Droit économique et droit commercial – Généralités.* Le nombre total d'affaires de droit commercial reste stable. En 2000, il s'agissait de 80 unités sur un total de 511 affaires (15,66 p.c.). En 2020, nous répertorions 73 unités sur un total de 498 affaires examinées (14,66 p.c.).

45. *Droit de l'insolvabilité.* Dans la catégorie du droit commercial, l'augmentation du nombre d'affaires concernant le droit de l'insolvabilité est particulièrement frappante. Alors qu'en 2000, seules quatre affaires concernant la faillite ou le concordat étaient inscrites au rôle C, il s'agit de onze affaires dans cette matière en 2020. Cette envolée des chiffres (bien qu'elle soit encore faible en chiffres absolus) semble confirmer l'impression que la Cour est confrontée à un nombre croissant de questions dans ce domaine. S'il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle le nouveau Code économique, dans lequel le législateur a (entre autres) restructuré le droit de l'insolvabilité, explique cette évolution, il est probable qu'elle ait été influencée par cette nouvelle législation. En tout état de cause, l'attention nécessaire devra être accordée à cette tendance dans les années à venir (*supra*).

46. *Droit des assurances.* Parmi les dossiers de droit commercial analysés, l'importance des dossiers relatifs au droit des assurances est en baisse. Alors qu'en 2000, ces dossiers représentaient environ la moitié des dossiers de droit commercial (41 sur un total de 80), cette proportion est passée à 32,88 p.c. en 2020 (24 dossiers relatifs au droit des assurances sur un total de 73 dossiers de droit commercial). On peut supposer que la chute du nombre de dossiers relatifs au droit des assurances est liée à la diminution du nombre de dossiers relatifs à la responsabilité extracontractuelle : moins de discussions concernant les dommages et leur évaluation entraînent inévitablement moins de discussions avec les assureurs qui offrent leur garantie, tandis qu'un règlement extrajudiciaire dans cette matière n'est pas non plus inhabituel. Les chiffres absolus étudiés étant faibles, il faut certes relativiser l'importance de cette évolution.

47. *Une diversité croissante.* La particularité saillante dans les affaires de droit commercial pour les deux années examinées réside dans la diversité des affaires portées devant la Cour. Par exemple, que ce soit en 2000 ou en 2020, les affaires inscrites au rôle concernent notamment le droit bancaire, les droits intellectuels et le

droit des transports. Même si les chiffres absolus dans ces matières sont faibles, la complexité des affaires ne doit pas être sous-estimée.

48. *Droit public et administratif. – Généralités.* Dans le domaine du droit public et administratif, le nombre d'affaires demeure plus ou moins stable. En 2000, pas moins de 10,57 p.c. de l'ensemble des affaires concernaient ce domaine (54 affaires sur un total de 511 pourvois). S'agissant des données disponibles pour 2020, ce pourcentage est de 11,04 p.c. (55 unités (soit 53 affaires principales et 2 affaires secondaires) sur un total de 498 pourvois examinés). Pour les deux années concernées, les marchés publics, l'aménagement du territoire et le développement urbain constituent les principales matières des affaires soumises à l'appréciation de la Cour. Toutefois, nous constatons une évolution : alors que, sur un total de 54 unités (53,70 p.c.) en 2000, 29 dossiers avaient trait à ces matières, ce chiffre baisse à 14 dossiers (principaux) sur un total de 53 unités (26,42 p.c.) en 2020. Les matières sur lesquelles la Cour doit se prononcer en droit public et administratif ont donc tendance à se diversifier.

3. Contenu des pourvois en cassation dans les affaires F

49. *Statistiques relatives au type d'impôt.* Comme mentionné précédemment, il n'a malheureusement pas été possible d'analyser le contenu des pourvois en cassation enregistrés au greffe de la Cour en 2020 dans les affaires F, dès lors que les avocats généralistes (ou les autorités fiscales elles-mêmes) peuvent également procéder devant la Cour dans ces affaires (*supra*) et qu'aucune fiche n'est dès lors disponible dans de nombreuses affaires F.

Toutefois, depuis 2007, la Cour tient elle-même des statistiques concernant le type d'impôt sur lequel portent ses arrêts définitifs pendant l'année de travail : impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée, droits d'enregistrement, droits de succession, impôts locaux (c'est-à-dire impôts provinciaux et communaux), droits de timbre et taxes assimilées aux droits de timbre. Bien que ces statistiques concernent les *arrêts prononcés* par la Cour au cours d'une année de travail et non les nouvelles affaires reçues durant ce laps de temps, elles peuvent fournir quelque indication du contenu des pourvois dans les affaires F soumises à la Cour. Ces statistiques sont résumées dans le tableau ci-dessous :

