

Résumé : Rapport de recherche « La reconfiguration du paysage judiciaire »

1. Introduction générale

Le système judiciaire belge est soumis à une pression sociale. La plupart des acteurs (politique, magistrature, administration, etc.) reconnaissent qu'il est temps de réformer et de moderniser la justice. Récemment, plusieurs propositions de réforme ont donc été élaborées en vue de la reconfiguration du paysage judiciaire ; celles-ci se fondent sur la déclaration gouvernementale de mars 2008.

Ce texte a pour but de réaliser une analyse des trois propositions récentes de réforme, notamment celle du Ministère public par le Collège des procureurs généraux, celle de la magistrature assise par le Conseil supérieur de la Justice et les cours et tribunaux et celle de la totalité du paysage judiciaire par le Ministre de la Justice. Outre l'analyse de ces propositions, la problématique est située dans son contexte et une méthodologie est approfondie en vue de l'adaptation structurelle du paysage judiciaire.

2. Le contexte du paysage judiciaire

La volonté de moderniser la justice n'est pas un fait nouveau. Au contraire, l'histoire de l'appareil judiciaire belge est caractérisée par bon nombre de réformes. Cette première partie se penche sur le contexte de cette réforme ainsi que le contenu et la structure des propositions de réforme sur le plan du management, de l'administration, sans oublier d'envisager une perspective internationale, où la situation en France et aux Pays-Bas sera analysée.

2.1. La situation en Belgique

Le paysage judiciaire belge présente un morcellement important des organisations judiciaires (300 pour la magistrature assise et 30 pour le MP), chacune avec des effectifs relativement limités qui, par ailleurs, sont inégalement répartis. Dès lors, une répartition territoriale plus équilibrée et l'attribution de moyens adaptés en conséquence constituent un défi important pour la justice de demain. Au cours de la dernière décennie, différentes propositions de réforme du paysage judiciaire ont vu le jour. Les objectifs de ces propositions regorgent de concepts tels que la « simplification des structures », la « réduction des coûts », « l'augmentation de l'efficience », la « spécialisation », etc. En l'occurrence, il est communément admis qu'une augmentation d'échelle conduira à l'amélioration de la qualité, à moindres frais, et à une organisation moins vulnérable.

Les quatre propositions antérieures les plus importantes étaient celle du Commissaire royal Charles van Reepingen (1958), du Centre interuniversitaire de droit judiciaire (1998), de la réforme Octopus et du plan Themis (2005). Sans entrer dans les détails de ces plans, six conclusions générales peuvent *grosso modo* en être tirées :

- Le fil rouge des propositions est l'augmentation de l'efficience par l'effet d'échelle. De plus, depuis la réforme Octopus, l'attention a été accordée au management et, depuis

le plan Themis, à l'émancipation, la décentralisation, l'autonomie et la responsabilisation.

- La forme choisie d'augmentation d'échelle a généralement été la constitution d'un tribunal d'arrondissement avec l'intégration des tribunaux de première instance, des tribunaux de commerce et des tribunaux du travail (Van Reepinghen), parfois complétée par l'intégration des justices de paix et des tribunaux de police (proposition du Centre interuniversitaire de droit judiciaire). Dans les propositions, la fusion est généralement accompagnée d'un « maintien de la spécialisation », d'un maintien de l'autonomie propre et même du maintien de leur dénomination antérieure en tant que section.
- Les propositions ont rarement été basées sur des études sous-jacentes ou étayées par des chiffres en raison de l'absence de données essentielles qui soient à la fois valables et fiables.
- Entre les propositions et leur mise en œuvre s'écoulent de longues périodes de temps. *Le Commissaire royal Van Reepinghen a été désigné en 1956, a déposé son rapport en 1964 et un texte amendé a été approuvé au Parlement en 1979. Le tribunal unique a été rejeté et les tribunaux du travail ainsi que les tribunaux de commerce sont restés des tribunaux autonomes.*
- Les propositions soumises n'ont pas été mises en œuvre, ou seulement en partie, ce qui nuit à la continuité dans les propositions et impose de toujours recommencer à zéro.
- Les propositions ont été élaborées par le pouvoir exécutif et législatif, les cénacles de parti, les cabinets et académiciens. Les personnes sur le terrain ont en grande partie été consultées pour rendre un avis. Cet aspect a d'ores et déjà été abordé au sein du gouvernement actuel. Tant le MP que la magistrature assise ont formulé des propositions. Celles-ci seront expliquées dans la deuxième partie.

