

Réponse d'AVOCATS.BE
À la consultation de la Commission européenne
Pour le rapport 2022 sur l'état de droit

24 janvier 2024

2024 Rule of Law Report - targeted stakeholder consultation

About you

* I am giving my contribution as
☒ Business association

* Organisation name
Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone de Belgique – AVOCATS.BE

Main Areas of Work
☒ Justice System

Please insert an URL towards your organisation's main online presence or describe your organisation briefly: www.avocats.be

Transparency register number : 238973830453-93

* Country of origin
☒ Belgium

First name
Marjorie

Surname
Dedryvere

Email Address of the organisation (this information will not be published) :

* Publication of your contribution and privacy settings
You can choose whether you wish for your contribution to be published and whether you wish your details to be made public or to remain anonymous.

☒ Public - Your personal details (name, organisation name, transparency register number, country of origin will be published with your contribution).

☒ I agree with the personal data protection provisions.
[Specific privacy statement targeted stakeholder consultation 2024 rule of law report.pdf](#)

Questions on horizontal developments

In this section, you are invited to provide information on general horizontal developments or trends, both positive and negative, covering all or several Member States. In particular, you could mention issues that are common to several Member States, as well as best practices identified in one Member State that could be replicated. Moreover, you could refer to your activities in the area of the four pillars and sub-topics (an overview of all sub-topics can be found below), and, if you represent a Network of national organisations, to the support you might have provided to one of your national members.

Overview topics for contribution

[List of topics 2024 RoL Report.pdf](#)

Please provide any relevant information on horizontal developments here

AVOCATS.BE reste inquiet en ce qui concerne certains instruments provenant de l'Union européenne elle-même (et leur éventuelle transposition dans le droit national), qui mettent à mal l'indépendance de l'avocat et son secret professionnel :

- L'*AML package* (en projet) qui prévoit notamment la création d'une autorité nationale chargée de superviser les organes d'autorégulation des barreaux. La Belgique a déjà entamé ses travaux de transposition, alors même que l'*AML package* n'est pas encore voté. Le projet de loi actuellement sur la table constitue une menace grave pour l'indépendance de l'avocat, son secret professionnel et l'auto-régulation du barreau. Il désigne en effet comme autorité de supervision le service Trésorerie de l'administration des Finances et donne à celui-ci des pouvoirs allant bien au-delà de ce qui est prévu par la nouvelle directive en projet, et qui peuvent aller jusqu'à sanctionner, et même démettre un Bâtonnier ;
- la DAC 6, dont la transposition nationale a fait l'objet de différents recours de notre organisation, qui sont jusqu'ici tous accueillis favorablement par les cours et tribunaux. Ce 11 janvier 2024, la Cour constitutionnelle belge a rendu plusieurs arrêts annulant l'obligation faite aux avocats de communiquer des informations à un autre intermédiaire à propos des dispositifs concernés par la législation en question : <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2024#5693>
- le Règlement 2022/1094 qui interdit de fournir des « conseils juridiques » à des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie (également objet d'un recours, devant la CJUE, toujours pendant, introduit notamment par notre organisation).

Questions for contribution

Member State covered in contribution [only one choice possible]

If you wish to submit information concerning several Member States, please fill in the questionnaire separately for each Member State. There is no limit to the number of contributions submitted by a single participant.

X Belgium

I. Justice System

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the justice system (if applicable)

A. Independence

Independence of the Bar (chamber/association of lawyers) and of lawyers

L'indépendance de l'avocat n'est toujours pas inscrite dans la Constitution ni dans la loi (mais elle peut être déduite des principes applicables aux avocats dans le code judiciaire). L'exercice et l'accès à la profession en Belgique sont de la compétence d'une autorité indépendante constituée au sein des barreaux, dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le conseil de discipline, qui est aussi une autorité indépendante. Les obligations déontologiques des avocats, définies dans le code de déontologie, sont fixées par les avocats, sans aucune intervention du pouvoir politique. Les procédures déontologiques à l'encontre des avocats se font de manière indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. L'indépendance des avocats est aussi entérinée dans la jurisprudence belge, notamment celle de la plus haute juridiction nationale. L'indépendance du barreau et des avocats est donc un principe qui n'est pas contesté.