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
C.I.R.	54	74	100	110	69	99	87	124	119	107	113	79	86	89
T.V.A.	11	16	28	29	24	30	36	39	30	32	22	45	32	30
Enreg.	1	0	2	4	6	1	2	3	2	0	0	3	2	2
Succ.	1	1	0	3	1	0	1	4	4	10	8	1	5	3
Imp. Loc..	36	17	5	9	22	28	24	38	37	25	22	40	26	27
D. timbre	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
Taxes ass. d. timb.	0	1	5	15	13	0	5	9	6	1	1	3	3	6
Total arrêts	104	109	140	170	135	158	155	217	199	175	166	172	154	158

50. Ces chiffres montrent que la majorité des affaires F concernent un litige sur l'application des règles de l'impôt sur le revenu. À l'exception de l'année 2018, plus de la moitié des arrêts rendus dans les affaires F portent toujours sur ces règles. Les autres catégories d'impôts représentent des volumes beaucoup plus limités en termes d'arrêts rendus dans les affaires F. Pour la période 2010-2020 :

- entre 15 et 25 p.c. des arrêts prononcés concernent les règles en matière de taxe sur la valeur ajoutée ;
- entre 5 et 20 p.c. des arrêts prononcés concernent les impôts locaux, à l'exception de 2018, où le nombre d'arrêts rendus dans cette matière a été un peu plus important ;
- seule une très petite portion des arrêts prononcés a trait à d'autres impôts.

51. En outre, l'on observe une augmentation – globale – parmi les différentes catégories d'impôt sur la période 2005-2020. La hausse globale du nombre d'affaires F devant la Cour sur la période 2000-2020 (*supra*) ne semble donc pas être exclusivement imputable à un impôt en particulier.

4. Contenu des pourvois en cassation dans les affaires P

52. Les chiffres globaux montrent que la majorité des pourvois en cassation ont trait à des affaires pénales. Pour savoir en quoi consiste le travail juridictionnel accompli par la Cour de cassation, il est convenu de se pencher sur le contenu du flux entrant des affaires traitées par la deuxième chambre. Cependant, aucune fiche n'étant soumise avec le pourvoi dans les affaires pénales, il est impossible, à l'heure actuelle, de rendre compte de ce travail (de manière exhaustive).

Pour les années 2019 et 2020, il est toutefois possible de s'appuyer sur les données tirées des « tableaux de bord » (il s'agit de tableaux à usage interne qui permettent de mesurer la charge de travail et son avancement). Bien que ces données se rapportent aux arrêts *prononcés* au cours des années en question (et donc pas aux affaires inscrites au rôle P au cours des mêmes années), elles peuvent néanmoins se révéler pertinentes dans le cadre d'un examen du contenu de ces dernières affaires. Le délai de traitement des affaires P étant (bien) inférieur à un an, les affaires inscrites au rôle P au cours d'une certaine année et les arrêts prononcés dans les affaires P au cours de la même année se chevauchent en effet (largement).

53. En 2019, 1363 arrêts ont été prononcés dans les affaires P. Le chiffre de 2020 (1372 unités) est très similaire. Toutefois, le tableau présenté ci-dessous, basé sur les tableaux de bord de 2019 et 2020, ne comprend pas tous ces arrêts et ne donne donc qu'une image partielle du travail de la Cour en matière pénale. Les raisons pour lesquelles ce tableau manque d'exhaustivité sont doubles :

- D'une part, la classification des affaires pénales utilisée dans les tableaux de bord, à savoir en fonction de la matière juridique à laquelle elles se rapportent, est pour l'instant très sommaire et il sera nécessaire de la revoir en précisant davantage les domaines du droit concernés. Les tableaux de bord ne comprennent ainsi que des chiffres relatifs à des matières bien définies, en fonction de certaines

considérations liées à la politique de gestion⁶². De ce fait, ils contiennent une catégorie très large d'« autres affaires pénales », qui ne peut être reliée à une matière bien définie faisant l'objet d'un suivi chiffré, et qui représente plus de trois cents arrêts, tant en 2019 qu'en 2020. Cette catégorie d'« autres affaires pénales » n'apparaît pas dans le tableau.

- Les affaires pénales dans lesquelles la Cour prononce une « ordonnance de non-admission » en raison du caractère non motivé, manifestement irrecevable ou manifestement non fondé d'un pourvoi en cassation⁶³ ne sont pas davantage cataloguées en termes de contenu dans les tableaux de bord, mais simplement classées comme inadmissibles. Il s'agit environ de deux cent cinquante affaires tant en 2019 qu'en 2020. C'est pourquoi elles ne figurent pas non plus dans le tableau.