Etant donné que l'effet d'échelle est considéré comme une solution importante pour certaines lacunes du système judiciaire actuel et que de nombreuses propositions recherchent toujours l'échelle optimale, il convient d'affirmer clairement que l'échelle optimale n'existe pas. La seule possibilité est d'aspirer à une échelle appropriée en fonction de certains facteurs qui doivent être mis en balance. Autrement dit, différents scénarios sont possibles et chacun d'eux doit être apprécié en fonction des objectifs recherchés, de la situation, de l'environnement et du potentiel administratif. Nous distinguons quatre scénarios possibles.

D'abord, des interventions limitées peuvent être mises en œuvre, en partant du principe que des problèmes locaux et dysfonctionnements clairs ne doivent pas être résolus par de grandes réformes. En ce qui concerne la reconfiguration du paysage judiciaire, il est clair qu'il existe des problèmes éventuels dans les trop grands tribunaux tout comme dans les trop petits.

Ensuite, il est possible d'opter pour un tribunal intégré de première ligne composé du tribunal de première instance, du tribunal du travail et du tribunal de commerce. Cette fusion doit cependant s'accompagner d'une augmentation d'échelle. Nous nous basons sur le principe qu'environ 100 membres du personnel sont nécessaires pour développer une spécialisation suffisante, ce qui signifie que, dans la situation actuelle, plusieurs arrondissements seraient toujours trop petits.

Puis, il est possible d'envisager un tribunal intégré de première ligne, y compris les justices de paix et les tribunaux de police. L'avantage est que, dans ce cas, l'échelle serait suffisante pour justifier un transfert des compétences de gestion vers les tribunaux. L'inconvénient, en revanche, réside dans les réticences potentielles à une telle intégration.

Enfin, un scénario de groupe a été avancé, dans lequel un ensemble de sous-organisations, avec chacune une tâche et une compétence, serait dirigé centralement par une administration de groupe. Plusieurs formes différentes sont possibles à cet effet :

- Les tribunaux au niveau de l'arrondissement continuent d'exister mais sont intégrés dans un groupe à un niveau supérieur, ce qui implique toutefois une séparation entre l'exercice de la justice et la gestion.
- L'administration de groupe n'est pas placée à un niveau supérieur mais est confiée à l'une des entités au sein d'une région.
- Les sous-organisations conservent un pouvoir partiel de management et de gestion. L'administration de groupe conclut avec les sous-organisations une convention qui arrête les résultats et les moyens.

2.2. Que font nos pays voisins ?

Avant de développer les propositions actuellement avancées, il est intéressant et utile de regarder au-delà de nos propres frontières et de considérer ce que d'autres pays ont réalisé au cours des dernières années sur le plan de la justice en général et du paysage judiciaire en particulier.

2.2.1. La réforme de la carte judiciaire en France

Deux grands reproches sont adressés à la carte judiciaire française actuelle : son hétérogénéité (tant au niveau de la taille des ressorts que de l'activité de chaque juridiction du nombre des employés) et la dissémination des moyens humains et budgétaires qu'elle implique. La France compte en effet aujourd'hui 1190 juridictions de toutes natures (Cour d'appel, Tribunaux de Grande Instance, Tribunaux d'instance, Tribunaux de commerce, Conseils de prud'hommes), réparties sur environ 800 sites géographiques différents. Il est donc envisagé depuis longtemps de supprimer un certain nombre de juridictions – ce qu'avait déjà entrepris la « réforme Debré » de 1958.