Cependant, la profession d'avocat est souvent attaquée, par des magistrats, dans le cadre d'enquêtes. Cela est notamment le cas dans les dossiers liés au trafic international de drogues, dans les affaires financières, et dans le cadre de faillites ou de procédure de réorganisation judiciaire.

L'indépendance de l'avocat est trop souvent menacée sur le terrain par des acteurs (enquêteurs) qui confondent les avocats et les clients qu'ils défendent et n'hésitent plus à inculper les premiers pour obtenir des informations sur les seconds, voire à mettre des avocats sur écoute. Ce type de confusion particulièrement dangereux est d'ailleurs observé dans d'autres États membres.

En outre, certains ministres en fonction sont allés jusqu'à critiquer dans la presse le travail des avocats dans des affaires en cours, leur reprochant p.ex. de soulever des vices de procédure.

L'administration fiscale n'a cessé de contester le fait que les documents de l'avocat sont couverts par le secret professionnel. Le Code des Impôts sur le Revenu impose de faire appel au bâtonnier en cas de désaccord entre l'avocat et l'administration, pour déterminer si la pièce en question est couverte par secret ou si elle peut être produite. Les autres lois fiscales (dont le code de la TVA) ne comportent pas de telle disposition. En outre, en l'état actuel des textes légaux, c'est le juge du fond qui, sauf exception, tranche les questions de cette nature et écarte, le cas échéant, la pièce couverte par le secret qui lui a été soumise, ce qui peut l'amener à devoir ensuite procéder au difficile exercice de faire abstraction d'un document dont il a pourtant eu connaissance. Pour contourner cette difficulté, la création -au sein de la cour d'appel p.ex.- d'une chambre spécialement dédiée aux questions liées au secret professionnel, en particulier des avocats, a été proposée par les Ordres mais elle n'est pas encore traduite dans les textes de loi. Un représentant des barreaux pourrait y siéger et cette chambre serait amenée à dire si une pièce, que l'une des parties considère comme étant couverte par le secret, peut ou non figurer au dossier de procédure, notamment en matière pénale.

Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

La place privilégiée du représentant de l'accusation (ministère public) lors du procès pénal pose difficulté : il arrive à l'audience en même temps et par le même accès que les juges, il se tient à la même hauteur qu'eux, sur la même estrade, et enfin, se retire avec eux en chambre du conseil (lieu légal du délibéré) après la clôture des débats. Ce dernier aspect est le plus critiquable, le fait de voir les juges et les membres du ministère public rejoindre ensemble la

salle du délibéré donnant l'apparence qu'ils continuent à discuter des dossiers qui viennent d'être traités, à l'insu des parties et de leurs avocats.

Une réforme est dès lors nécessaire, qui viserait à porter remède aux problèmes posés par la place privilégiée qu'occupe le ministère public au procès pénal, en lui interdisant l'accès à la chambre du conseil (lieu du délibéré) sans la présence des autres parties, tant avant qu'après l'audience, en ne lui permettant plus d'entrer et de sortir de la salle d'audience en compagnie des magistrats du siège, ainsi qu'en lui attribuant une place qui permette aux justiciables de l'identifier clairement. Une proposition de loi en ce sens a été déposée au Sénat mais n'a jamais été examinée.

Le ministère public procède par ailleurs à la fixation des affaires devant les différentes chambres. Or ce rôle revient au président du tribunal.

B. Quality of justice

(Under this topic, you are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section

2)

Accessibility of courts (e.g. court/legal fees, legal aid, language)

L'accès à la justice et au droit est concrétisé par les aides juridiques de première et de deuxième ligne.