Branche du droit/sous-catégorie	2019	2020
Dessaisissement	5	11
Récusation	16	23
Protection du travail	11	9
Internement	25	28
Intérêts civils	50	54
Mandat d'arrêt européen	28	39
Franchimont	20	12
Logement	3	2
Protection de la jeunesse	11	16
Environnement	5	7
Urbanisme	13	5
Exécution de la peine	69	73
Extradition	7	7
Transport	12	3
Détention préventive	216	229
Privilège de juridiction	8	10
Étranger	66	83
Circulation routière	192	134

54. *Pourvois en cassation urgents*. En matière pénale, la Cour est confrontée à un certain nombre de pourvois en cassation dits « urgents ». À savoir :

- les pourvois en cassation portant sur la détention préventive et le mandat d'arrêt européen ou dirigés contre les décisions du tribunal de l'application des peines ou de la chambre de protection sociale, sur lesquels la Cour doit se prononcer dans un délai légal relativement court, respectivement 15 ou 30 jours ;

⁶² La décision de tenir des chiffres sur des questions spécifiques est motivée, d'une part, par le souci de suivre le nombre de pourvois en cassation « urgents » (*infra*) et, d'autre part, par la volonté de pouvoir surveiller l'impact de certaines modifications législatives introduites ou proposées au cours des dernières décennies (dont certaines ont déjà été évoquées précédemment, dans le cadre de l'examen du flux pénal devant la Cour).

⁶³ Outre un certain nombre de mesures visant à réguler l'afflux de nouvelles affaires pénales devant la Cour (*supra*), La loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale a instauré, pour les pourvois en cassation introduits après le 31 janvier 2015, une procédure accélérée et non contradictoire permettant de déclarer inadmissibles les pourvois en cassation en matière pénale non motivés ou manifestement irrecevables ou non fondés et ainsi de les clôturer plus rapidement, afin de ne pas trop retarder l'exécution de la peine. Si nécessaire, la Cour peut exercer ce contrôle d'office. Depuis lors, la Cour tient des statistiques détaillées sur le nombre d'ordonnances de non-admission rendues dans les affaires pénales : 295 de ces ordonnances ont ainsi été rendues en 2015 ; 326 ordonnances en 2016 ; 225 ordonnances en 2017 ; 258 ordonnances en 2018 ; 252 ordonnances en 2019 et 250 ordonnances en 2020.

- les pourvois en cassation sur lesquels la Cour n'est pas tenue de statuer dans un délai légalement défini, mais que la Cour, eu égard à leur nature, traite de manière urgente, tels que les pourvois en cassation concernant la privation de liberté d'étrangers ou de personnes dont l'extradition est demandée⁶⁴, ainsi que les affaires dans lesquelles la Cour agit en tant que juge de la récusation⁶⁵.

En 2019 et 2020, il s'agit respectivement de 427 et 482 affaires, soit 31,33 p.c. et 35,13 p.c. du nombre total d'affaires P prononcées durant l'année concernée. En d'autres termes, la Cour doit traiter environ un tiers du nombre annuel d'affaires P dans des délais très courts.

55. *Incidence des filtres légaux.* Les chiffres pour 2019 et 2020 confirment l'impact de l'introduction, évoquée ci-dessus, de filtres légaux qui régulent l'accès à la Cour dans certaines matières :

- alors que le nombre d'affaires P relatives à l'exécution de la peine atteignait 251 unités en 2007, il n'est plus que de 69 unités en 2019 et de 73 unités en 2020, en raison de la cristallisation des règles applicables et de l'introduction de l'assistance obligatoire d'un avocat pour l'introduction d'un pourvoi en cette matière (*supra*) ;
- vu la suppression en 2016 de la possibilité d'un pourvoi en cassation immédiat contre les décisions de la chambre des mises en accusation rendues au cours de la première phase de la procédure pénale (*supra*), le nombre d'affaires dites « Franchimont » ne dépasse pas 20 unités en 2019 et 12 unités en 2020 ;
- la possibilité d'un pourvoi en cassation immédiat contre les arrêts de renvoi rendus en application de l'article 57bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait (procédure de dessaisissement) (*supra*) ayant également été abolie en 2016, le nombre de dossiers de protection de la jeunesse se limite à 11 unités en 2019. La Cour constitutionnelle ayant jugé cette suppression inconstitutionnelle dans un arrêt du 24 octobre 2019 (*supra*), le nombre d'arrêts de la Cour de cassation concernant la procédure de dessaisissement est remonté à 16 unités en 2021 ;
- enfin, les possibilités de pourvois en cassation contre les décisions en matière de détention préventive ont également été restreintes en 2016. Toutefois, à la suite de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, selon laquelle un pourvoi en cassation peut être formé non seulement contre la première décision de maintien de la détention préventive, mais également contre l'ensemble des décisions de maintien (*supra*), le nombre d'arrêts en matière de détention préventive a de nouveau augmenté pour atteindre 216 unités en 2019 et 229 unités en 2020. Une analyse ultérieure permettra de déterminer si cette tendance à la hausse présente un caractère durable.