Suivant les engagements de campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy, une nouvelle réforme est initiée dès juin 2007 par la garde des sceaux Rachida Dati. Les objectifs affichés de la réforme sont :

- réaliser des économies d'échelles grâce à la mutualisation des moyens humains et matériels ;
- favoriser la spécialisation des juges ;
- permettre la collégialité de jugement dans les matières où celle-ci est requise ;
- assurer le respect de l'impartialité de la Justice, dans les lieux où le faible nombre de magistrats se traduit par une proximité trop grande avec les justiciables (notamment dans les tribunaux de commerce ou les conseils de prud'hommes).

Il a par ailleurs été affirmé que ces regroupements respecteraient les obligations de service public et les impératifs de l'aménagement du territoire en prenant en compte l'accessibilité de la Justice, les caractéristiques démographiques du territoire et le développement économique local.

Plusieurs scénarios ont été envisagés pour la réforme avant que le gouvernement ne choisisse l'option la plus aisée et la plus rapide à mettre en œuvre : la concentration de juridictions au niveau intra-départemental, sans disjonction des circonscriptions du siège et du parquet. Le niveau des Cours d'appel a ainsi été épargné. La réforme s'étend par ailleurs aux Tribunaux de commerce et aux Conseils de prud'hommes, ce qui n'était pas acquis au départ.

L'essentiel de l'effort a porté sur la suppression de tribunaux d'instance (TI) peu actifs, en général fusionnés avec le Tribunal de grande instance (TGI) le plus proche. Un certain nombre de TGI seront « rétrogradés » en tribunaux d'instance, sans que leurs bâtiments

soient abandonnés. Enfin, de nombreux tribunaux de commerce et du travail ont soit disparu, soit rejoint des sites déjà occupés par des TI ou TGI. L'ensemble de ces changements est censé être achevé au premier janvier 2011. A cette dernière date, la carte judiciaire comptera 863 juridictions, contre 1190 avant la réforme.

La méthode suivie par la Chancellerie s'est appuyée sur des indicateurs chiffrés objectifs de la taille et de l'activité des juridictions, qui ont été par la suite tempérés par la prise en compte de critères plus ouverts relatifs à l'aménagement du territoire, à l'histoire, à la carte administrative. Le critère dominant a été celui de l'activité, mesurée par le nombre d'affaires nouvelles par an. Par exemple, le seuil de maintien des TGI a été fixé à 1500 affaires civiles ans et 2500 affaires poursuivables au pénal. Un second critère chiffré employé a été celui du nombre de magistrats par juridictions. Ainsi, les TGI comptant moins de dix juges et les TI ne comptant pas de juge à temps complet ont été considérés eux aussi comme incapables d'assurer la continuité du service public de la Justice. Le critère de la charge de travail individuelle des magistrats n'a pu être utilisé car il n'existe pas de mesure globale de cette charge à l'heure actuelle en France. L'ensemble des juridictions ne répondant pas à ces critères de viabilité n'ont pas pour autant été supprimés. Des arbitrages supplémentaires ont été faits en prenant en compte des considérations telles que les distances géographiques et l'existence de plusieurs bassins de population et/ou d'activités économiques dans un même département.

L'application de ces décisions soulève toutefois aujourd'hui trois grands problèmes financiers et logistiques. Le premier est le logement des juridictions regroupées. Les capacités d'accueil des bâtiments judiciaires étant limitées, il est nécessaire d'aménager, d'acquérir ou de construire des locaux. Devant les députés, la ministre a avancé le chiffre de 500 millions à consacrer à cet effet sur six ans. Il s'agit ensuite d'accompagner socialement les agents touchés par les suppressions de juridictions : environ 400 magistrats et 1400 fonctionnaires sont en effet amenés à changer d'affectation à la suite de la réforme. Les conséquences économiques et familiales sont particulièrement lourdes pour les fonctionnaires de catégorie C, qui devront effectuer des déplacements supplémentaires ou déménager en dépit de faibles salaires. Différentes aides seront donc mises en place. Enfin, des indemnisations sont également prévues pour les avocats dont les barreaux seront supprimés.

