

# **Cours d'appel et du travail de Liège** **Rentrée judiciaire commune 2024-2025**

Audience solennelle de rentrée judiciaire des cours d'appel et du travail de Liège  
du 2 septembre 2024

Exposé du procureur général de Liège signalant la manière dont la justice a été rendue  
dans l'étendue du ressort et indiquant les abus qu'il aurait remarqués.

Mercuriale rédigée et lue par Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet

Mesdames les Premières Présidentes,

Mesdames et Messieurs les Présidents de chambre et Conseillers des  
cours d'appel et du travail de Liège,

Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités,

-----

L'article 345 du Code judiciaire dispose notamment que,

- « tous les ans, après les vacances, la Cour de cassation et les cours d'appel se réunissent en assemblée générale et publique. »

et que

- « Le procureur général près la cour d'appel signale la manière dont la justice a été rendue dans l'étendue du ressort et indique les abus qu'il aurait remarqués. Il peut en outre, s'il l'estime utile, prononcer un discours sur un sujet adapté à la circonstance. Il peut charger un des avocats généraux de prononcer ce discours. »

---

## **1. Introduction.**

La partie vraisemblablement la plus aride des exposés de cette matinée est celle relative à la façon dont la justice a été rendue dans le ressort de Liège au cours de l'année écoulée, ce rapport prenant appui sur de multiples données chiffrées alors que nous savons que les juristes n'ont pas la réputation de montrer une appétence extraordinaire pour les chiffres, ayant été façonnés dans le moule des sciences humaines.

---

Je vais d'abord endosser ce rôle en vous proposant d'examiner la façon dont la justice a été rendue, au cours de l'année écoulée, dans les trois provinces de Liège, Namur et Luxembourg qui composent le ressort de Liège.

Ensuite, Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet prononcera la mercuriale qui, cette année, retracera l'évolution du droit pénal social de 1984 à 2024.

## **2. Examen de la façon dont la justice a été rendue, au cours de l'année écoulée, dans les trois provinces de Liège, Namur et Luxembourg qui composent le ressort de Liège.**

### **2.1. Données relatives au Ministère public.**

L'exploitation de la banque de données du Collège des procureurs généraux permet de vous présenter une image relativement précise du volume des affaires traitées par les parquets ainsi que des décisions prises dans le cadre de celles-ci. Un aperçu du stock de dossiers encore à traiter par nos instances peut également être établi. Le service d'appui du Collège des cours et tribunaux, fournit quant à lui des données qui permettent de jauger l'activité des instances du siège qui composent notre ressort.

Mais, au préalable, je souhaite remercier les deux analystes statistiques du ressort, Madame Sabine Xhrouet et Monsieur Geoffrey Lamboray, qui ont collecté et contextualisé les données que je vais vous exposer ci-après, mes remerciements leur sont également adressés pour le travail important qu'ils accomplissent au quotidien.

### **2.1.1. Flux d'entrée (nouvelles affaires enregistrées en 2023 – input).**

Au sein des **parquets correctionnels** du ressort de la cour d'appel de Liège, en termes de flux d'entrée, 106.500 (plus exactement 106.625) nouvelles affaires ont été enregistrées au cours de l'année civile 2023. En 2022, nous en avons dénombré 104.500 (plus exactement 104.576). Cette augmentation du flux d'entrée de l'ordre de 2.000 dossiers met fin à une tendance baissière constatée depuis 2021 puisqu'une diminution du flux d'entrée de l'ordre de 4.000 dossiers avait été constatée dans les données de 2021 et 2022. La présente hausse de 2 % coïncide avec ce que l'on constate au niveau national et nous ramène ainsi au niveau relevé en 2021. Cependant, en nous projetant dix années en arrière, ce sont près de 30% d'affaires en moins qui sont entrées au sein des parquets de nos ressorts, les diminutions les plus conséquentes se concentrant sur les années 2014 et 2015.

L'augmentation contenue du flux d'entrée cache de plus grandes divergences lorsque l'on s'attarde à examiner la nature des dossiers. Différents types de dossiers sont ainsi moins nombreux en 2023 qu'en 2022. C'est le cas notamment des dossiers d'environnement qui accusent un repli de près de 50% en raison de la chute brutale des dossiers relatifs aux dépôts clandestins d'immondices (de 4.000 (plus exactement 3.920) en 2022 à 1.500 (plus exactement 1.636) en 2023). Les infractions relatives à la foi publique sont également moins nombreuses. Un repli de 37% est constaté essentiellement en corolaire de la régression marquée des dossiers de faux en informatique comme par exemple les falsifications de carte de crédit dont on en dénombre 100 en 2023 contre 1.800 (plus exactement 1.789) en 2022. A cet égard, nous notons l'année passée une explosion de ce type de dossiers par rapport à 2021. Le retour en 2023 à un niveau similaire à celui de 2021 démontre le caractère exceptionnel de l'année 2022 au niveau de ces dossiers de faux en informatique. Une dernière diminution notable est constatée au niveau des dossiers de fraude fiscale : -19% au cours de la dernière année.

Parallèlement à ces premières constatations, il est nécessaire de s'attarder quelques instants sur les types de dossiers qui ont pris de

l'ampleur dans le flux d'entrée des parquets de notre ressort. Débutons par les dossiers portant sur des infractions liées à l'urbanisme. En 2023, une hausse de 26% d'affaires de ce type est constatée amenant ainsi le total d'affaires à 700 (plus exactement 711) en 2023 contre 550 (plus exactement 563) un an plus tôt. Les affaires relatives à la sphère familiale connaissent une hausse similaire de 26% au cours de l'année écoulée. Cependant, ce contentieux étant plus imposant en termes de volume, l'augmentation en termes absolus est plus importante. Alors que 5.400 (plus exactement 5.431) dossiers de ce type entraînent dans nos parquets en 2022, ce sont 6.800 dossiers (plus exactement 6.833) que l'on dénombre en 2023 (augmentation de 1.400 dossiers) (plus exactement 1.402), soit une augmentation de 25%. Les différends familiaux concernent à eux seuls près de 1.000 dossiers de plus en une année.

Le nombre d'affaires relatives aux stupéfiants & dopage a augmenté d'un quart en une année en franchissant la barre des 6.000 dossiers en 2023. Notons enfin que les parquets ont enregistré une augmentation de 8% des dossiers relatifs à l'ordre public & sécurité publique. Bien que ce pourcentage semble limité, l'ampleur de ces affaires fait qu'il s'agit tout de même d'une hausse de 1.200 dossiers (plus exactement 1.225) en un an dont notamment 300 (plus exactement 319) concernent des faits de menaces et 500 (plus exactement 483) concernent des infractions de séjour illégal en Belgique.

Les données mentionnées ne donnent cependant pas une indication de la criminalité réelle. En effet, seuls les dossiers portés à la connaissance des parquets font l'objet d'un comptage. L'impact du chiffre noir peut être conséquent, le chiffre « noir » étant cette différence qui existe entre la criminalité réelle et la criminalité telle qu'appréhendée par nos systèmes policier et judiciaire. Beaucoup de facteurs peuvent faire en sorte que des faits n'entreront jamais dans les statistiques judiciaires. Ainsi, selon les résultats d'une étude du moniteur de sécurité portant sur l'année 2021, le chiffre noir peut atteindre 50% pour les faits de vols, 67% en cas de tentative de cambriolage ou encore, 91% pour du hacking. Il grimpe même jusqu'à 97% en cas de discrimination fondée sur le sexe ou le genre ne conduisant, ainsi, l'appareil judiciaire à recevoir connaissance que de 3 faits de ce type sur 100 qui seraient effectivement commis. Dans ces cas, ce qui vient à la connaissance des autorités policières et judiciaires ne constitue que l'extrême pointe émergée de l'iceberg du phénomène criminel appréhendé.

Les évolutions dans le travail réalisé par les parquets et les services de police peuvent cependant amener à une meilleure appréhension et réduction de ce chiffre noir, notamment par des politiques criminelles ciblées sur tel ou tel phénomène de délinquance ou des campagnes thématiques. L'amélioration de la confiance des victimes dans les services de police et les autorités judiciaires peut aussi amener à un dépôt de plainte plus fréquent. Un des meilleurs exemples de ces améliorations est constitué par le déploiement des CPVS (Centre de prise en charge des victimes de violences sexuelles) et le retour très positif qui est enregistré, au niveau des victimes, quant à l'amélioration qualitative tout à fait sensible de la prise en charge de celles-ci notamment due à son caractère holistique.

Par ailleurs, au-delà de ces grandes tendances haussières et à la baisse, nous ne pouvons aborder le flux d'entrée sans nous intéresser à la nature des autres affaires qui le compose. Celles-ci peuvent être relatives à une multitude d'infractions. Le système informatique contient ainsi plus de 700 codes de prévention différents qui figurent dans la table MaCH et qui permettent de distinguer les types d'affaires. Dans le cadre du présent exposé, ne pouvant nous permettre de creuser dans le détail les données informatiques, nous nous concentrerons sur les trois plus grandes « familles » d'infractions : infractions contre les biens (30% du flux d'entrée), infractions contre les personnes (23% du flux d'entrée) et les infractions relatives à l'ordre public et la sécurité publique (15% du flux d'entrée).

### 1. Infractions contre les biens.

Au sein des dossiers enregistrés par les parquets, le contentieux des infractions contre les biens représente 3 dossiers pénaux sur 10, ce qui en fait le contentieux le plus important dans notre ressort. En 2023, 32.000 (plus exactement 31.615) infractions commises dans le ressort concernent des infractions contre les biens.

Les vols de tous types concernent 14.000 (plus exactement 13.671) dossiers tandis que les fraudes sont cependant majoritaires avec 15.000 (plus exactement 14.641) affaires. Quant aux destructions, dégradations & incendies, ils étaient, en 2023, au nombre de 3.000 (plus exactement 3.303). Après des années de repli, cette catégorie d'infractions a amorcé un retour à la hausse en 2021 qui s'est confirmé en 2022 ainsi qu'en 2023. Nous restons cependant très éloignés de la situation constatée 10 ans plus tôt où le flux d'entrée contenait plus du double de dossiers d'infractions contre les biens.

## 2. Infractions contre les personnes.

Cette famille d'infractions regroupe les coups et blessures mais également les homicides et tout ce qui a trait aux atteintes aux libertés individuelles des personnes, comme par exemple, les enlèvements, les injures ou encore les faits de harcèlement ou de discrimination.

Ensemble, ces types de faits concernent 25.000 (plus exactement 24.630) dossiers en 2023 soit 1.000 de plus qu'un an auparavant. Les faits de coups & blessures volontaires, mais également de harcèlement, figurent ainsi davantage dans le flux d'entrée 2023.

## 3. Infractions relatives à l'ordre public et à la sécurité publique.

Ce contentieux déjà abordé précédemment représente 16.000 (plus exactement 16.192) dossiers, soit 15% des dossiers entrant dans nos parquets, en hausse, rappelons-nous, de 8% en 2023. Sont concernées notamment les affaires de menaces, de rébellion ou encore, de port illégal d'arme.

-----

### **2.1.2. Flux de sortie (affaires clôturées en 2023 - Output).**

Alors qu'une très légère hausse est relevée pour le flux d'entrée, le flux de sortie est demeuré stable en 2023, les parquets du ressort de la cour d'appel de Liège ayant clôturé 105.000 (plus exactement 105.290) affaires au cours de l'année 2023.

Le flux d'entrée de dossiers au sein des trois provinces de Liège, Namur et Luxembourg ayant été de 106.500 (plus exactement 106.625) affaires en 2023 et les parquets ayant clôturé 105.000 (plus exactement 105.290) dossiers sur la même période, il en découle que les parquets ont clôturé moins de dossiers qu'il n'en est entré en 2023, le « mali » en fin d'exercice s'établissant à 1.500 (plus exactement 1.335) dossiers.