Il convient toutefois de rappeler que, comme l'indique la section du présent rapport annuel intitulée « La Cour de cassation en chiffres », qui traite des chiffres de 2021

⁶⁴ L'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales exige une décision rapide pour les pourvois en cassation concernant la privation de liberté des étrangers ou des personnes dont l'extradition est demandée.

⁶⁵ Les demandes en récusation sont traitées en urgence par la Cour, compte tenu de leur effet préjudiciable sur la procédure au fond.

(qui, en principe, ne sont pas inclus dans la présente étude), le nombre de nouvelles affaires P a augmenté de 25,5 p.c. par rapport à 2020 (1.698 affaires en 2021 contre 1.353 en 2020). Il retrouve donc presque son niveau de 2015, année de l'introduction des principaux filtres d'accès à la Cour en matière pénale. L'impact des filtres juridiques régulant l'accès à la Cour en matière pénale semble donc inexistant, du moins en ce qui concerne l'année 2021. Il va de soi que la Cour suivra de près ce changement soudain intervenu en 2021, afin de déterminer s'il s'agit d'un événement ponctuel ou s'il annonce une nouvelle période de forte croissance du flux d'affaires P.

56. *Baisse du nombre de dossiers relatifs aux intérêts civils.* Le nombre d'affaires P relatives au règlement des intérêts civils dans le cadre d'une procédure pénale est relativement faible. Le nombre d'arrêts prononcés en la matière était à peine de 50 unités en 2019 et de 54 en 2020. Ces chiffres confirment donc que le nombre de ces affaires a sensiblement diminué au cours des dernières décennies. Cette diminution ne peut être dissociée de la baisse du nombre d'affaires C traitant de questions relevant de la responsabilité extracontractuelle (*supra*), puisque les affaires P traitant du règlement des intérêts civils concernent généralement des règles de responsabilité extracontractuelle. Les facteurs entraînant une diminution des affaires C impliquant la responsabilité extracontractuelle contribuent donc également au recul des affaires P relatives au règlement des intérêts civils dans le cadre d'une procédure pénale.

57. *Nombre élevé d'affaires de roulage.* Il est frappant de constater que la Cour est confrontée à un nombre relativement important d'affaires P en matière de circulation routière. Il s'agit de 192 unités en 2019 et de 134 unités en 2020. Si la différence entre les deux années est considérable, il convient de la relativiser, car il s'agit à chaque fois de chiffres assez bas s'inscrivant dans un volume beaucoup plus important comprenant environ 1.370 affaires.

III. L'analyse statistique 2000-2020 (1^{re} partie) : actualisation des points d'attention, tendances critiques et perspectives

58. *Vingt ans après.* Comme mentionné dans l'introduction, l'année 2020 était le moment idéal pour procéder à un examen plus approfondi des statistiques relatives au fonctionnement de la Cour. Idéal pour s'intéresser de près à cette tradition beaucoup plus ancienne de la Cour consistant à chiffrer systématiquement sa charge de travail. Cette tradition s'est doublée, au moins à partir de l'année judiciaire 1989-1990, de la volonté de publier ces chiffres dans les rapports annuels de la Cour à des fins de transparence, comme en témoigne le rapport annuel 1998. Nous tenons à remercier tous ceux qui ont contribué à ce travail au fil des ans et qui s'en sont acquittés en plus des fonctions qu'ils exercent au sein de la Cour.

L'étude basée sur les chiffres de 2000 réalisée dans le rapport annuel 2003 ayant servi de point de départ à l'analyse statistique de 2020, il nous a fallu relever un défi de taille, à savoir procéder à une actualisation non seulement des éléments et facteurs sous-jacents identifiés à l'époque, mais également des points d'attention (critiques) à prendre en considération en termes de statistiques et de politique de gestion.

1. Importance de chiffres corrects, précis et détaillés

59. *Premier constat et point d'attention en matière de statistiques. Vue du flux entrant au moyen de chiffres corrects, précis et détaillés.* La maîtrise de la charge totale du contentieux de la Cour de cassation et de son délai de traitement nécessite d'avoir une idée du flux entrant annuel, ce qui requiert de disposer de chiffres suffisamment précis, détaillés et exacts.

Nous ne saurions suffisamment souligner la nécessité de disposer d'une analyse statistique. Le suivi des chiffres et tableaux de bord (mensuels) est actuellement assuré et développé en grande partie par des magistrats et collaborateurs de la Cour avec l'aide du service d'appui de la Cour, ce qui réduit inévitablement le temps qu'ils peuvent consacrer aux tâches qui leur sont habituellement imparties. Contrairement aux juridictions suprêmes des pays voisins, la Cour ne dispose toujours pas d'une cellule statistique fournissant une expertise en la matière. Cette méthode a atteint ses limites.