Au total, le déroulement de la réforme reflète la nature du système politique français, qui a permis un processus top-down d'élagage radical de la carte judiciaire en dépit de l'opposition vigoureuse des élus ainsi que des professionnels de la Justice (magistrats, greffiers, avocats...). Pour neutraliser ces contestations, le gouvernement a tenu secrets ses arbitrages et abouti à un décret en moins de six mois sans même une délibération parlementaire. Il est à craindre que cette démarche autoritaire et précipitée ne génère des effets pervers, notamment une démotivation des personnels et une désorganisation durable des juridictions. L'approche plus graduelle des réformateurs belges, si elle présente le risque de l'enlisement, a à cet égard pour avantage d'impliquer les acteurs et de les préparer au changement.

2.2.2. La réforme de l'organisation judiciaire aux Pays-Bas

Dans les années 90, toute l'organisation judiciaire néerlandaise a été exposée à la pression sociale, pour enfin conduire à des réformes dans la magistrature assise et dans le MP. Il est intéressant de remarquer qu'ils ont chacun suivi leur propre voie alors qu'ils rencontraient des problèmes similaires.

En fait, le MP avait déjà traversé une vague de réformes depuis les années 70. Des initiatives avaient été prises pour réduire la pression de travail et remédier au nombre de dossiers classés sans suite. Mais, étant donné que la pression persistait pendant les années 90, une commission d'enquête a été instituée pour évaluer le fonctionnement de

l'organisation. Ce rapport a été l'occasion d'élaborer en 1995 un « Plan d'approche de la réorganisation ». Entre 1995 et 1998, le MP a été transformé en une organisation avec, à sa tête, le Collège des procureurs généraux et avec des lignes stratégiques du Collège vers les différents parquets d'arrondissement.

Le fonctionnement interne des parquets a changé avec l'introduction du « Parquet typique idéal », dont le fonctionnement a été centré sur un fonctionnement régional en équipes avec une répartition des volumes de travail. Cependant, cette adaptation s'est avérée insuffisante et a engendré plusieurs difficultés et problèmes internes.

A l'initiative du Collège, une profonde reconfiguration et un réaménagement de l'organisation ont été entamés en 2003 sous le slogan « Le MP change ». Les deux grandes idées étaient en l'occurrence : (1) étendre les prestations du MP en opérant une distinction entre les affaires standard et les affaires qui nécessitent un travail sur mesure ; (2) réduire la fragilité des plus petits parquets par un agrandissement d'échelle.

Par la complexité croissante dans les affaires à traiter et l'exigence accrue d'une spécialisation, une nouvelle réforme s'est imposée. Le parquet d'arrondissement avec sa gestion intégrale a en l'occurrence été relativisé pour devenir une unité centrale du Ministère Public. D'une part, le MP reste présent dans les 19 arrondissements pour exécuter ses tâches primaires et des avant-postes sont simultanément introduits pour augmenter la proximité du MP. D'autre part, des spécialisations, des tâches primaires et secondaires sont soustraites aux parquets d'arrondissement et centralisées sur 11 niveaux régionaux.

Les réformes du MP ont entraîné une forme de groupe à deux niveaux : la constitution de diverses unités nationales et la répartition du paysage du MP en 11 régions. A ce jour, cette réforme ne peut cependant pas encore être évaluée car elle est toujours dans une phase expérimentale. Le succès dépendra de la collaboration entre les différents officiers supérieurs dans les régions.