Pour 2023, l'augmentation du flux d'entrée fait repasser ce dernier au-delà du flux de sortie. Ceci aura évidemment un impact négatif sur le stock de dossiers qui demeurent à traiter à la fin de l'année civile par les parquets du ressort.

Précisons d'emblée que cette stabilité apparente du flux de sortie masque une réalité bien plus contrastée.

En effet, une hausse du taux de l'output est relevée en 2023 pour une grande majorité de types de dossiers, notamment en ce qui concerne :

- les dossiers relatifs à la sphère familiale : augmentation de 25% de l'output (plus exactement (+23,06%),
- les dossiers d'urbanisme : augmentation de 25% de l'output (plus exactement (+23,6%),
- ou encore, les dossiers relatifs aux différentes fraudes : augmentation de 10% de l'output (plus exactement (+10,56%).

A contrario, un fort repli est à noter au niveau de l'output des dossiers concernant la santé publique : diminution de 50% (plus exactement (-56,05%) et l'environnement : diminution de 50% (plus exactement (-50,50%).

Cela impactera évidemment le recours aux différentes décisions de clôture d'un dossier. En effet, si la probation prétorienne ou la réussite d'une médiation pénale clôturent un nombre assez similaire de dossiers en 2023 avec une légère baisse de l'ordre de 1 à 2%, le recours à la citation directe devant un tribunal comme décision de clôture est en retrait de 26% alors que le paiement d'une somme d'argent (transaction pénale) recule de 35%. L'impact des dossiers COVID-19 se fait encore sentir. En effet, comme évoqué à l'instant, en 2023, 50 % (plus exactement 56,05%) en moins d'affaires relatives à la santé publique ont été clôturées, passant de 6.000 à 3.000 (plus exactement de 6.123 à 2.691) (dont les dossiers COVID diminuant, pour passer de 4.000 (plus exactement 3.903) en 2022 à 300 (plus exactement 293) en 2023). Or, ces affaires aboutissaient régulièrement à une transaction pénale ou une citation directe devant le tribunal, ce qui avait provoqué un « gonflement » du nombre de citations directes et de transactions pénales ces dernières années. Avec une diminution de plus de 3.000 dossiers COVID clôturés en un an, il semble logique que ces deux types de décisions de clôture d'un dossier (que sont la citation directe devant le tribunal, d'une part, et la transaction pénale, d'autre part) fassent l'objet d'un repli non négligeable.

Le traitement administratif des dossiers via, notamment, la sanction administrative communale ou une mesure alternative prise par une autorité administrative telle que le SPF finances est également en repli de 30 % (plus exactement 28%) en un an. Une piste explicative est trouvée dans le recul de 50% du nombre de dossiers relatifs à l'environnement clôturés en 2023. Pour ces types de dossiers, un traitement administratif

leur est bien souvent réservé. En diminuant le nombre de dossiers environnementaux clôturés, une diminution du recours au traitement administratif est logiquement induite.

Enfin, d'autres motifs de satisfaction sont également à enregistrer au niveau du ressort de Liège :

- le traitement sans poursuites pénales pour un motif d'opportunité est en recul de 7% en 2023,
- le motif « Autres priorités en matière de politique de recherche et de poursuite » est en diminution de 20%,
- le motif « Capacité de recherche insuffisante » est également en diminution de 20%.

Il est également à épingle que le traitement du dossier par le ministère public via des procédures civiles devant le tribunal de première instance civil, le tribunal de l'entreprise ou le tribunal du travail, ou encore, le renvoi vers la discipline de corps, les juridictions ordinaires, les services d'aide, ou une structure mandatée connaît à nouveau une hausse de 26% en 2023 après celle de 190% mentionnée dans la mercuriale de l'année dernière. En 2023, 600 (plus exactement 632) affaires ont été clôturées par ce type de décision.

Outre une augmentation de 3% des signalements d'un suspect, il convient surtout de signaler que **15%** (plus précisément 14,56%) **d'affaires supplémentaires ont fait l'objet d'une mise à l'instruction judiciaire en 2023.**

**Il est à remarquer que cette augmentation de 15% des dossiers confiés aux juges d'instruction fait suite à une hausse de 20% déjà précédemment observée l'année précédente (2022).**

L'effet cumulé de ces hausses enregistrées en 2022 et en 2023, soit une augmentation globale de 35% des mises à l'instruction, pourrait constituer un des facteurs explicatifs de l'augmentation sensible des recours Franchimont introduits devant la chambre des mises en accusation, lequel a été constaté en 2023.

Enfin, le recours au traitement sans poursuites pénales pour un motif technique est davantage constaté en 2023 : environ 10% (plus exactement 9%) en plus. En ce qui concerne ces motifs techniques, cette hausse de 10% est imputable à l'accroissement du recours aux trois motifs les plus récurrents suivants :

- Après analyse par le parquet, le fait dénoncé ne constitue pas, en réalité, une infraction pénale : en hausse de 15% (plus exactement 14%),
- Après analyse par le parquet, les éléments de preuve de l'infraction qui ont été récoltés sont insuffisants pour justifier des poursuites pénales : en hausse de 10% (plus exactement 8%).
- et l'auteur de l'infraction est demeuré inconnu malgré les recherches menées afin de l'identifier : en hausse de 7%.

### **2.1.3. Taux de réaction judiciaire des parquets du ressort en 2023.**

Si l'on calcule la proportion du nombre de poursuites et de mesures alternatives par rapport au total d'affaires poursuivables, on obtient un taux de « réaction judiciaire » qui donne une indication de la proportion d'affaires auxquelles le ministère public a donné une suite active. Pour les sections correctionnelles des parquets du ressort de la cour d'appel de Liège, ce taux de réaction s'élève à 61% en 2023, en léger repli comparé au taux de 63% atteint en 2022. Toutefois, à titre de comparaison, le taux national se situe à 43% en 2023. Le taux de réaction judiciaire des parquets du ressort de la cour d'appel de Liège, à savoir 61%, est le meilleur des cinq ressorts de Belgique.

Peut également être épinglé l'excellent taux de réaction judiciaire du parquet du procureur du Roi de Liège (divisions de Liège, Huy et Verviers) qui caracole à 71% de taux de réaction judiciaire et maintient ainsi sa très haute performance enregistrée l'année dernière en l'ancrant dans une démarche qui devient pérenne. Le taux de réaction au sein du parquet d'Eupen est également remarquable : 74% en 2023.

Signalons enfin que l'inverse du taux de réaction, à savoir « l'absence de réaction » ne signifie pas qu'aucune suite n'a été accordée aux dossiers. Certaines nuances doivent être apportées. Par exemple, le motif de traitement sans poursuites pénales « situation régularisée » peut constituer le fruit d'un traitement adéquat du dossier par le ministère public ou les services de police. De même, le motif « Priorité au règlement civil » entend privilégier une autre réponse que pénale.

#### **2.1.4. L'arriéré (le stock) de dossiers demeurant en traitement au sein des parquets du ressort mesuré à la date du 31 décembre 2023.**

Outre les flux d'entrée et de sortie, l'étude du nombre d'affaires pendantes en fin d'année, c'est-à-dire le stock mesuré au 31 décembre, est un indicateur intéressant pour estimer l'arriéré judiciaire. Au sein du ressort de Liège, 39.500 (plus exactement 39.501) affaires étaient toujours pendantes dans les parquets au 31 décembre 2023 contre 38.000 (plus exactement 38.254) un an plus tôt. Il s'agit donc d'une légère augmentation de 3% (plus exactement 3,3%) qui met fin à deux années successives de diminution du stock. L'augmentation intervient notamment sous l'action d'un flux d'entrée supérieur au flux de sortie en 2023. Il conviendra cependant de rester attentif à cet état du stock afin de pouvoir le conserver dans des limites acceptables. En comparaison du flux de sortie, le stock représente donc un peu plus d'un tiers de ce qui est traité par les parquets au cours d'une année.

#### **2.1.5. Délai de traitement moyen.**

Achevons ce tour d'horizon des statistiques des parquets correctionnels du ressort en mentionnant que 150 jours étaient nécessaires, en moyenne, pour traiter un dossier en 2023.

Ceci n'évolue donc guère par rapport à la durée relevée en 2022 de 153 jours. Le ressort de la cour d'appel de Liège se situant au niveau de la moyenne nationale qui s'élève à 146 jours en 2023.

Avec une durée moyenne de 820 jours, la réussite d'une médiation pénale est la décision de clôture d'un dossier nécessitant le plus de temps. Signalons que la citation directe devant le tribunal présente une durée moyenne de 332 jours pour les dossiers clôturés en 2023.

#### **2.1.6. Les sections jeunesse des parquets.**

A la suite de ce descriptif des données des parquets correctionnels du ressort, il est également possible de communiquer des informations sur les dossiers entrés dans les sections jeunesse des parquets du ressort de Liège. En 2023, ce sont plus de 32.000 (plus précisément 32.056) dossiers qui ont été traités dont 13.000 (plus exactement 12.760) pour des « faits qualifiés infraction » commis par des mineurs d'âge et 19.000 (plus exactement 19.296) pour des situations où des mineurs d'âge se trouvent en danger.

Globalement, il s'agit d'une hausse de plus de 5.000 (plus exactement 5.100) dossiers au cours de l'année écoulée, soit une augmentation de 20% (plus exactement 19%).

Le nombre de faits qualifiés infraction commis par des mineurs d'âge est en forte augmentation de près de 3.000 (plus exactement 2.600) dossiers par rapport à 2022, le nombre de dossiers passant de 10.000 (plus exactement 10.100) (en 2022) à 13.000 (plus exactement 12.760) (en 2023), soit une augmentation de 30% en une seule année.

Le nombre de dossiers de « mineurs se trouvant dans une situation où ils sont en danger » est quant à lui en hausse de près de 2.500 affaires par rapport à 2022, le nombre de dossiers passant de 17.000 (plus exactement 16.900) (en 2022) à 19.500 (plus exactement 19.296) (en 2023), soit une hausse de 15%, en une seule année, de mineurs d'âge en danger.

### 1. « Faits qualifiés infraction ».

En 2023, et en ce qui concerne les « faits qualifiés infraction », les parquets de la jeunesse du ressort ont donc ouvert 13.000 (plus exactement 12.760) dossiers en cause de mineurs d'âge, ce qui constitue une hausse de 30 % (plus précisément 26,4%).

Cette croissance se fait sous l'impulsion des dossiers relatifs aux nuisances publiques et au roulage passant de 800 (plus précisément 827) affaires en 2022 à 2.800 affaires (plus précisément 2.750) en 2023, lesquelles constituent ainsi 21% du flux d'entrée des infractions pénales commises par des mineurs d'âge. Toutes sortes de nuisances sont concernées : le tapage nocturne, l'ivresse publique ou encore, l'abandon de déchets. Epinglons également la hausse de 22% des faits relatifs au viol & attentat à la pudeur ainsi que l'accroissement de 32% des vols avec violence dans notre ressort. Les faits relatifs aux fraudes sont également plus fréquents d'un quart en 2023 comparés à 2022. Enfin, mentionnons les faits de destruction, dégradation & incendie dont la progression atteint 10% en un an.

L'ensemble des types de faits n'est cependant pas uniformément à la hausse. Les vols aggravés mettant en cause un mineur sont ainsi moins nombreux cette année, à concurrence de 16%.

En s'intéressant à la nature des faits, nous constatons que les trois catégories les plus représentées sont les atteintes aux personnes (27%), à la propriété (22%) ainsi que les dossiers de nuisances et de roulage (22%). Les dossiers relatifs à l'ordre public et la sécurité publique arrivent cette année en 4<sup>e</sup> place avec 11%. Ce classement présente une inversion des deux premières catégories en comparaison aux parquets correctionnels, avec davantage d'atteintes à la propriété qu'aux personnes.