La présente étude démontre l'utilité que revêt une analyse statistique approfondie tenant compte non seulement des aspects quantitatifs, mais aussi de la qualité ou du fond, et ce tant pour le flux entrant de dossiers (input) que pour leur traitement (output). Plutôt que de se contenter d'examiner le taux de cassation par matière ou branche du droit principale ou par juridiction ou cour d'appel, il conviendrait d'introduire des sous-catégories, afin d'identifier plus précisément les (sous-)matières sujettes à la cassation et éventuellement de les anticiper et obtenir ainsi des données plus circonstanciées sur les matières sensibles ou suscitant régulièrement les interrogations des autorités européennes ou fédérales (comme une distinction supplémentaire parmi les procédures de dessaisissement, les procédures en matière de protection de la jeunesse, la législation européenne, etc.).

Outre l'expertise plus importante requise en matière d'analyse statistique, il est nécessaire de prêter davantage attention à la qualité des données chiffrées. En effet, l'exactitude de celles-ci dépend aujourd'hui de nombreuses mains. Des erreurs minimales (telles que des inscriptions erronées à un rôle) peuvent être lourdes de conséquences. Il va de soi que de telles erreurs doivent être évitées, par exemple au moyen d'un système d'alerte, et pouvoir être corrigées. Il s'agit également d'un point d'attention important. Une cellule statistique élargie pourrait renforcer la qualité des chiffres sur lesquels la Cour fonde son analyse, tout en les affinant.

60. *Deuxième point d'attention en matière de statistiques : autonomie des catégories de cassation.* Les compétences et la mission de la Cour de cassation (élaboration du droit et correction de décisions judiciaires, *supra*) lui étant spécifiques, il convient d'en tenir compte dans la ventilation des affaires entrantes en différentes catégories statistiques. Sans oublier le fait que la mission du juge de cassation (en matière civile) se limite à l'appréciation des moyens de cassation présentés par le demandeur.

Comme il a déjà été exposé, cela signifie, par exemple, qu'un litige en matière de responsabilité porté devant le juge du fond peut être ramené devant le juge de cassation à une question juridique portant sur l'emploi des langues, le juge national compétent, la prescription ou la régularité de la composition du siège.

En bref, la catégorisation des affaires portées devant la Cour et devant les autres cours et tribunaux ne s'effectue pas sur la même base et demande donc une approche autonome. Cette approche distincte est également essentielle sous l'angle de la doctrine et du droit comparé. L'évolution de la proportion de l'élaboration du droit par rapport à la fonction disciplinaire n'est pas propre à la Cour de cassation de Belgique mais s'inscrit plutôt une tendance plus générale ; il faut dès lors pouvoir comparer cette évolution interne avec celle des juridictions suprêmes étrangères. L'évolution de cette proportion au cours des deux dernières décennies, telle qu'elle est révélée par l'étude, démontre d'emblée cette nécessité.

61. Importance d'une analyse statistique approfondie. Il va sans dire que des chiffres précis aideront la Cour à maîtriser le flux entrant et à adapter l'effectif en conséquence, sans compromettre en aucune façon la qualité des arrêts. Dès lors que la Cour de cassation privilégie une approche transversale du traitement des affaires par ses magistrats, la plus grande diversification ou complexité des questions de droit soumises nécessitera, à l'évidence, une spécialisation supplémentaire de l'aide professionnelle apportée par les référendaires.

Une analyse statistique détaillée peut aussi identifier les variations dans le flux de certains « types » d'affaires, qui éclairent sous un autre jour l'accessibilité du pourvoi en cassation. Ainsi, le fait que certaines catégories de justiciables ou d'affaires ne parviennent plus à la Cour ou que leur flux diminue sensiblement, ou encore des délais de traitement (trop) longs peuvent être interpellants à cet égard.

Il appartient à la Cour de cassation de le constater et de le signaler, nonobstant la contribution qu'elle apporte à la recherche de leurs causes, et d'assurer un suivi et un contrôle étroits de ces chiffres.

2. Actualisation des facteurs ayant un impact sur le flux d'affaires portées devant la Cour

62. *Actualisation des facteurs influençant le flux entrant.* L'accès large et presque libre au pourvoi en cassation est propre au système juridique belge. Comme il a été expliqué auparavant, les filtres sont limités (via le barreau ou l'attestation). Cela implique d'emblée que la Cour n'exerce elle-même aucune influence sur le volume des affaires qui lui sont soumises et qu'elle est particulièrement soucieuse de connaître les facteurs externes qui font varier ce flux et la manière dont il a évolué au cours des deux dernières décennies.