La loi du 31 juillet 2020, modifiant le code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière, fixe pour 4 années consécutives les seuils applicables au 1er septembre, majorés d'année en année. La première fois de 200 € ; les trois années suivantes de 100 €.

Concrètement, depuis le 1er septembre 2023, les seuils d'accès à l'aide juridique entièrement gratuite s'élèvent à 1.526 €, et, pour une personne isolée avec personne à charge ou une personne cohabitant avec un conjoint ou avec tout autre personne avec laquelle elle forme un ménage, 1.817 €. Les seuils d'accès à l'aide juridique partiellement gratuite sont fixés, pour une personne isolée, entre 1.526 € et 1.817 € (au lieu de 1.026 € à 1.317 avant la réforme), et, pour une personne isolée avec personne à charge ou une personne cohabitant avec un conjoint ou avec tout autre personne avec laquelle elle forme un ménage, entre 1.817 € et 2.107 € (au lieu de 1.317 € à 1.607 auparavant).

La même loi a augmenté, pour les personnes bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, le pourcentage pouvant être déduit de ce revenu, par personne à charge, pour le calcul des revenus entrant en ligne de compte pour l'obtention de l'aide juridique.

Ces modifications sont une avancée importante pour l'accès à la justice des personnes à faibles revenus.

L'aide juridique au sens large, telle qu'institutionnalisée à ce jour, englobe également l'accès à un avocat lors de toute audition à la police ou devant un juge d'instruction, l'assistance d'un interprète, la gratuité des frais de procédure par le biais de l'assistance judiciaire, la dispense de paiement de la contribution au Fonds d'aide juridique de deuxième ligne lorsqu'il s'agit d'introduire une procédure.

Ces mesures tendent à rendre la justice réellement et pratiquement accessible au plus grand nombre possible de personnes n'ayant pas les capacités à faire face à leurs frais de défense.

Une loi du 19 décembre 2023 portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses, autorise les avocats à interroger directement certaines bases de données pour obtenir les documents nécessaires à prouver que la personne sollicitant l'aide juridique est dans les conditions pour l'obtenir. Il s'agit d'une avancée importante car certains justiciables avaient toutes les difficultés à se procurer les documents nécessaires, pour diverses raisons (barrière de la langue, maladie, handicap, analphabétisme,...). Cette facilité n'a pas encore été concrètement mise en place.

En revanche, le budget alloué par l'Etat aux frais de fonctionnement des Bureaux d'aide juridique est passé de 8,108 % du budget total alloué à l'aide juridique à 7%, ce qui risque de rendre le travail de ces bureaux dans de bonnes conditions plus difficile.

Un arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 novembre 2016 a consacré l'accès des personnes morales à l'aide juridique de deuxième ligne. Cet accès n'a toujours pas été consacré par la loi et rendu effectif.

Resources of the judiciary (human/financial/material)

(Material resources refer e.g. to court buildings and other facilities. Financial resources include salaries of staff in courts and prosecution

Le sous-financement de la justice en Belgique est un problème récurrent et concerne avant tout les magistrats. Les avocats et leurs clients sont victimes de l'arriéré judiciaire (lié au manque de magistrats et de membres du greffe nommés), qui impacte directement leurs dossiers et l'accès à la justice des justiciables. La situation est particulièrement critique à la Cour d'appel de Bruxelles (voir infra, durée des procédures).