Ces « faits qualifiés infractions » sont souvent commis par des mineurs d'âge qui ont entre 16 et 18 ans. En effet, nous pouvons constater qu'un fait sur deux est imputable à cette catégorie d'âge. Précisons également qu'il s'agit généralement de garçons, trois faits sur quatre impliquent effectivement des mineurs d'âge répertoriés comme étant masculins. Au niveau de la gravité des faits, l'âge et le sexe semblent également avoir une influence puisqu'au niveau de l'âge, les mineurs plus âgés sont davantage mis en cause dans les vols aggravés et les vols avec violence, dans les atteintes à l'ordre public et à la sécurité publique ainsi que dans les affaires de stupéfiants. Les mineurs plus âgés sont également plus fréquemment mis en cause lorsqu'il s'agit de nuisances et, logiquement, de roulage. A l'inverse, les mineurs plus jeunes sont davantage mis en cause dans les faits de coups & blessures volontaires ou dans les atteintes aux libertés individuelles telles que le harcèlement. Quant au sexe des mineurs qui commettent des « faits qualifiés infraction », les filles seraient, quant à elles, concernées davantage par des atteintes aux libertés individuelles avec, avant tout, le harcèlement ainsi que pour des faits de vol simple. Les garçons quant à eux sont plus fréquemment mis en cause dans des faits de vol aggravé, de vol avec violence, de viol et attentat à la pudeur, d'atteinte à l'ordre public et la sécurité publique ou encore, de stupéfiants.

## 2. « Mineurs en danger ».

Les affaires de « mineurs en danger » présentent, quant à elles, une hausse de 15% (plus précisément 15,6 %) par rapport à l'année 2022.

19.500 (plus précisément 19.296) dossiers de mineurs en situation de danger ont ainsi été ouverts en 2023. Il s'agit des situations pour lesquelles le parquet de la jeunesse ouvre un dossier lorsqu'il reçoit des informations inquiétantes à l'égard d'un mineur ou de sa famille (mauvais traitements, abus, fugues, absentéisme scolaire). Parmi ces affaires, nous noterons qu'elles concernent des filles dans 53% des cas et qu'un quart des situations implique un mineur de moins de 6 ans.

### **2.1.7. Les parquets de police.**

Abordons à présent les **parquets de police** qui doivent faire face à un flux de dossiers important. En 2023, ce sont 900.000 (plus précisément 881.000) dossiers qui ont été enregistrés par les parquets de police du ressort de la cour d'appel de Liège, ce qui constitue une croissance de 12% par rapport aux données de 2022.

Précisons qu'une part conséquente d'entre eux sont traités par le processus « Crossborder ». Suite à la mise en place de ce système, la procédure de gestion des transactions de roulage a été très largement automatisée et informatisée. Ainsi que l'indiquent les chiffres mis à jour régulièrement sur le site du ministère public, « Crossborder » a fait preuve d'une grande efficacité lors de l'année écoulée. C'est ainsi qu'en 2023, 75.000 dossiers font suite à un procès-verbal classique alors que 800.000 (plus précisément 806.000) découlent d'une proposition de perception immédiate initiée via Crossborder.

Crossborder traite ainsi dix fois plus de dossiers que ceux qui font l'objet de la procédure « classique ». Toutefois, il est à relever que, dans les 800.000 dossiers traités par Crossborder, les parquets de police sont néanmoins intervenus dans 170.000 (plus précisément 167.000) cas. Signalons encore que 925.000 (plus précisément 926.000) dossiers ont été clôturés au sein des parquets de police dont 240.000 (plus précisément 236.000) pour lesquels le parquet a pris une décision ou est intervenu.

Pour les dossiers traités selon la procédure « classique », les parquets de police ont clôturés ceux-ci par 24.000 citations devant le Juge de police, l'envoi de 10.000 transactions qui ont été payées et 18.000 dossiers qui ont été traités sans poursuites pénales.

### **2.1.8. Les auditorats du travail.**

Sous réserve du caractère provisoire et non validé des données rapportées ci-dessous, il y a lieu de mentionner qu'en 2023, le nombre de nouveaux dossiers entrés au sein des auditorats du travail de Liège (et d'Eupen) s'élevait à 5.000 (plus précisément 4.846) dossiers et que 4.600 (plus précisément 4.646) ont été clôturés. Ces valeurs sont en repli puisqu'il s'agit d'une diminution de 11% du flux d'entrée et de 9% du flux de sortie par rapport aux valeurs de 2022. Un traitement sans poursuites pénales est intervenu dans 27% des dossiers clôturés alors qu'une citation devant le tribunal a été signifiée pour 4% des affaires et qu'une mesure alternative intervient pour 34% des dossiers.

### **2.1.9. Le parquet général.**

En ce qui concerne l'activité du parquet général dans le traitement des dossiers individuels de poursuite en matière pénale, celle-ci se confond principalement avec l'activité, en 2023, des chambres correctionnelles de la cour d'appel et de la chambre des mises en accusation, dans la mesure où le parquet général ne dispose pas d'outils tels que le classement sans suite ou les mesures alternatives et que, dès lors, tout dossier répressif qui entre au parquet général est dirigé soit vers une chambre correctionnelle, soit vers la chambre des mises en accusation. L'input pénal du parquet général est donc un décalque de l'input de la cour d'appel.

Les données d'activité du parquet général en ce domaine, à savoir l'étude des dossiers, la rédaction de réquisitoires écrits pour la chambre des mises en accusation et les réquisitions verbales aux audiences correctionnelles correspondent aux données relatives à l'activité de la cour d'appel et il y est renvoyé ci-après.

En ce qui concerne l'état de la situation au niveau des dossiers civils, famille, jeunesse et commerciaux dans lesquels le parquet général intervient, principalement par voie d'avis (sauf en matière de jeunesse), il s'établit comme suit :

- l'exercice, par le parquet général, de ses compétences en matière de « jeunesse », tant en ce qui concerne les dossiers relatifs à de faits qualifiés infractions articulés à charge de mineurs d'âge que les dossiers qui concernent les mineurs en danger s'élève quantitativement à 391 dossiers, lesquels peuvent être ventilés comme suit :

Relativement à l'input :

- en 2023 : 54 dossiers de faits qualifiés d'infractions.  
(En 2022 : il y en avait 41).
- en 2023 : 329 dossiers de mineurs en danger.  
(En 2022 : il y en avait 289).
- en 2023 : 2 dossiers de déchéance d'autorité parentale.
- en 2023 : 6 dossiers d'intérêts civils.

En ce qui concerne l'output, celui-ci s'établit :

- en 2023 : 48 dossiers de faits qualifiés d'infractions.
  - en 2023 : 273 dossiers de mineurs en danger.
  - en 2023 : 2 dossiers de déchéance d'autorité parentale.
  - en 2023 : 6 dossiers d'intérêts civils.
- En ce qui concerne l'exercice de la compétence d'avis du parquet général dans les affaires civiles, pour l'année 2023,
    - 372 avis ont été rendus devant les chambres de la famille (dans les affaires communicables) contre 360 en 2022.
    - 2 avis ont été rendus devant les chambres civiles contre 33 en 2022.
    - 58 avis ont été rendus devant les chambres commerciales contre 52 en 2022.

#### **2.1.10. La compétence d'avis de l'auditorat général du travail.**

L'exercice de la compétence d'avis de l'auditorat général du travail dans les affaires civiles est marqué par une certaine constance quantitative (en moyenne, 650 avis par an) qui s'exerce très majoritairement au travers d'avis verbaux.

En ce qui concerne l'année 2023, l'auditorat général du travail a rendu légèrement moins d'avis qu'en moyenne avec 484 avis dont 357 avis verbaux (74%) et 127 avis écrits (26%).

-----

## **2.2. Données relatives aux cours et tribunaux du ressort.**

En ce qui concerne maintenant les juridictions de jugement du ressort, l'aperçu qui suit se base essentiellement sur des données qui nous sont fournies par le service d'appui du collège des cours et tribunaux.

### **2.2.1. Les tribunaux de première instance.**

Au **pénal**, en 2023, les **tribunaux de première instance** du ressort ont clôturé 8.410 dossiers en matière correctionnelle, alors qu'ils avaient été saisis de 8.983 nouvelles affaires (dont 1.935 appels contre une décision rendue par le tribunal de police), ce qui détermine un « mali » de traitement des dossiers, uniquement pour l'année 2023, qui s'établit à 573 dossiers, lequel s'ajoute au mali de l'année dernière (193 dossiers) et accroît d'autant l'arriéré judiciaire déjà existant.

Au **civil**, en 2023, 10.917 nouvelles affaires ont été inscrites aux différents rôles et 13.053 affaires ont été clôturées de sorte que le *boni* se chiffre à 2.136 affaires, ce qui détermine une amélioration de la situation de près de 20% interne à la seule année 2023, laquelle fait reculer d'autant l'arriéré judiciaire constitué en matière civile. En matière civile, l'on constate ainsi une nette amélioration de la situation puisque l'année dernière avait enregistré un mali de 1.217 affaires.

Les sections **famille** des tribunaux ont, quant à elles, reçu 13.205 nouvelles affaires aux différents rôles alors que 12.491 dossiers ont été clôturés générant ainsi un mali de 715 affaires interne à l'année 2023.

En ce qui concerne les sections **jeunesse** des tribunaux, nous pouvons signaler qu'au niveau protectionnel, dans les dossiers de faits qualifiés infractions, 124 jugements et 2.551 ordonnances ont été rendus alors que pour les affaires de mineurs en danger, nous comptabilisons 4.214 jugements et 606 ordonnances. Pour ces dossiers jeunesse, signalons encore que 1.350 nouveaux mineurs ont été mis sous la supervision du juge alors que 5.179 étaient déjà concernés.

Quant aux **chambres du conseil**, elles ont rendu en 2023, 12.133 décisions dans les affaires qu'elles ont eu à traiter tandis que les cabinets d'instruction ont pu clôturer 2.812 instructions alors qu'ils ont eu à traiter 3.524 nouveaux dossiers mis à l'instruction engendrant ainsi un

déficit de 712 affaires. 5.889 dossiers demeurent ainsi en cours d'instruction à la fin de l'année civile 2023.

### **2.2.2. Les tribunaux de l'entreprise.**

Quant aux **tribunaux de l'entreprise** du ressort de la cour d'appel de Liège, ils ont été saisis, en 2023, de 9.145 nouvelles affaires et ont pu en traiter 9.380. Ce différentiel entre l'input et l'output génère une diminution de l'arriéré judiciaire en la matière à concurrence de 235 affaires.

Cette diminution de l'arriéré judiciaire des tribunaux de l'entreprise en 2023 fait suite à une précédente diminution de l'arriéré judiciaire déjà enregistrée en 2022 à concurrence de 997 affaires, de telle sorte que cette réduction de l'arriéré judiciaire par les tribunaux de l'entreprise du ressort s'inscrit dans une dynamique pérenne, ce qu'il convient de saluer avec force et vigueur.

### **2.2.3. Les justices de paix.**

Les **justices de paix** constituent un des éléments essentiels de la justice de proximité. Le ressort de Liège est, actuellement, composé de 33 sièges de justice de paix (17 pour Liège, 9 pour Namur, 5 pour le Luxembourg et 2 pour Eupen) lesquelles, ensemble, ont reçu 85.500 (plus précisément 85.488) nouvelles affaires en 2023 alors qu'elles n'ont été en mesure de clôturer que 80.000 (plus précisément 80.323) dossiers, ce qui détermine un mali, pour l'année 2023, de 5.000 (plus précisément 5.165) dossiers.