Les facteurs influençant le flux d'affaires portées devant la Cour, énumérés dans le rapport annuel 1998 (*supra*), semblent toujours d'actualité, même s'il y a lieu d'apporter certains ajouts et nuances, lesquels sont examinés ci-après.

63. *Pas de parallélisme avec le flux (décroissant) d'affaires portées devant les juridictions de fond.* Le rapport annuel 1998 mentionnait le flux d'affaires portées devant les juridictions de fond comme un premier facteur influençant le nombre d'affaires soumises à la Cour.

Toutefois, la présente étude montre que le flux d'affaires devant la Cour n'évolue pas toujours parallèlement à celui dont les juridictions de fond sont saisies. Comme les statistiques l'indiquent, on assistait encore en 2000 à une croissance permanente et

exponentielle du nombre d'affaires portées devant les juridictions de fond, qui s'est ensuite quasi arrêté, ou du moins s'est à tout le moins considérablement ralenti au cours de la (seconde moitié de la) dernière décennie⁶⁶. En revanche, la diminution du nombre d'affaires dont les juridictions statuant au fond sont saisies semble avoir beaucoup moins d'effet sur le flux d'affaires en cassation qui, hormis quelques records (identifiés dans l'étude), affiche une tendance plutôt constante (avec une nouvelle augmentation en 2021). Cet aspect mérite une étude plus approfondie.

Bien entendu, l'afflux d'affaires devant les juridictions de fond influence toujours celui dont la Cour est saisie, mais il est apparu entre-temps que la corrélation entre ces volumes est moins constante que ce que l'on suppose parfois. C'est particulièrement flagrant pour les affaires fiscales portées devant la Cour dont le flux est plus important que devant les cours d'appel (ratio de 1 pour 7,73 en 2020, *supra*). En outre, s'agissant du flux entrant global, l'on constate que des pourvois en cassation ont été formés plus fréquemment contre des arrêts en 2020 que ce n'était le cas en 2015 (*supra*). En bref, même en cas de réduction du flux d'affaires portées devant les juridictions de fond, le volume des affaires portées devant la Cour suit parfois une évolution différente.

64. *Baisses inquiétantes dans des secteurs « spécifiques » Règlement extrajudiciaire ou problème d'accessibilité ?* L'étude révèle des baisses potentiellement alarmantes dans certains contentieux. Celles-ci concernent principalement le droit social et le droit de la sécurité sociale, la responsabilité extracontractuelle et le droit de la famille. Mais d'autres secteurs se singularisent aussi par des chiffres remarquablement bas, tel celui des droits intellectuels. Une étude plus détaillée permettra de savoir si la baisse du nombre de pourvois dans ces matières est effectivement de nature structurelle ou plutôt fortuite. Il conviendra d'examiner si des facteurs tels que le règlement extrajudiciaire (« déjudiciarisation ») ou la médiation jouent un rôle à cet égard, ou si le problème est plutôt celui de l'accessibilité à la Cour (et, le cas échéant, à la juridiction de fond). En tout état de cause, ce dernier point soulève des questions préoccupantes qui méritent d'être approfondies. Il est indéniable que l'augmentation des frais de justice (laquelle est due, notamment, à l'introduction de l'indemnité de procédure, à l'application de la T.V.A. sur les honoraires d'avocat et à la hausse des droits de rôle) a un impact sur le flux d'affaires devant les juridictions inférieures et, par conséquent, devant la Cour dans des matières spécifiques.

65. *Flux entrant irrégulier concernant la mission disciplinaire de la Cour de cassation en matière de dessaisissements et de récusations.* L'étude montre clairement qu'un facteur supplémentaire provoque un flux anormal. Le rôle spécifique que la Cour remplit en matière disciplinaire, à la fois dans les procédures de dessaisissement et de récusation, la confronte en effet à un flux supplémentaire – parfois volumineux – d'affaires qui, compte tenu de leur caractère prioritaire, nécessitent une réorganisation du traitement des autres affaires. Si ce volume demeure gérable, il brouille néanmoins les chiffres et bouscule le traitement normal des dossiers, car les « envolées » de procédures de dessaisissement en particulier se produisent de manière totalement inopinée. Ainsi, les chiffres annuels varient d'une moyenne de 10 à 30 affaires pour culminer parfois à plus de 150 dossiers. Le nombre de procédures de récusation est plutôt constant et varie entre vingt et trente sur une base annuelle, quoiqu'il affiche

⁶⁶ <https://justitie.belgium.be/sites/default/files/jic-fr-2015-2019.pdf>.

une tendance à la hausse au cours de la dernière décennie par rapport à la décennie précédente (avec en moyenne vingt dossiers sur une base annuelle). Cela complique la maîtrise du flux.