Dans sa note de politique générale du 31 octobre 2023, le Ministre expliquait » « *Depuis le début de la législature, les chiffres du recrutement vont dans la bonne direction. Le nombre net de magistrats dans notre pays a augmenté de 107 unités depuis le début de la législature, soit 81 magistrats assis supplémentaires, 23 magistrats debout et trois magistrats pour la Cour de cassation. Le renforcement de 119 magistrats promis en 2021 est donc presque atteint (...) Les mesures de la charge de travail seront connues pour les cours et les tribunaux et le ministère public respectivement à la fin de 2023 et au printemps 2024. Ensuite, la répartition des moyens pourra être envisagée pour mieux aligner les cadres prévus sur la réalité (...) Au cours de la prochaine année de travail, nous continuerons à remplir les cadres. Plusieurs mesures ont été prises à cet effet.* »

Cette promesse d'amélioration n'a pas empêché deux décisions récentes, l'une du [tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 15 décembre 2023](#) et une autre [du 6 novembre 2023 de la Cour d'appel Bruxelles](#), qui condamnent l'Etat belge à publier toutes les places vacantes pour remplir le cadre légal de magistrats et de greffiers sous peine d'astreinte.

Outre celle obligation de publication à présent consacrée par la Justice, il faudrait également que l'Etat prenne des mesures pour améliorer l'attractivité de la profession de magistrat, les conditions dans lesquelles les magistrats sont actuellement amenés à travailler n'étant pas de nature à susciter des vocations.

Il conviendrait également de revaloriser la fonction de juge suppléant ou de conseiller suppléant, notamment au niveau financier, dans l'espoir que le barreau puisse suppléer le cadre des magistrats professionnels lorsqu'il s'avère insuffisant. (En Belgique, les cours et tribunaux comptent des magistrats professionnels et également des magistrats suppléants qui sont issus du barreau. Il y a ainsi des juges suppléants en première instance et des conseillers suppléants en degré d'appel. Cette fonction est relativement peu prise par le barreau notamment parce qu'elle n'est pas rémunérée.)

Par ailleurs, et même si des progrès sont intervenus au cours des dernières années, les retards accusés en matière de numérisation de la justice, empêche les avocats de prendre connaissance de certains dossiers à distance et leur impose des déplacements qui leurs font perdre du temps et qui coûtent à leurs clients.

Certains bâtiments sont délabrés, en particulier à Bruxelles où le Palais de justice est toujours en cours de rénovation. Cette situation engendre de mauvaises conditions de travail pour les personnes œuvrant dans le bâtiment (magistrats, avocats, greffiers, ...) et une mauvaise image de la justice pour les justiciables. Se posent également des problèmes de conservation des pièces de dossiers.

Enfin, comme les magistrats, les forces de police dénoncent régulièrement un manque de moyens structurel.

Digitalisation (e.g. use of digital technology, particularly electronic communication tools, within the justice system and with court users, procedural rules, access to judgments online

La note de politique générale du Ministre de la justice de 2022 pour 2023 indiquait que « *la transformation numérique de la justice tourne désormais à plein régime. L'année dernière, les budgets ICT ont été augmentés structurellement, les investissements européens sont menés à bien et les bonnes personnes ont été recrutées. Des marchés publics pour un montant de 200 millions d'euros ont été établis et (partiellement) attribués.* »

Une loi du 16 octobre 2022 a créé un Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire. Deux échéances avaient été prévues :

- celle du 30 septembre 2023 à laquelle le Registre allait devoir contenir toutes les décisions sous forme numérique et faire office de source authentique (les décisions n'étant accessibles qu'aux personnes concernées) ;
- celle du 31 décembre 2023, à laquelle toutes les décisions (pseudonymisées) allaient être rendues accessibles au grand public gratuitement.

A ce jour, aucune de ces deux fonctionnalités n'a été mise en œuvre.