Ce mali succède à un autre mali déjà enregistré en 2022 à concurrence de 4.600 dossiers (80.000 dossiers reçus et 75.300 dossiers clôturés).

### **2.2.4. Les tribunaux de police.**

Les **tribunaux de police** figurent également parmi les instances devant absorber un contentieux quantitativement important. En 2023, les tribunaux de police du ressort de Liège ont été saisis de 23.000 (plus précisément 23.258) dossiers et ils en ont clôturé le même nombre (plus précisément 23.314).

Dans les compétences exercées par les tribunaux de police en matière civile, ce sont 1.000 (plus précisément 1.033) nouvelles affaires qui ont été encodées pour un total de 900 (plus précisément 928) dossiers clôturés.

Les tribunaux de police dégagent ainsi un léger boni, sur l'année 2023, de 56 dossiers pénaux, mais un mali de 105 dossiers au niveau civil.

## **2.2.5. La cour d'appel de Liège**

### **2.2.5.1. La cour d'appel au pénal.**

La situation générale de la cour d'appel de Liège, depuis 2005, quant aux arrêts rendus par les chambres correctionnelles, la chambre des mises en accusation et les chambres de la jeunesse révèle un arriéré important de dossiers à traiter qui a commencé à croître en 2005, a culminé en 2011, puis a entamé une longue décroissance jusque 2017 où le nombre de 551 dossiers était atteint avant de repartir dans une tendance légèrement haussière mais maîtrisée en 2019. On note tout de même un accroissement du stock en 2022 puis en 2023 qui s'établit ainsi à 861 dossiers au 31 décembre 2023.

#### **2.2.5.1.1. En matière correctionnelle.**

Depuis 2012 jusque 2017, le nombre de dossiers traités (output) était supérieur au nombre de nouveaux dossiers entrants (input), ce qui signifie que, pendant ces années-là, la cour d'appel de Liège a rendu, « produit », un nombre d'arrêts définitifs supérieur au nombre de nouveaux dossiers entrants, générant ainsi une réduction de l'arriéré (du stock). Depuis lors, on constate une alternance entre accroissement et légère réduction du stock.

#### **Pour 2023,**

932 dossiers correctionnels ont été fixés devant la cour (input) tandis que le nombre d'arrêts définitifs rendus s'est élevé à 812 (output), ce qui détermine un solde qui augmente l'arriéré judiciaire déjà accumulé en matière pénale à concurrence de 120 dossiers supplémentaires.

Ce nouveau mali enregistré en 2023 fait suite à un précédent mali déjà comptabilisé en 2022 à concurrence de 117 dossiers.

Enfin, il peut être relevé que le contentieux correctionnel de la cour d'appel représente à peu près 15% du contentieux correctionnel des tribunaux de première instance du ressort.

#### Pour 2024,

En ce qui concerne l'année judiciaire qui se termine, l'évolution des flux « input » et « output » de dossiers correctionnels, situation arrêtée au 30 juin 2024, s'établit comme suit :

- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 (jusqu'au 30 juin 2024), 438 dossiers correctionnels ont été fixés devant la cour d'appel (input).
- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024 (jusqu'au 30 juin 2024), le nombre d'arrêts définitifs rendus en matière correctionnelle s'élève à 510 (output).

Il en découle qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et le 30 juin 2024, les chambres correctionnelles de la cour d'appel de Liège ont rendu plus d'arrêts définitifs qu'il n'est entré de nouveaux dossiers, ce qui détermine un différentiel de 72 signifiant que, sur cette période, l'arriéré a diminué de 72 dossiers.

Cet indicateur favorable au 30 juin 2024 est encourageant, compte tenu de la hausse relevée au cours des deux dernières années.

A côté des dossiers entrants (input) et des arrêts définitifs rendus (output), un autre paramètre important est celui relatif au nombre de dossiers en cours de traitement devant les chambres correctionnelles de la cour d'appel.

S'il est primordial de connaître ce qui entre et ce qui sort du « pipe-line », il est aussi primordial de déterminer ce qui se trouve dans le « pipe-line », entre l'entrée et la sortie de celui-ci.

A la date du 1<sup>er</sup> juillet 2024, cet encours s'élevait à 497 dossiers.

A titre informatif et comparatif, l'évolution du nombre de dossiers en cours de traitement devant les chambres correctionnelles au cours des six dernières années (2018 à 2023) s'établissait, situation arrêtée au 31 décembre de chaque année, à :

- En 2018 : 413 dossiers.
- En 2019 : 356 dossiers.
- En 2020 : 364 dossiers.
- En 2021 : 337 dossiers.
- En 2022 : 508 dossiers.
- En 2023 : 594 dossiers.

#### **2.2.5.1.2. Contentieux de la chambre des mises en accusation.**

En ce qui concerne les activités de la **chambre des mises en accusation** de Liège au cours des dix dernières années, celles-ci paraissent marquées par une grande stabilité qui s'établit, en moyenne annuelle, comme suit :

→ 1.827 arrêts sont rendus, en moyenne annuelle, toutes matières confondues, lesquels se déclinent comme suit :

- Détention préventive : 1.104 arrêts.
- Recours « Franchimont » : 216 arrêts.
- Demandes en réhabilitation : 225 arrêts.
- Recours étrangers : 95 arrêts.
- Non-lieux : 48 arrêts.
- Contrôles des méthodes particulières de recherche : 43 arrêts.

En ce qui concerne plus précisément l'année 2023, il peut être relevé, à titre principal que :

→ 1.888 arrêts ont été rendus, toutes matières confondues contre 1.897 arrêts rendus un an auparavant, soit une infime diminution de 9 dossiers en 2023 par rapport à 2022.

Cette petite diminution enregistrée en 2023 fait suite à une autre diminution enregistrée en 2022 (1.897 arrêts rendus en 2022 contre

2.059 arrêts rendus en 2021, ce qui révélait une diminution de 162 dossiers en 2022 par rapport à 2021, soit une baisse de 8%).

En ce qui concerne maintenant la situation par rapport à la moyenne annuelle des dix dernières années (laquelle s'établit à 1.827 arrêts rendus par an), l'activité de l'année 2023 révèle un différentiel supérieur de 61 arrêts, soit 3 %.

Les arrêts rendus par la Chambre des mises en accusation en 2023 se déclinent notamment comme suit :

- Détention préventive : 1.250 arrêts.  
Soit un différentiel supérieur de 13% par rapport à la moyenne annuelle des dix dernières années et supérieur de 5% par rapport à l'année précédente (2022).
- Recours « Franchimont » : 235 arrêts.
- Demandes en réhabilitation : 158 arrêts.
- Recours étrangers : 101 arrêts.
- Non-lieux : 34 arrêts.
- Contrôles des méthodes particulières de recherche : 33 arrêts.

Il y a lieu d'observer que, pour les contentieux majeurs traités par la chambre des mises en accusation, aucun arriéré judiciaire n'est à constater car il n'est légalement pas possible qu'il s'en crée un.

Enfin, il peut aussi être relevé que le contentieux dévolu à la chambre des mises en accusation représente, comme en matière correctionnelle, un peu plus de 15% (16% pour être exact) du contentieux des chambres du conseil des tribunaux de première instance du ressort.

#### **2.2.5.1.3. Cours d'assises.**

En ce qui concerne les **cours d'assises**, pour les cinq dernières années pertinentes (de 2011 à 2015), une moyenne de 20 cours d'assises ont été tenues par an dans le ressort de la cour d'appel de Liège, lesquelles se déclinent comme suit : 14 par an en province de Liège, 4 par an en province de Namur et 2 par an en province de Luxembourg.

Ces années sont considérées comme les dernières années pertinentes dans la mesure où, par la suite, le nombre de cours d'assises a subi un fort impact généré, à la baisse par une législation permettant une

correctionnalisation quasi généralisée, puis à la hausse par un arrêt de la Cour constitutionnelle annulant la législation dont question, puis de nouveau à la baisse suite aux mesures sanitaires adoptées pour lutter contre l'épidémie de SARS-COV-2 qui ont entravé, ou provoqué le report, de la tenue de certains procès d'assises.

Pour la période suivante, en ce qui concerne le nombre de cours d'assises qui ont été tenues dans le ressort de la cour d'appel de Liège depuis 2016 jusque 2022, les données, en dents de scie (17-8-3-12-8-16-14), ne sont guère pertinentes pour l'établissement de l'image du phénomène mais révèlent sa volatilité en fonction de la législation, de la jurisprudence et de l'état sanitaire du pays.

En 2023, 13 cours d'assises ont été tenues dans le ressort de la cour d'appel de Liège (8 à Liège, 4 à Namur et 1 à Arlon), ce qui confirme un retour à une situation plus stabilisée en ce domaine.

#### **2.2.5.1.4. Contentieux de Droit pénal social.**

En droit pénal social, une augmentation de l'arriéré avait été constatée, celui-ci passant de 45 dossiers en 2016 à 84 dossiers fin 2020.

Suite à ce constat, en concertation avec les premiers présidents de la cour d'appel et de la cour du travail de Liège, des audiences correctionnelles supplémentaires ont été dédiées au traitement des dossiers de droit pénal social en 2021 et en 2022 (doublement du nombre d'audiences dédiées au droit pénal social) afin de tenter de réduire l'importance de cet arriéré.

Pour l'année 2022, les mesures prises ont produit un effet positif dans la mesure où l'on avait enregistré plus d'affaires clôturées que de nouvelles affaires entrantes faisant ainsi diminuer le stock. Néanmoins, en 2023, 36 nouvelles affaires ont été enregistrées pour 33 affaires clôturées. En découle un léger accroissement du stock en cette matière, à concurrence de 3 dossiers, pour s'établir à 58 dossiers à la date du 31 décembre 2023, ce qui représente approximativement une année et demi de ce qui est traité annuellement. Les effets positifs du doublement du nombre d'audiences dédiées au droit pénal social, après avoir rencontré, en 2022, les attentes formulées, semblent s'être maintenant évaporés en 2023.

Pour 2024, en concertation avec les premières présidentes de la cour d'appel et de la cour du travail de Liège, a été décidée une reconduction des audiences correctionnelles supplémentaires qui sont dédiées au traitement des dossiers de droit pénal social. L'espoir est formulé que ce renouvellement du doublement d'audiences consacrées au droit pénal social aboutira à un retour d'effets positifs en termes d'arrêts rendus.

## **2.2.5.2. La cour d'appel au civil.**

### **2.2.5.2.1. Le civil « strict »**

En 2023, la cour d'appel de Liège a été saisie de 573 nouveaux dossiers civils qui représentent l'input (dans ce chiffre, ne sont pas comprises les affaires fiscales, jeunesse et famille qui feront l'objet d'un chapitre distinct ci-après) tandis que, dans le même temps, ce sont 559 affaires civiles qui ont pu être clôturées (output), ce qui détermine un mali de 14 dossiers. A la fin de l'année, le solde de dossiers à traiter en matière civile « stricte » se situe à 1.280 dossiers, ce qui correspond à pratiquement deux années d'activité de la cour en matière civile « stricte ».

En 2023, le contentieux civil « strict » dont a été saisie la cour d'appel représenterait 3% du même contentieux civil strict dont ont été saisis les tribunaux civils en première instance.

### **2.2.5.2.2. La jeunesse.**

Quant aux dossiers jeunesse, 385 nouvelles affaires ont été enregistrées en 2023 et 349 dossiers ont été clôturés, de telle sorte qu'au 31 décembre 2023, le nombre d'affaires pendantes s'élève à 125 dossiers.