66. *Facteurs constants influençant le flux entrant de pourvois.* Force est de constater que les autres facteurs déjà identifiés en 1998 et 1999, notamment l'idée bien ancrée que la Cour est un troisième niveau de juridiction, l'évolution de la société, l'inflation législative, les nombreuses possibilités de procédure offertes par les voies de recours, combinées aux modifications législatives qui affaiblissent l'autorité des décisions des juridictions de fond et à l'érosion du caractère exceptionnel du pourvoi en cassation en tant que voie de recours extraordinaire, continuent d'influencer l'introduction des pourvois en cassation.

67. *L'inflation législative comme facteur explicatif constant.* Au cours des vingt dernières années, l'inflation législative constitue le principal facteur d'explication de l'afflux de pourvois. En effet, les modifications législatives les plus diverses ont souvent un impact significatif sur les travaux et la charge de travail de la Cour, tant au niveau du flux annuel de nouvelles affaires qu'en ce qui concerne le contenu des pourvois en cassation :

- Diverses modifications législatives apportées au droit pénal et à la procédure pénale au cours de la période 2000-2010 ont entraîné une augmentation considérable du nombre de pourvois en cassation en matière pénale au cours de la période 2007-2014, alors que ce flux était déjà relativement élevé en raison de modifications législatives antérieures, ce qui a inévitablement entraîné un accroissement de la charge de travail globale de la Cour. L'afflux soudain d'affaires P fut tel qu'il menaça le fonctionnement de la Cour, en particulier sa capacité à statuer dans un délai raisonnable. Comme il a été exposé ci-dessus, le législateur a finalement été contraint de réformer la procédure de cassation en matière pénale en 2015, en créant de nouveaux filtres d'accès légaux, et de limiter les possibilités de pourvoi en cassation immédiat en matière pénale en 2016. Ces derniers changements n'ont pas manqué leur cible. À partir de 2015, le nombre de pourvois en cassation en matière pénale s'est stabilisé de manière continue, pour atteindre un niveau plus « gérable » d'environ 1.350 unités par an.

Ce qui est inquiète, en revanche, c'est que le nombre de pourvois en matière pénale amorce une nouvelle hausse en 2021 et que l'impact des filtres légaux introduits semble réduit à néant (*supra*) ;

- Le dynamisme réglementaire qui caractérise le droit fiscal, combiné à l'absence de filtres légaux efficaces pour réguler l'accès à la Cour dans les affaires fiscales, a entraîné une multiplication par plus de trois du nombre de pourvois déposés en matière fiscale chaque année au greffe de la Cour au cours de la période 2000-2020. Il n'est donc pas surprenant que le flux annuel d'affaires fiscales portées devant la Cour soit relativement élevé par rapport à celui des cours d'appel : une proportion non négligeable des arrêts fiscaux rendus par les cours d'appel donne lieu à un pourvoi en cassation.
- Si les lois « Pot-pourri » modifiant le Code judiciaire ont conduit, au cours de la période 2015-2020, à une diminution du nombre de dossiers soumis annuellement aux cours d'appel et aux tribunaux du travail, elles ont, par contre, fait augmenter

le nombre de pourvois dans le domaine du droit judiciaire, de sorte que la baisse du flux devant les cours d'appel et les cours du travail ne se reflète pas à l'avenant dans les chiffres de la Cour. Le nombre d'affaires relevant du droit judiciaire était, en 2020, quatre fois supérieur à celui de 2000.

68. *Influence constante des modifications législatives, mais évolution récente vers des moyens plus axés sur la solution à apporter à des questions de droit.* Les modifications législatives donnent lieu à de nombreuses questions de principe sur lesquelles la Cour est amenée à se prononcer. Plus le champ d'une modification législative est étendu, plus le nombre de questions d'interprétation qui seront posées tôt ou tard à la Cour augmente. Il ressort de l'étude et, en particulier de l'examen des moyens de cassation présentés, que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la Cour est invitée dans la majorité des cas à trancher une question de droit. En effet, le nombre d'affaires dans lesquelles la Cour exerce sa mission disciplinaire ne représente qu'un petit volume de sa charge de travail. Il faudra attendre la réalisation du second volet de cette étude pour savoir si cette tendance se confirme dans le taux de cassation relatif aux moyens portant sur la solution à apporter à des questions de droit.

69. *Incidence élargie des modifications législatives.* En outre, cette étude illustre combien il importe de s'intéresser à l'incidence des modifications législatives sur la charge de travail de *l'ensemble* des acteurs. Les modifications législatives (par exemple, le relèvement du taux de ressort) donnent souvent lieu à des changements internes au sein du pouvoir judiciaire. En outre, la réduction de la charge de travail d'une juridiction peut entraîner une inflation d'affaires pour une autre, ce qui influence à son tour le flux d'affaires devant la Cour de cassation.