Le Ministre de la Justice indiquait dans sa note de politique générale du 31 octobre 2023 que ce registre baptisé **JustJudgement** serait lancé prochainement. « *Dans le courant de cette année de travail, le téléchargement des arrêts et jugements se déroulera de manière automatique. En attendant, l'ajout de jugements et d'arrêts se fait manuellement. Dans un deuxième temps, les avocats, les prévenus, les parties civiles et les experts pourront consulter en ligne les jugements et arrêts présents dans leurs dossiers spécifiques via Just-on-web. L'étape finale est l'accès généralisé à tous les jugements et arrêts avec l'intégration d'un moteur de pseudonymisation. Ainsi, toute personne*

pourra consulter les jugements et arrêts sans que ne soit cité de noms ou sans présence de traces. »

La loi ne permet en outre (toujours) pas aux avocats et aux justiciables de pouvoir exploiter ce registre par le biais de l'intelligence artificielle.

Dans la même note de politique générale, le Ministre annonçait également : « *Les audiences doivent également pouvoir être organisées sous forme numérique. À cette fin, **JustCourt** a été développé, l'application spécifique pour la vidéoconférence dans les tribunaux. Une première version a déjà été testée et sa convivialité a été évaluée positivement. D'autres améliorations sont indispensables et le projet pilote démarrera en 2024 dans les tribunaux de Bruxelles, de Marche-en-Famenne et de Malines. Par le biais de JustCourt, les parties concernées pourront demander un report d'audience ou plaider une affaire devant le tribunal par la voie numérique. La gestion des audiences y sera également associée afin que le temps soit utilisé de manière beaucoup plus efficace et que les citoyens, les avocats, les interprètes et les experts aient une meilleure idée de l'affaire qui est entendue et du moment où celle-ci sera traitée. De ce fait, le transport des détenus pourra aussi être organisé plus efficacement.* »

D'autres registres existent pour la gestion de l'insolvabilité des entreprises et pour celle des règlements collectifs de dettes.

En ce qui concerne la digitalisation relative à l'aide juridique, voir supra notre réponse relative à l'accès à la justice.

C. Efficiency of the justice system

(Under this topic, you are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section

2)

Length of proceedings

Les procédures sont particulièrement longues devant la Cour d'appel de Bruxelles, principalement dans les matières fiscales. Les justiciables doivent parfois attendre de nombreuses années entre le moment où l'affaire est en état d'être plaidée et l'arrêt définitif. Certaines plaidoiries sont à présent fixées à 2040, ce qui a suscité plusieurs questions parlementaires au Ministre de la Justice : <https://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/55/ac1230.pdf>

Par ailleurs, de nombreuses affaires ne sont jamais jugées, compte tenu de la prescription intervenue entretemps. Cela décrédibilise la justice et empêche le justiciable d'avoir un recours effectif à la justice.

La Belgique a été condamnée plusieurs fois par la CEDH pour violation du droit d'être jugé dans un délai raisonnable, notamment par un arrêt du 5 septembre 2023.

Le manque de personnel judiciaire est sans doute la cause la plus importante de ces délais. La réponse du Ministre à la question parlementaire précitée semble indiquer que des moyens supplémentaires aient été/vont être mis à disposition de la Cour d'appel de Bruxelles et que le manque de personnel pourrait se résorber. Devant les autres juridictions, les délais sont plus raisonnables.

Other - please specify

Un projet de loi visant à permettre que certaines audiences se tiennent en vidéoconférence est à l'examen, à propos duquel les barreaux ont des réticences, essentiellement en matière pénale.

II. Anti-Corruption Framework

A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

List any changes as regards relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption and the resources allocated to each of these authorities (the human, financial, legal, and technical resources as relevant), including the cooperation among domestic and with foreign authorities. Indicate any relevant measure taken to effectively and timely cooperate with OLAF and EPPO (where applicable)

Les actes de corruption sont poursuivis par le Ministère public et celui-ci est le mieux placé pour répondre à cette question.

Toutefois, les instances disciplinaires des avocats sont susceptibles de connaître de cas de corruption impliquant directement ou indirectement un avocat, et d'infliger sur cette base des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la radiation.