### **2.2.5.2.3. La famille.**

En ce qui concerne les dossiers « famille », 670 nouvelles affaires ont été enregistrées en 2023 et 627 dossiers ont été clôturés, ce qui détermine un mali de 63 dossiers. Au 31 décembre 2023, le solde de

dossiers « famille » qui reste à traiter par la cour d'appel de Liège se situe à 1.376 dossiers, ce qui correspond à pratiquement deux années d'activité de la cour en matière civile « famille ».

En 2023, le contentieux relatif aux dossiers «famille » dont a été saisie la cour d'appel représenterait 5% du même contentieux « famille » dont les tribunaux de première instance ont été saisis dans le ressort.

#### **2.2.5.2.4. Le fiscal.**

L'année 2023 est également marquée par une augmentation du stock des affaires fiscales à traiter. C'est ainsi qu'avec 156 dossiers clôturés pour 168 dossiers entrés, le mali s'établit à 12 dossiers pour 2023 en matière fiscale et l'arriéré de dossiers fiscaux augmente ainsi d'autant pour s'établir à 498 affaires pendantes au 31 décembre 2023.

#### **2.2.6. Les tribunaux du travail.**

En 2023, les **tribunaux du travail** du ressort de la cour du travail de Liège ont enregistré, **pour les affaires sociales** :

- 9.720 nouvelles affaires introduites (input).
- 8.386 décisions définitives rendues (output).

Les tribunaux du travail ont donc clôturé moins de dossiers qu'il n'en est entré de nouveaux.

Il en découle une augmentation de l'arriéré judiciaire à concurrence de 1.334 affaires pour établir cet arriéré à 15.718 dossiers.

L'état de l'arriéré judiciaire doit donc être surveillé car celui-ci demeure à un niveau relativement élevé, équivalent à pratiquement deux années d'activité de la juridiction.

### **2.2.7. La cour du travail de Liège**

En 2023, la cour du travail de Liège a enregistré :

- 854 nouvelles affaires introduites (input) contre 873 en 2022.
- 804 décisions définitives rendues (output) contre 832 en 2022.

Moins d'affaires ont ainsi pu être clôturées en 2023 qu'il n'en est entré. Le stock s'établit, ainsi, à la fin de l'année 2023 à 1.386 dossiers. Ceci implique une augmentation de l'arriéré judiciaire en cette matière à concurrence de 50 dossiers et détermine un arriéré quasi équivalent à une année et demi d'activité de la cour du travail.

La durée moyenne de traitement d'un dossier devant la cour du travail de Liège est de 484 jours.

Les difficultés rencontrées par la cour du travail de Liège seraient principalement dues à :

1. la pénurie d'experts de qualité,
2. les multiples contestations et incompréhensions dans le volumineux contentieux des maladies professionnelles.

En 2023, le contentieux dont a été saisie la cour du travail représenterait 9% du contentieux dont les tribunaux du travail de première instance ont été saisis.

-----

### **3. Abus.**

Aucun abus n'a été constaté, au sein de notre ressort, au cours de l'année 2023.

-----

#### **4. Difficultés relevées.**

Les pierres d'achoppement sont, cette année encore, assez similaires à ce que l'on a pu constater déjà depuis plusieurs années. Au niveau de l'organisation des juridictions au sein du ressort, nous pouvons une nouvelle fois pointer du doigt la lenteur du remplacement du personnel suite aux absences ou aux départs. La prévisibilité de ces départs n'empêche pas un manque d'anticipation dans le processus de remplacement. Cette lenteur et l'absence apparente d'attractivité pour les postes de niveau C et D engendre des difficultés pour le recrutement d'éléments compétents. L'occupation du cadre est régulièrement problématique et la multiplication des tâches et projets alourdit davantage la charge de travail déjà conséquente. Néanmoins, la bonne volonté de chacun est régulièrement mise en avant et permet de fournir un travail qui reste de qualité. L'augmentation de différents contentieux se fait néanmoins ressentir et l'inflation des réformes législatives et réglementaires, dont la mise en œuvre est parfois mal préparée, aggrave cette situation.

Quant aux autres difficultés relevées, elles ont trait notamment à l'état des bâtiments comme la vétusté de certains bâtiments qui abritent les justices de paix et les tribunaux de police de la province de Liège qui est telle qu'elle rend l'organisation des audiences irrespectueux à l'égard des justiciables, des avocats, des personnels judiciaires et des magistrats ainsi qu'indigne pour l'institution judiciaire.

Mentionnons également les processus d'informatisation et de digitalisation enclenchés au sein de la justice et entreprises par le SPF Justice qui visent à moderniser et à améliorer notre système judiciaire mais demandent un investissement financier et humain très important. Cette digitalisation s'effectuant avant tout au niveau national, nous pouvons déplorer que les juridictions en langue allemande ne soient que très peu souvent prises en compte. Par conséquent, seule la bonne volonté et l'implication de tout le personnel dans le processus de traduction et de modification des différents systèmes permettent d'accéder à des systèmes informatiques opérationnels en langue allemande. De même, il peut être constaté que se manifeste toujours une négligence certaine, dans ce domaine, par rapport à l'intégration de la langue allemande dans les dispositifs mis en œuvre.

Enfin, last but not least, le statut social des magistrats, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025, va augmenter les possibilités de congé et d'absence au sein de la magistrature. Une réalité qui engendre une crainte certaine chez la plupart des chefs de corps, non quant à l'avancée sociale que ce statut semble représenter, mais quant à ses répercussions en termes de continuité du service, au maintien du nombre d'audiences ou au maintien du nombre de dossiers traités si des mesures compensatoires d'engagement de nouveaux magistrats ne sont pas adoptées et que les budgets nécessaires ne sont pas dégagés par les autorités politiques. Le Collège du Ministère public a réalisé, en janvier 2024, une étude d'impact sur la base d'une enquête adressée à chacun des 859 magistrats du Ministère public effectivement en fonction en Belgique au moment de l'enquête. Au total, 532 réponses ont été collectées parmi lesquelles 269 provenaient de magistrats néerlandophones et 263 de magistrats francophones. Sur un total de 859 magistrats, le taux de réponse au questionnaire d'enquête représente un pourcentage significatif de 62% des magistrats du Ministère public en fonction au moment de l'enquête. Extrapolé à l'ensemble des 859 magistrats du Ministère public en fonction en Belgique, **il faudrait engager 82 magistrats ETP** (équivalent temps plein) **supplémentaires** et cela uniquement pour couvrir deux des nouveaux droits octroyés par le statut social que constituent la prise de **congés parentaux** d'une part, et **l'aménagement de fin de carrière**, d'autre part. Uniquement pour compenser l'exercice de ces deux seuls droits, le ratio de magistrats supplémentaires qu'il est nécessaire d'engager s'établit ainsi à **9,5% de l'effectif total**. Aucun budget dédié à cette fin n'a, jusqu'à présent, été dégagé par les autorités politiques, lesquelles ont répondu qu'elles en laissaient le soin et la responsabilité au nouveau gouvernement encore à former.

-----

Je cède, maintenant, la parole à Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet pour la lecture de la mercuriale qu'elle a accepté de tracer.

-----

**MERCURIALE 2024**  
**du procureur général de Liège**

**« L'évolution du droit pénal social de 1984 à 2024 »**

rédigée et lue par Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet lors de  
l'audience solennelle de rentrée judiciaire des cours d'appel et du travail de Liège  
le 2 septembre 2024

Mesdames les premières présidentes,

Monsieur le procureur général,

Mesdames et messieurs, en vos titres et qualités,

Chers collègues,

Il me revient l'honneur et le plaisir de prendre la parole, en ce jour de rentrée judiciaire, dans un contexte personnel un peu particulier puisque je serai admise à la retraite le 30 septembre 2024.

J'ai choisi de vous parler de l'évolution du droit pénal social, de 1984 à 2024, ce qui correspond à ma carrière de ministère public au sein des juridictions du travail.

Mais avant de commencer, je voudrais m'attarder sur l'évolution du statut du ministère public.

Le ministère public connaît, en Belgique mais aussi dans d'autres pays limitrophes, des difficultés .

Tout d'abord, une crise de vocation : de très nombreuses places restent vacantes, indéfiniment.

Il y a ensuite d'autres causes :

1) Le décalage flagrant entre les missions et les moyens.

Les attentes à son égard et les attributions qui lui sont dévolues se sont considérablement accrues au cours des quinze dernières années.

De multiples priorités de politique pénale lui ont été assignées au fil du temps.

Le ministère public a dû innover, adapter ses méthodes et se transformer pour faire face à ces évolutions.

En même temps que ses missions traditionnelles, il a investi le champ de la prévention de la délinquance. Ambassadeur de l'institution judiciaire auprès des élus et des autres acteurs des politiques publiques, il lui appartient de participer à un nombre toujours plus important d'instances partenariales ou de réunions de concertation et de réflexion, au niveau local, régional ou fédéral.

Pourtant, tous ces efforts ont été consentis par le ministère public sans que les moyens qui lui sont alloués aient suivi l'augmentation de ses missions.

## 2) L'instabilité chronique de la loi pénale.

Cette volatilité, terme employé dans la finance pour désigner la mesure de l'ampleur des variations du cours d'un actif financier, qui découle d'abord d'une activité législative particulièrement intense au cours des dernières années, a été aggravée par une tendance à la remise en cause de la loi promulguée, sous l'effet conjugué des décisions rendues par la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et les Cours européennes.

Le ministère public exerce ainsi ses missions dans un climat de grande insécurité juridique qui fragilise les services d'enquête.

## 3) Se pose aussi la question de son indépendance.

Tout d'abord, reprenons l'historique du ministère public.

L'institution du parquet est une des rares institutions juridiques non héritée de Rome.

Elle est apparue au Moyen-Age, progressivement, de l'exigence morale de punir tous les crimes et de la croissance des pouvoirs judiciaires

royaux, avant l'institutionnalisation des procureurs du Roi à la fin du XIII<sup>ème</sup> siècle.

Les véritables ancêtres des magistrats de parquet, apparaissent en France au XIII<sup>ème</sup> siècle. On les appelle « les gens du Roi », ce sont des procureurs ou avocats auxquels le Roi fait appel pour défendre ses intérêts.

A l'origine, les procureurs du Roi exercent leurs fonctions sur le parquet de la salle d'audience. Ils exercent debout contrairement aux juges qui siègent. De là, est né le terme "parquet" et est née la distinction entre la magistrature debout et la magistrature assise.

Au cours du XV<sup>ème</sup> siècle, les « gens du Roi » deviennent les défenseurs de l'intérêt général et des intérêts supérieurs de la société. C'est à ce stade que l'essence même du parquet tel que nous le connaissons apparaît.

Fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, le philosophe anglais, John LOCKE, développa sa théorie politique qui fut une de celles qui fondèrent le libéralisme et la notion d' « Etat de droit ».

En effet, il propose une hiérarchisation des pouvoirs et une organisation institutionnelle permettant de contrôler leur exercice.

A sa suite, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, MONTESQUIEU développa la théorie de la séparation des pouvoirs (législatif - exécutif – judiciaire) visant à séparer les différentes fonctions de l'Etat, afin de limiter l'arbitraire et d'empêcher les abus liés à l'exercice des missions souveraines.

L'objectif assigné par MONTESQUIEU à cette théorie est d'aboutir à un équilibre des pouvoirs : « *Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.* » disait-il.

Cette théorie a fortement inspiré les rédacteurs de la Constitution américaine qui ont institué en 1787, un régime présidentiel organisé

selon une séparation stricte des trois pouvoirs, tempérée par l'existence de moyens de contrôle et d'action réciproques conçus conformément à la doctrine des « checks and balances » c'est-à-dire l'existence de procédures de contrôle et de contrepoids.