70. *Complexité accrue due à un ordre juridique à plusieurs niveaux.* Afin d'évaluer correctement l'impact de cette inflation législative, il faut également tenir compte du caractère multiniveaux de l'ordre juridique : la législation a tendance à devenir une conjonction complexe de dispositions nationales – qui changent parfois rapidement – (et ce, à la fois aux niveaux fédéral, régional et communautaire) et de dispositions de droit constitutionnel, de droit européen et de droit international. L'influence de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme se fait également fortement ressentir. Cette jurisprudence belge et internationale ouvre de nouveaux débats et crée un nouveau type de contentieux devant la Cour, en plus d'allonger la durée de la procédure.

Une analyse plus systématique de l'impact des modifications législatives, non seulement au niveau national mais aussi à l'échelle européenne et internationale, et de la jurisprudence des autres cours suprêmes sur le fonctionnement de la Cour s'avère donc utile et nous en fournissons un premier aperçu dans le cadre de la présente étude.

71. *Impact des modifications législatives récentes.* Un certain nombre de modifications législatives très importantes apportées ces dernières années (concernant le droit des biens, le droit de la preuve, le droit patrimonial de la famille, l'exécution de la peine, etc.), de même qu'une série de modifications législatives fondamentales imminentes (concernant le droit des obligations, le droit des contrats spéciaux, l'acte illicite, le droit pénal et la procédure pénale, etc.) constituent autant de défis à relever par la Cour. Elle souhaite donc inviter instamment le législateur à accorder, dans le

cadre de toute modification législative future, une attention suffisante à leur impact sur l'ordre juridique et sur la Cour en particulier et, le cas échéant, à prendre les mesures d'accompagnement nécessaires.

72. *Est-il encore possible d'éviter une régulation plus sévère de l'accès à la Cour ?* Contrairement à d'autres pays, l'accessibilité du pourvoi en cassation est très large en Belgique, car soumise à peu de filtres. Le choix qu'a fait la Cour de laisser sa porte ouverte aussi largement et aussi longtemps que possible est de plus en plus insoutenable. Le rapport annuel 2003 fournissait déjà un aperçu d'une série de mécanismes de régulation examinés sous l'angle du droit comparé⁶⁷. Il serait utile d'actualiser cette étude sur la base des expériences plus récentes acquises en la matière en dehors de notre pays.

Il a déjà été souligné précédemment que l'accès insuffisamment filtré à la Cour dans certaines matières semble conduire à des envolées importantes du nombre d'affaires entrantes, ce qui pose des défis en termes de gérabilité et a des conséquences sur le délai de traitement des affaires ou sur la charge de travail de la Cour. C'est notamment le cas dans les affaires fiscales, où la charge de travail augmente de manière disproportionnée au fil des ans, principalement en raison du grand nombre de pourvois en cassation qui s'avèrent non fondés. Il convient de relever dans ce contexte que le nombre de pourvois formés par les administrations fiscales a fortement progressé. C'est la raison pour laquelle la Cour a déjà préconisé à plusieurs reprises de rendre obligatoire l'intervention d'un avocat à la Cour, tant pour l'administration fiscale que pour le contribuable.

73. *Mesurer, c'est connaître.* L'analyse des chiffres sur deux décennies donne matière à réflexion, mais pas seulement en ce qui concerne une série de points d'attention critiques, la nécessaire professionnalisation des données chiffrées et l'autonomie des catégories. En effet, la Cour ne peut rester indifférente face à certains constats : les chiffres enregistrés dans certaines matières, qu'ils soient en baisse ou en hausse, sont inquiétants et le lien avec certaines évolutions sociales (comme le règlement extrajudiciaire des affaires) n'est pas suffisamment clair et mérite une étude et des débats plus approfondis. Il en va de même en ce qui concerne l'accessibilité des voies de recours. Les différents facteurs sous-jacents évoluent et complexifient davantage le traitement et l'appréciation des dossiers. Il convient donc de se réinterroger sur la régulation de l'accès à la cassation.

Une analyse statistique précise des flux entrant et sortant des affaires traitées par la Cour de cassation s'impose de plus en plus. « Mesurer, c'est connaître. » La présente étude constitue la première étape d'un travail d'analyse qui peut et doit être poursuivi dans les années à venir, avec, espérons-le, l'appui de professionnels spécialisés dans l'analyse des données.

Beatrijs Deconinck

Premier président de la Cour de cassation

Ilse Couwenberg

⁶⁷ *Rapport annuel de la Cour de cassation de Belgique 2003-II*, p. 108, disponible ici https://hofvancassatie.be/pdf/Rapport_annuel_2003.pdf.

Conseiller à la Cour de cassation

Floris Parrein

Référendaire près la Cour de cassation

Pieter Brulez

Référendaire près la Cour de cassation

Aysu Bayrak

Attaché « Management - appui » au Service d'appui de la Cour de cassation