L'Ordre des avocats est responsable du respect de la dignité de la profession. Le bâtonnier peut être saisi par un citoyen, une administration, un magistrat, un autre avocat ou se saisir d'initiative s'il prend connaissance de faits susceptibles d'être contraires à la dignité de la profession. Indépendamment de l'existence de poursuites pénales, le bâtonnier peut ouvrir une enquête disciplinaire et, au terme de celle-ci, décider de poursuivre un avocat du chef d'un comportement contraire à la dignité de la profession, en saisissant le Président du Conseil de discipline aux fins de convocation devant ce Conseil.

La cellule de coordination en matière disciplinaire pour les avocats francophones et germanophones, créée en 2021 et qui a notamment pour mission de collecter et diffuser des informations relatives aux décisions disciplinaires (anonymisées), d'émettre des avis et de rédiger des modèles de notifications et d'actes de procédures, a entamé ses travaux. Elle est composée de 5 membres effectifs (dont 3 avocats) et de 5 membres suppléants (idem). Elle est financée par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone. Elle a publié le 1^{er} décembre 2023 son 1^{er} rapport, relatif à ses activités durant les années judiciaires 2021 - 2022 et 2022 - 2023 au terme duquel elle propose la création d'un outil informatique qui permettrait de mieux suivre les plaintes introduites et l'évolution des dossiers qui les concernent et qui constituerait un registre central des sentences et décisions disciplinaires. Un budget à cette fin a été voté pour l'année 2024.

Indépendamment de l'initiative disciplinaire, le Bâtonnier peut dénoncer au Parquet ou inviter une personne concernée à saisir les autorités judiciaires compétentes (Parquet, Juge d'Instruction, police...) et s'inquiéter des suites.

B. Prevention

C. Repressive measures

III. Media pluralism and media freedom

A. Media authorities and bodies

B. Safeguards against government or political interference and transparency and concentration of media ownership

C. Framework for journalists' protection, transparency and access to documents

IV. Other institutional issues related to checks and balances

A. The process for preparing and enacting laws

B. Independent authorities

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

Follow-up by the public administration and State institutions to final (national/supranational, including the European Court of Human Rights) court decisions, as well as available remedies in case of non-implementation

Sur le plan interne, l'Etat belge a été assigné en justice et condamné à plus de 9.000 reprises concernant son application du droit à l'accueil. L'Etat ne remplit plus son obligation de fournir un logement aux personnes nouvellement arrivées en Belgique et demandeuses d'asile. Des milliers de personnes dorment dans la rue, sans aucun moyen de subsistance.

La Belgique n'exécute pourtant pas les décisions qui la condamnent, ni en fournissant un logement aux personnes concernées, ni en payant les astreintes. La presse a rapporté qu'une saisie avait été effectuée au cabinet de la secrétaire d'Etat à la migration pour payer ces astreintes, mais dont le produit s'est révélé dérisoire.

Le sommet semble avoir été atteint lorsque, quelques heures après le prononcé par le Conseil d'Etat d'un arrêt suspendant l'exécution de la décision de la secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration de ne plus faire bénéficier des mesures d'accueil les hommes seuls ayant demandé l'asile, ce membre du gouvernement déclare que sa politique ne changera pas.

L'Etat belge a également été condamné à plusieurs reprises par des juridictions internes en ce qui concerne la surpopulation carcérale et les conditions de détention dans les prisons, sans que le problème ne soit résolu.

La Belgique a aussi fait l'objet d'arrêts de condamnation par la C.E.D.H. pour les mêmes causes (requête n° 64682/12, arrêt du 25 novembre 2014 ; requêtes 37768/13 et 36467/14, arrêt du 16 mai 2017 et requête n° 26404/18, arrêt du 16 mars 2021 pour la surpopulation carcérale et requête 49255/22, arrêt du 21 octobre 2022 pour le traitement réservé aux demandeurs d'asile) mais force est de constater elle n'y donne pas plus de suite.

D. The enabling framework for civil society

E. Initiatives to foster a rule of law culture