L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du 26 août 1789, n'affirme-t-il pas : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

La principale critique dirigée contre le principe de la division des pouvoirs se fonde sur l'affirmation de la nécessaire cohérence du travail gouvernemental, propre à le rendre plus efficace et sur l'exigence de la coordination et de la coopération entre les pouvoirs du gouvernement. Mais ce ne fut là bien souvent qu'un masque pour tenter de voiler, sous une doctrine, des tendances politiques autoritaires, sinon totalitaires, ennemies du principe de la division des pouvoirs pour autant qu'il fût une garantie de la démocratie et de liberté.

La Constitution belge du 7 février 1831 prévoyait dans son article 100 que les juges étaient nommés à vie ; qu'ils étaient inamovibles et qu'ils ne pouvaient être déplacés sans leur consentement.

L'article 101 stipulait : « Le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près les cours et tribunaux ».

Lors de la révision de la Constitution du 17 février 1994, les articles précités 100 et 101 deviennent respectivement les articles 152 et 153.

Leur contenu est identique à celui des articles 100 et 101 si ce n'est qu'il est précisé que les juges ont droit à une retraite.

Il a fallu attendre la révision de la Constitution du 20 novembre 1998, intervenue dans le cadre des accords « Octopus » réalisés dans la mouvance de l'Affaire Dutroux, pour voir apparaître le terme d'indépendance, tant pour les magistrats du siège que ceux du ministère

public.

L'article 151 s'exprime alors comme suit :

*« Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».*

On y voit donc consacrer l'indépendance fonctionnelle du ministère public et le droit d'injonction positive du ministre de la justice.

Je vous dirais que sur toute ma longue carrière de ministère public, je n'ai jamais reçu d'injonction, ni de pression dans la gestion de mes dossiers.

J'ai cherché pour trouver un exemple d'une injonction positive donnée à un magistrat par le ministre de la justice et je n'en ai pas trouvé ...

Nous avons donc cette chance de conserver la liberté de poursuivre ou non même s'il est vrai que les directives de politique criminelle sont contraignantes, elles offrent principalement à tous les citoyens du pays la certitude d'être traités de la même manière.

Je tenais particulièrement à rappeler cette indépendance non seulement consacrée par une disposition légale mais surtout effective dans les faits.

Je voulais profiter de l'occasion, pour dire ma fierté d'avoir fait partie de ce corps pendant 40 années qui furent passionnantes.

Après ces quelques réflexions rapides mais importantes sur le statut du ministère public, j'en reviens à l'objet même de mon discours, à savoir, l'évolution du droit pénal social.

- Pour commencer, quelques chiffres : les chiffres de l'économie souterraine sont extrêmement difficiles à établir.

- Pierre Pestiaux, économiste et chercheur à l'université de Liège, estimait en 1996<sup>1</sup> qu'en Belgique, les activités de l'économie souterraine

---

<sup>1</sup> Cfr. « Quelques réflexions d'économiste sur le travail au noir », Pierre Pestiaux, CREPP, Université de Liège. Dans le rapport « La lutte contre le travail au noir », (Table ronde de Bruxelles, Palais d'Egmont, 13 mai 1996)

représenteraient 6% du revenu national, tout en précisant que 1,5% de celles-ci est le fruit d'activités illégales pour ne pas dire criminelles telles que le trafic de stupéfiants, la prostitution, ...

- Selon une étude réalisée par SUBLEC « Survey on the black economy » auprès du SPF sécurité sociale, en 2012, on estime à 3,8% du P.I.B. l'économie souterraine en Belgique.
  - 38% de la population admet avoir acheté des biens ou des services au noir.
  - Une perte de 0,6% du P.I.B. serait due à des activités non déclarées.
- Selon la banque nationale, la fraude sociale et la fraude fiscale serait de 6,6 milliards d'euros/an et ce, en 2018.
- Selon Eurostat, organisme européen de statistiques, on estime que les activités non déclarées représenteraient 15 à 20 % de l'économie, plaçant la Belgique parmi les pays où l'économie souterraine est la plus importante.

Lorsque je suis arrivée, en mars 1984, à l'auditorat du travail de Liège, le cadre était d'un auditeur, de deux premiers substitués, de cinq substitués et d'un stagiaire.

Les magistrats étaient, à ce moment-là, occupés à plus de 80 % de leur temps, à gérer les dossiers civils, c'est-à-dire, tout le contentieux de la sécurité sociale et salarié et indépendant, les accidents du travail et les maladies professionnelles, l'aide sociale, le fonds de fermeture et les contrats de travail, les pensions, les handicapés, l'assurance maladie-invalidité.

Les dossiers pénaux n'étaient pas prioritaires et le contentieux n'était pas très important.

Comme le soulignait Paul Palsterman, en l'an 2000 dans son article « Les juridictions du travail et la réforme de la Justice »<sup>2</sup> :

« Le droit pénal social est souvent cité parmi les parents pauvres de la répression pénale... Actuellement, la répression touche essentiellement les faits les plus graves, où les infractions sociales se situent dans un ensemble criminel plus vaste. Si on élargit le champ de la répression, des milliers d'affaires supplémentaires devraient être jugées par les tribunaux (correctionnels).

---

<sup>2</sup> CRISP – Courrier hebdomadaire n° 1666-1667.2000

Chaque tribunal correctionnel n'est en mesure de juger que quelques dizaines d'affaires sociales par an. »

Nous disposions de quelques audiences par an devant le tribunal correctionnel et, à tour de rôle, un magistrat était désigné, par année, pour assumer ces audiences pénales.

La quasi-totalité du contentieux civil était obligatoirement communicable au ministère public.

Assez rapidement cependant, le contentieux du droit du travail c'est à dire et plus précisément la matière du contrat de travail, n'a plus été rendu obligatoirement communicable au ministère public et ce, en vertu de la loi du 26 novembre 1986 qui a modifié l'article 764-12° du code judiciaire, en supprimant les chiffres « 578,7° ».

A partir du moment où ce contentieux du droit du travail n'était plus obligatoirement communicable au ministère public, le contentieux pénal a commencé à prendre beaucoup plus d'épaisseur dans les auditorats du travail et la cible principale était alors la fraude aux allocations de chômage entraînée par des fausses déclarations en matière de cohabitation.

A cette époque, les contrôleurs de l'Onem pouvaient pratiquer des véritables visites domiciliaires et les résultats étaient positifs et encourageants.

La loi du 07 avril 1999 (M.B. 20 avril 1999) a modifié les modalités de contrôle, en matière d'allocations de chômage, pour vérifier l'existence ou non d'une cohabitation.

Désormais, les contrôleurs de l'Onem ne peuvent plus débarquer dès sept heures du matin pour contrôler un chômeur qui se dit isolé alors qu'une cohabitation est soupçonnée.

Il faut dire que le contrôleur disposait à l'époque d'une grande latitude, pouvant aller jusqu'à vérifier dans la salle de bain si des effets personnels du soupçonné cohabitant s'y trouvaient.

La nouvelle loi impose désormais à l'Onem de convoquer d'abord le chômeur au bureau du chômage pour vérifier les preuves matérielles que lui seul paie ses factures.

Depuis lors, l'effet surprise n'existant plus, la cohabitation d'un chômeur avec une autre personne est beaucoup plus difficile à démontrer.

Il faudra encore attendre quelques années avant de voir les auditorats du travail commencer à s'investir dans des dossiers de grande fraude sociale grave et/ou organisée.

Au milieu des années 90, le dossier de Carmelo BONGIORNO, considéré comme le parrain des négriers de la construction dans la région du centre sera le révélateur de l'existence de ce type de fraude.

Il fut reconnu coupable de l'assassinat de l'entrepreneur Jean-Claude BOITTIAUX et du journaliste de « la nouvelle gazette » Stéphane STEINIER, en 1994 par la cour d'assises du Hainaut.

Deux ans plus tard, les frères BONGIORNO seront de retour devant les tribunaux pour un gigantesque dossier de fraude sociale : c'est le procès des négriers de la construction.

A partir de ce moment, les auditorats du travail vont s'attaquer à des dossiers de plus grande envergure ; progressivement une approche plus structurée des dossiers pénaux va se mettre en place, notamment par la création d'une sorte de conférence des cinq premiers avocats généraux près de la cour du travail du pays chargés de déterminer la méthodologie d'enquête, après avoir dressé un état des lieux.

Une date importante : le 30 juillet 1993, les cellules d'arrondissement ont été mises en place, par le Protocole de collaboration entre les divers services d'inspection sociale signé par tous les ministres impliqués (il y en avait neuf) pour la coordination des contrôles en cas d'infraction à la législation sociale et du travail.

Les cellules d'arrondissement étaient présidées par les services d'inspection sociale, à tour de rôle pour une année.

Ce protocole a jeté les bases du développement des contrôles communs des services d'inspection sociale pour lutter contre la fraude à la législation sociale par une approche coordonnée.

Autre étape très importante, la création le 4 mars 1997 du collège des procureurs généraux, en vue d'améliorer l'efficacité de la justice au profit du citoyen.

Dans la foulée, des attributions de compétence spécifiques seront faites, pour chaque procureur général, d'abord par l'arrêté royal du 06 mai 1997 puis par celui du 09 décembre 2015.

La matière de la traite des êtres humains ainsi que celle du droit pénal social ont été notamment dédiées au procureur général de Liège.

A partir de l'année 2000, les réseaux d'expertise seront lancés, avec l'aide du service de la politique criminelle.

Le réseau traite des êtres humains verra le jour en 2001 et celui de droit pénal social le 20 décembre 2007.

Le but des réseaux d'expertise est d'apporter un appui à chaque procureur général, dans les matières qui lui ont été dévolues, en vue de déterminer une politique criminelle cohérente dans chacune des matières concernées et de s'assurer d'avoir une application uniforme de celle-ci.

Les réseaux sont composés de magistrats des parquets généraux et/ou des auditorats généraux à raison d'un représentant par ressort, d'un représentant du conseil des procureurs du roi et/ou du conseil des auditeurs du travail et de spécialistes propres à la matière concernée, notamment un représentant des services de police et des services d'inspection sociale, pour ce qui concerne le réseau droit pénal social.

Ils permettent d'obtenir la meilleure expertise pour tracer les lignes de la politique criminelle dans une circulaire et de réagir rapidement aux problèmes de la mise en œuvre effective de celle-ci qui est, rappelons-le, contraignante.

Sur cette période de 40 ans de service que j'ai connue, l'apport le plus important fut la réalisation du Code pénal social, en 2010.

Avant, tout était compliqué et incohérent :

- Pas d'ensemble coordonné ;
- Le droit pénal social était imprécis et nébuleux en raison de techniques d'incrimination (incrimination par renvoi, pénalité par référence) ;
- Peu de diversité dans les sanctions ;
- Grande diversité dans l'application et les dérogations au droit pénal commun et à la procédure pénale ;
- Déficit de cadre légal de la phase administrative du contrôle des services d'inspection et dans la procédure des amendes administratives ;
- 17 catégories de peine de prison ;
- 40 catégories d'amendes pénale (de 26 à 100 000)
- 14 règles de récidive.

Le Conseil d'Etat, dans son avis rendu le 09 mars 1962 à l'occasion de la loi concernant la protection de la rémunération des travailleurs du 12 avril 1965, avait déjà mis en lumière la nécessité d'uniformiser davantage les dispositions pénales.

Il faudra attendre la loi du 23 juillet 1989 pour voir instituer la commission royale chargée de la codification, de l'harmonisation et de la simplification de la législation relative à la sécurité sociale.

Cette commission a été approuvée par le conseil des ministres du 15 décembre 2000 et la commission de réforme fut mise en place par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 en vue de :

- Coordonner les infractions et les sanctions ;
- Rechercher les possibilités de dépénaliser et de décriminaliser.

Il me plaît de souligner et de rappeler que cette commission était présidée par Madame Fabienne KEFER, professeur de droit pénal social à la faculté de droit de Liège.

Ainsi sont nées :

- La loi du 02 juin 2010, comportant des dispositions de droit pénal social ;
- La loi du 06 juin 2010, introduisant le code pénal social.

Je retiendrai quelques points marquants :

- Pouvoirs élargis des inspecteurs sociaux, d'un côté ;
- De l'autre côté, garanties supplémentaires lors des mesures prises par ces inspecteurs sociaux.

#### Quelques exemples :

- Pouvoir d'appréciation ;
- Droit de réquisition sur les inspections sociales, par l'auditorat du travail, procureur du roi ou juge d'instruction ;
- Accès aux espaces habités ;
- Visites domiciliaires (juge d'instruction et plus juges de police) ;
- Possibilité d'avoir qualité d'officier de police judiciaire ;
- Procès-verbal d'audition : alignement sur les exigences prévues par le code d'instruction criminelle ;

- Renforcement des droits de la défense ;
- Possibilité pour le service des Amendes Administratives d'octroyer un plan d'apurement.

#### Au niveau des sanctions :

- Quatre niveaux de sanction pénale avec en parallèle quatre niveaux de sanction administrative ;
- Seul le niveau quatre permet une peine d'emprisonnement ;
- Restitution d'office à payer les cotisations impayées ou à restituer les sommes perçues indûment (article 236 du Code pénal social )
- Nouvelles sanctions : peines accessoires
  - Interdiction d'exploiter ;
  - Interdiction professionnelle ;
  - Fermeture d'entreprise
- Nouvelle infraction : en matière de faux et usage de faux, il existe le faux social.

Autre innovation issue du Code pénal social : la création du conseil consultatif de droit pénal social (articles 96 à 98 du Code pénal social), institué auprès du ministre de la justice. Il est composé de juristes issus des institutions de sécurité sociale, de magistrats, d'avocats et de professeurs de droit.

Il a pour mission de veiller à la concordance entre le Code pénal social et les propositions et projets de loi ayant un impact sur le Code, afin d'en maintenir la cohérence.

Le conseil consultatif est très actif et rend des avis très pointus dont, hélas, le politique ne tient pas nécessairement compte.

Je n'en dirais pas d'avantage si ce n'est qu'une formation est déjà organisée, avec la collaboration du S.I.R.S.

Le Code pénal social vient d'être modifié par la loi du 15 mai 2024 (moniteur belge du 21 juin 2024) en raison d'une nécessité d'adaptation à la réalité du terrain.

D'autres innovations ont vu le jour, à un rythme accéléré mais avec des résultats assez variables.

1. Tout d'abord, la loi du 03 mai 2003 instituant le conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le comité fédéral de coordination et les cellules d'arrondissement est créé (Colutril).

Le conseil fédéral est composé à la fois des représentants de tous les services d'inspection sociale et de leurs fonctionnaires dirigeants, du procureur général, du commissaire général de la police fédérale, du président du comité de direction du SPF Finances et du secrétaire du conseil national du travail.

L'objectif est la mise en œuvre de la politique déterminée par le conseil des ministres pour lutter contre le travail illégal et la fraude sociale en conceptualisant des plans d'action.

Le comité fédéral de coordination a un rôle plus dynamique et plus actif, en préparant des textes, en encadrant les services d'inspection, en coordonnant les actions des cellules d'arrondissement, en apportant un soutien et un appui aux services d'inspection sociale.

Les cellules d'arrondissement sont instituées, à raison d'une par arrondissement judiciaire présidée par l'auditeur du travail de l'arrondissement.

Pour des raisons de conflit personnel, le « Colutril » sera remplacé par le S.I.R.S. (service d'information et de recherche sociale) et ce par la loi-programme du 27 décembre 2006.

Le S.I.R.S. sera intégré dans le Code pénal social par la loi du 09 juin 2010 introduisant le Code pénal social, au titre 1<sup>er</sup>, chapitre 2, articles 3 à 15.

2. En 2008, sous le gouvernement Leterme 1 et Van Rompuy fut créé un secrétariat d'Etat à la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

Par arrêté royal du 29 avril 2008, a été mis en place le collège pour la lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale, présidée par le secrétaire d'Etat, Carl Devlies, puis par le secrétaire d'Etat John Crombez et ce, jusqu'en 2014.

En 2016, il y eut un secrétaire d'Etat dédié à la fraude sociale uniquement et ce, jusque fin 2018.

Puis, plus de secrétaire d'Etat.

Actuellement, le collège est coprésidé par le ministre des finances et le ministre de l'emploi.

Le collège est chargé de l'élaboration du projet du plan d'action pluriannuel et de veiller à l'exécution coordonnée du plan d'action approuvé par le comité ministériel pour la lutte contre la fraude fiscale et la fraude sociale.

Il est composé des responsables des services intérieurs du SPF Finance, du SPF Emploi, des directeurs des services des institutions de sécurité sociale, des procureurs généraux concernés, de la police fédérale et de la banque-carrefour de sécurité sociale.

Le collège se réunit une fois par mois.

Certes, il a des vertus notamment de rassembler autour de la table les top-managers des services qui luttent contre la fraude fiscale et la fraude sociale, lesquels rencontrent des problématiques similaires ou connexes et tâchent ensemble de solutionner les obstacles en créant des partenariats. Cependant, il apparaît comme redondant avec d'autres structures.

3. Début de l'année 2010, fut signé un « protocole de coopération en matière de lutte contre la fraude sociale grave et organisée » par les ministres des affaires sociales, de l'emploi, de la justice, des indépendants, de l'intérieur, du secrétaire d'Etat de la lutte contre la fraude, par le collège des procureurs généraux, par le comité de direction de la police fédérale, du service d'information et de la recherche sociale, par le comité gestion de l'ONEM, le comité de gestion de l'ONSS.

Ainsi est née la cellule mixte de soutien.

L'objectif est clair :

- L'échange d'informations relatives aux modus operandi
- L'échange d'informations à caractère opérationnel
- La détection rapide des entités impliquées dans la fraude grave et organisée
- L'acquisition d'une meilleure vue de la fraude sociale grave et organisée.

La cellule ne traite pas les dossiers ; elle prépare le terrain, en détectant des phénomènes de fraude, en les analysant, en recoupant des informations provenant des différents services notamment des services d'inspection sociale, de la police, des finances, en analysant des modus operandi ainsi que les pratiques et usages de certaines sociétés etc. ... aux fins de mettre en évidence

des incohérences et/ou des irrégularités, suffisamment importantes ou étonnantes pour justifier une enquête de terrain.

Elle peut aussi être sollicitée par l'autorité judiciaire à l'occasion d'un dossier en cours qui est complexe et/ou volumineux, pour faire une recherche précise, pour étayer ou affiner une pratique encore peu connue, sans pour cela participer effectivement à l'enquête judiciaire.

Il devait y avoir une collaboration fructueuse entre les services d'inspection sociale et les services de police.

Sur papier, la création de cette cellule est alléchante ; dans la réalité, tous les intervenants ne jouent pas le jeu : certains partenaires renâclent à détacher des membres de leur service pour travailler au sein de cette cellule.

Les quelques dossiers qu'elle a pu traiter ont été un succès mais malheureusement le déficit d'investissement des responsables des services qui devraient y travailler paralyse son bon fonctionnement et remet en question son existence.

4. La loi du 18 janvier 2010 a modifié la loi du 11 janvier 1993 qui constituait le fondement légal de la cellule de traitement de l'information financière, a imposé à celle-ci de transmettre aux auditeurs du travail des informations relative au blanchiment de capitaux provenant de la commission d'une infraction pouvant avoir des répercussions en matière de fraude sociale.

Il faut savoir que, à ce jour, la fraude sociale est en 3<sup>e</sup> position comme étant à l'origine du blanchiment de capitaux.

Un partenariat très étroit existe donc avec la C.T.I.F (Cellule de traitement de l'information financière).

5. Dans les dossiers de grande fraude sociale, grave et organisée c'est-à-dire ceux avec des sociétés satellites à l'étranger où il y a des montages fiscaux et sociaux, les résultats sont dans l'ensemble décevants par rapport à un investissement de grande importance et ce, nonobstant toutes les structures mises en place depuis une vingtaine d'années. La coopération internationale est à géométrie variable.

On se rend compte que certains réseaux criminels disposent de beaucoup de cash (drogue, armes, prostitution ...) et d'autres, ont besoin de cash (fraude

sociale : ils ont besoin de cash pour payer leur main-d'œuvre occupée illégalement).

De là, des montages très élaborés et compliqués sont mis en place par ces réseaux criminels pour s'entraider et optimiser les pratiques mafieuses. Ceux-ci sont très difficiles à démonter parce qu'ils s'étendent sur plusieurs pays dont certains refusent à coopérer.

Certes, des résultats ont été engrangés mais au prix de quels efforts ? Et malheureusement, on flirte toujours avec soit la prescription, soit le délai raisonnable.

Pour traiter ces dossiers complexes et de grande envergure dépassant nos frontières et donc, notre compétence territoriale sensu stricto, il est apparu indispensable de pouvoir avoir l'appui et le know-how du parquet fédéral.

Sauf que la matière du droit pénal social ne fait pas partie du core-business du parquet fédéral ...

Qu'à cela ne tienne, après concertation avec Monsieur le Procureur général Cédric Visart de Bocarmé, nous sommes allés lui et moi rencontrer et convaincre Monsieur le procureur fédéral Johan Delmulle d'accepter de traiter certains dossiers de fraude sociale grave et/ou organisée.

Ce fut une mission compliquée mais au bout de quelques semaines de négociation, Monsieur le procureur fédéral a accepté, à certaines conditions et dans certaines limites, de traiter des dossiers de fraude sociale grave et/ou organisé en faisant rentrer ces dossiers dans les critères de la criminalité organisée.

Un magistrat francophone de l'auditorat du travail de Liège et un magistrat néerlandophone de l'auditorat du travail de Gand furent détachés au parquet fédéral à raison de 2 jours par semaine, pour traiter ces dossiers, à partir d'avril 2014.

A ce jour, des magistrats spécialisés en droit pénal social, font encore partie du parquet fédéral, et y traitent toujours des dossiers de fraude sociale grave et/ou organisée.

J'en reviens maintenant aux conséquences de l'évolution du S.I.R.S. à partir de 2016.

Pourquoi le S.I.R.S. occupe-t-il une place si importante dans le droit pénal social ? Parce que, lorsqu'il fut créé en 2003, il avait pour objectif d'être une alternative à la fusion de tous les services d'inspection sociale c'est-à-dire ceux de l'ONSS, de l'ONEM, de l'INAMI, de l'INASTI, du contrôle des lois sociales, du contrôle du bien-être, en d'autres termes tous les services qui travaillent avec les magistrats des auditorats en priorité, auxquels se joignent les services de police lorsque c'est nécessaire.

Il devait donc devenir un interlocuteur privilégié pour la justice, raison pour laquelle un magistrat d'un auditorat général y fut délégué depuis 2003.

Objectivement (et je n'engage que moi) ce partenariat étroit auditorats/S.I.R.S. a bien évolué jusqu'en 2016.

6. Le conseil des ministres a réformé les structures du S.I.R.S., le 10 novembre 2016, en engageant une réforme des services d'inspection sociale et un renforcement du S.I.R.S.

Ce fut un coup de tonnerre : le service d'inspection sociale du SPF Sécurité sociale est intégré dans le service d'inspection de l'ONSS sans concertation aucune.

Or, le service d'inspection sociale était LE service par excellence qui travaillait avec les magistrats dans les dossiers les plus importants et les plus délicats.

Les magistrats ont protesté vivement mais en vain. On constatera dans les années qui ont suivi une diminution substantielle de procès-verbaux émanant de ce service fusionné : - 20%.

L'ONSS est un partenaire très important dans la lutte contre la fraude sociale grave et/ou organisée, notamment parce que y sont centralisées la plupart des banques de données utiles et nécessaires pour les contrôles mais le judiciaire n'est clairement pas leur priorité.

La loi du 21 décembre 2018 redéfinira les missions du S.I.R.S. et ses structures.

La volonté est d'en faire un organe stratégique.

On soulignera que le comité stratégique du S.I.R.S. est composé des ministres compétents dans les matières de droit pénal social, du directeur du S.I.R.S., des tops-mangers des institutions de sécurité sociale ainsi que du président du

comité de direction du SPF Emploi, travail et concertation sociale et du procureur général ayant le droit pénal social dans son portefeuille.

Dans cette structure, la grande absente est la police fédérale, laquelle collabore toujours dans les enquêtes de grande envergure, notamment lorsque des méthodes particulière de recherche s'imposent.

Son rôle principal est de valider tous les plans stratégiques pris en exécution des missions du S.I.R.S.

Le staff du S.I.R.S. est depuis lors dirigé par le comité stratégique.

Il est en outre créé deux comités de concertation structurelle (un pour le régime salarié, l'autre pour le régime indépendant).

Je n'insiste pas sur ces deux structures qui n'apportent pas grand-chose et qui ont fusionné.

Dans la foulée, une autre décision est prise par le gouvernement : la création de trois nouvelles plateformes de concertation.

1. La plateforme « justice » co-présidée par le procureur fédéral et le procureur général de Liège.
2. La plateforme « services d'inspection » présidée à tour de rôle par un service d'inspection sociale.
3. La plateforme « électronique » qui vise à améliorer les échanges d'information.

Les plateformes ont été intégrées dans le Code de droit pénal social, par la loi du 21 décembre 2018 (articles 15/2,15/3 et 15/4 du Code pénal social).

La mise en route des plateformes a eu lieu. Des réunions ont été fixées régulièrement entre 2016 et ce jour.

Le succès n'est pas au rendez-vous :

- La plateforme « justice » n'a pas permis de détecter des dossiers avec des fraudes de grande ampleur.
- La plateforme « services d'inspection » n'a pas permis non plus d'améliorer la détection de dossiers où plusieurs services pouvaient travailler ensemble de manière plus fructueuse.
- La plateforme « électronique » que présidait de facto Monsieur le procureur général de Liège, ne s'est plus réunie depuis près de 4 ans ... Non par négligence mais parce que le partage des informations détenues

par les uns et les autres reste un sujet sensible mais aussi difficile à mettre en place compte tenu de la gestion stricte et délicate des banques de données à caractère personnel eu égard aux exigences du General data protection regulation, qui est le texte de référence en matière de protection des données.

La raison voudrait qu'on les supprime, à tout du moins la plateforme « justice » et la plateforme « service d'inspection », mais pour cela, il faudra s'expliquer devant le parlement et je ne sais pas qui est prêt à en prendre l'initiative ?

7. Je mentionnerais aussi la signature d'un accord-cadre en matière de coopération dans les équipes d'enquête mixtes dans le cadre de la fraude sociale organisée, signé le 12 novembre 2019 par Monsieur le procureur général de Liège, Monsieur le commissaire général de la police fédérale ainsi que les directeurs de tous les services d'inspections sociales.

Le fonctionnement effectif d'une telle équipe, composée uniquement à la suite d'un dossier concret, est décrit dans un plan d'enquête préalablement convenu et approuvé par les différents participants de cette équipe.

J'en arrive tout doucement à ma conclusion.

À l'heure actuelle, le contentieux pénal a pris une place majeure dans les auditorats du travail. Depuis plus de deux ans, l'auditorat général fonctionne à raison de deux audiences pénales par mois devant la cour d'appel et le contentieux ne diminue pas.

Il y a bien sûr les dossiers issus des nouvelles structures mises en place pour lutter contre le dumping social et la fraude transfrontalière mais aussi les très nombreux dossiers d'accidents du travail et les dossiers de harcèlement au travail qui sont souvent très complexes et laissent auprès des victimes des traces indélébiles. Ces dossiers sont souvent chronophages.

La multiplication de nouvelles structures dont je viens de vous parler a, certes, contribué à renforcer et à appréhender la fraude sociale de manière plus efficace.

Mais tout comme on dit : « trop d'informations tue l'information » je dirais : « trop de structures de concertation nuit à l'efficacité ».

Aux yeux du citoyen, il y a deux sortes de fraude, insupportables :

- La première, celles des grosses entreprises qui en raison de leurs différentes filiales fictives ou en activité, établies dans d'autres pays, peuvent frauder sur le plan social et sur le plan fiscal, et ainsi engranger des bénéfices substantiels.  
En effet, des enquêtes doivent alors être menées dans des pays étrangers en collaboration avec les services de ceux-ci dont la coopération est à géométrie variable, sachant que pour de nombreux pays, la coopération est nulle.
- La deuxième concerne la « petite fraude » sociale, c'est-à-dire celle des allocataires sociaux qui travaillent en noir à domicile ou à l'extérieur, ce que l'on appelle plus couramment le travail en noir.  
Cette fraude est très difficile à établir lorsque l'activité exercée est au domicile.  
En effet, il faudrait un mandat de perquisition et il y a peu de chance pour qu'un juge d'instruction délivre un mandat de perquisition dans ce cas.

Pour s'en convaincre, il suffit de voir le nombre de signalements effectués auprès du point de contact pour une concurrence loyale, crée au sein du S.I.R.S. depuis le 05 octobre 2015, et qui permet à toute personne de signaler une fraude sociale, via un formulaire disponible sur le site du S.I.R.S., étant précisé que les dénonciations anonymes ne sont pas prises en considération.

Les chiffres sont très révélateur.

Pour le 1<sup>er</sup> semestre 2024 :

- 3.632 dénonciations
- 2.425 concernent le travail au noir ou le travail clandestin soit 67 %

Depuis 2015, 60.766 signalements ont été faits par des citoyens ou des entreprises. 36.606 concerne le travail au noir.

Plus ou moins 40 % des signalements sont effectivement traités et sont donc pertinents.

Je terminerais ce discours par une citation de Monsieur Jacques DELORS, ancien président de la commission européenne.

Nos femmes et nos hommes politiques devraient la méditer tant elle est empreinte d'un réalisme éclatant :

« C'est plutôt l'excès de réglementation qui est en cause et qui permet à certains, plus habiles que d'autres, d'utiliser, voir d'abuser de leurs droits. L'une des conditions de la démocratie, de la participation, de la justice sociale, est l'invention de la simplicité. Il faut sans arrêt clarifier et alléger les règlements.

Or, chaque fois que l'on se trouve devant un problème nouveau, on invente un nouveau texte qui vient compliquer la législation. C'est une règle que m'a enseigné le Commissaire Général au Plan, Pierre MASSE : être inventeur de simplicité ».

-----

Je remercie vivement Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet pour avoir bien voulu accepter de rédiger et de vous exposer cette mercuriale, avec l'investissement en temps y consacré et la charge de travail que cela représente, outre que cette mercuriale constitue la synthèse d'analyses et de réflexions très riches et très profondes qu'elle a menées, au niveau national le plus élevé, au cours des quarante dernières années, en plus de ses fonctions au SIRS ainsi que de coordinatrice principale du réseau d'expertise dédié au droit pénal social, lequel détermine, en appui au Collège des procureurs généraux, la politique criminelle nationale en cette matière.

Tout au long de sa carrière, Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet a incarné le savoir et le savoir-faire, mais également le savoir-être.

L'investissement de Madame le premier avocat général Marie-Anne Franquinet a été complet dans les multiples tâches et missions qui lui ont été confiées au cours de ces quarante dernières années et je tiens, tout particulièrement, à la féliciter vivement pour le très haut degré de qualité auquel elle a placé ce difficile exercice que constitue la rédaction d'une mercuriale, laquelle couronne ainsi, à son juste niveau, l'excellence et l'élégance raffinée de toute une vie professionnelle marquée par la compétence, la connaissance, le dévouement et la

fidélité tant à l'institution qu'à ce qu'elle est demeurée, de 1984 à 2024 : elle-même.

En effet, ma chère Marie-Anne, ta mercuriale est remarquable par la richesse des informations qu'elle contient, la grande pertinence et la rigueur des analyses développées, sa clarté dans une matière complexe et technique, sa structure très logique et... la très belle plume avec laquelle tu l'as tracée.

Tu as aimé passionnément ton métier, non pas pour les ors, le prestige ou les honneurs mais parce que tu es profondément attachée à l'humain et au respect des valeurs fondamentales pour vivre ensemble, notamment la droiture, l'humilité, le courage et la bienveillance envers les autres.

Ta vie professionnelle a été longue, variée et passionnante. Elle t'a fait vivre de grands moments de joie mais aussi, je pense, d'infinie tristesse.

Depuis l'âge de 12 ans, admirative de l'avocat pénaliste français, René FLORIOT, tu rêvais d'être avocat pénaliste et ce souhait ne t'a jamais quittée. Tout comme ce mentor français, monument des cours d'assises tenues dans la France de l'après-guerre, tu es douée d'une mémoire prodigieuse, il était renommé pour sa maîtrise des dossiers et pouvait mettre à la portée des jurés les cas les plus complexes, tout comme toi aujourd'hui, ainsi que tu viens de nous le démontrer. Nous nous souviendrons cependant aussi que l'on attribue à Maître FLORIOT ce mot : *« N'avouez jamais » est un conseil néfaste en justice, mais toujours excellent en amour*". Il est vrai qu'avant de devenir un grand pénaliste, Maître FLORIOT, dans les années 1930, s'était créé une grande réputation auprès de personnes riches et célèbres en obtenant des divorces rapides...

Avocat, tu l'as été pendant six années, et magistrat de parquet pendant 40 ans et tu m'as confié n'avoir jamais regretté tes choix.

Je te remercie, une fois encore, pour toutes ces années de dévouement et de compétence dans l'excellence au service de la Justice, des justiciables et, souvent même, au service des plus humbles et des plus démunis de ceux-ci.

Quel bonheur, également, de voir ta carrière professionnelle gagner ainsi le crépuscule en apothéose, par le feu d'artifice intellectuel

que tu viens de nous offrir alors que tu te trouves toujours à l'acmé du développement de ta pensée. Du reste, les grecs utilisaient l'acmé pour désigner le point culminant de la vie d'une personne, en supposant qu'il était atteint autour de la quarantième année de vie. 2.500 ans plus tard, et en ce qui te concerne, cela demeure vrai : tu l'as atteint autour de ta quarantième année de vie... de magistrat...

Bon vent à toi, chère Marie-Anne, et sache que tu seras toujours la bienvenue parmi nous et que nous nous référerons à l'héritage que tu nous lègues pour servir de fil, non d'Ariane, mais de Marie-Anne, dans le labyrinthe qu'il est à craindre que le futur soit en train de nous dessiner.

-----

Je souhaite maintenant terminer en remerciant l'ensemble des membres de la communauté judiciaire du ressort des cours d'appel et du travail de Liège pour leur engagement ainsi que le travail qu'ils ont accompli au cours de l'année judiciaire écoulée et leur souhaiter une année judiciaire 2024-2025 passionnante et riche en satisfaction tant personnelles que professionnelles.

Je vous remercie pour votre écoute.

---

Au nom de Roi, je requiers qu'il Plaise à vos cours d'appel et du travail qu'elles continuent leurs travaux pour l'année judiciaire 2024-2025.

Im Namen des Königs beantrage ich, dass es dem Appellationshof und dem Arbeitsgerichtshof gefalle, ihre Arbeit für das Gerichtsjahr zweitausendvierundzwanzig und zweitausendfünfundzwanzig fortzuführen.