La modernisation de la magistrature assise aux Pays-Bas est antérieure à celle du MP. La caractéristique principale de ces réformes est que le nombre de juridictions ordinaires a considérablement régressé. La carte judiciaire aux Pays-Bas connaît également une longue tradition de rationalisations, de fusions et de réformes, même si ces réformes n'ont pas toujours été simples. En 1994, le tribunal social (tribunal du travail) et le tribunal des fonctionnaires ont été intégrés dans les tribunaux de première instance à l'occasion d'un rapport qui avait déjà été publié en 1985. L'intégration des juridictions de canton dans les tribunaux de première instance (à l'occasion aussi du rapport de 1985), prévue en 1997, a finalement été réalisée en 2002, malgré d'importantes réticences.

Jusqu'en 2002, le Ministre de la Justice était entièrement responsable de la gestion et de l'administration au sein des juridictions. Les tribunaux étaient assistés par un directeur d'administration judiciaire qui dépendait du ministre. A partir de 2002, une *administration judiciaire (gerechtsbestuur)* a été instituée dans chaque juridiction pour assumer la responsabilité intégrale de toutes les matières (gestion et politique) de la juridiction et se composait du président, des présidents de secteur, d'un directeur administratif qui ne dépendait plus du ministre. En tant que tampon entre le ministre et les juridictions, le Conseil de la Magistrature (*Raad voor de Rechtspraak*) a été institué et devrait désormais diriger les juridictions, établir le budget, répartir le budget entre les juridictions et vérifier, par le biais d'un planning et d'un contrôle, si les accords ont bien été respectés.

La constellation actuelle des dix-neuf tribunaux d'arrondissement s'est toujours avérée trop limitée, malgré la possibilité de collaboration, pour la création d'un volume d'affaires suffisant dans certaines spécialisations et la garantie d'une bonne administration. Par conséquent, le Ministre de la Justice, Hirsch Ballin, a pris la décision de quand même procéder à une reconfiguration du paysage judiciaire. La restructuration sera basée sur la création de 11 régions dans lesquelles les juridictions existantes seront remaniées.

En ce qui concerne la modernisation de la justice aux Pays-Bas, les constatations générales suivantes peuvent d'ores et déjà être faites :

- Un agrandissement d'échelle a été atteint, en passant de 19 arrondissements à 11 régions ;
- le nombre d'instances juridictionnelles a été réduit (cf. l'intégration des tribunaux du travail et des juridictions de canton (justices de paix) dans le tribunal de première instance). Actuellement, les Pays-Bas ne comptent plus que 50 juridictions, contre 300 en Belgique ;
- une meilleure organisation des spécialisations a été mise en place en opérant une distinction entre les affaires standard et les affaires qui exigent davantage un travail sur mesure ;
- une plus grande attention est accordée à une gestion plus efficace ainsi qu'à la qualité des décisions rendues et de la procédure criminelle ;
- la taille des juridictions (en termes de personnel) aux Pays-Bas est environ trois fois plus grande qu'en Belgique. La proportion entre le nombre de magistrats et le nombre d'habitants est plus grande qu'en Belgique, tout comme le cadre administratif et logistique.

L'important est de ne pas nuire à la qualité des décisions rendues et de la procédure criminelle. Des études révèlent que tant le justiciable que le professionnel sont satisfaits, voire très satisfaits du fonctionnement judiciaire. Il en ressort également que les temps d'exécution sont perçus comme raisonnables.

2.3. Leçons à tirer pour la Belgique

La Belgique peut tirer plusieurs leçons importantes de la modernisation de l'ordre judiciaire aux Pays-Bas. Les réformes n'ont pas connu une progression linéaire mais ont été caractérisées par une certaine continuité. Les projets ont été résolument soutenus par l'administration de la Justice et les réformes ont d'abord été appliquées à la base sous la forme de projets-pilotes. En France, il a en revanche été admis que la transparence et les possibilités de concertation n'avaient pas été suffisamment développées. Du reste, le calendrier en France était beaucoup trop rigide, au point que la justice française sera probablement très désorganisée au cours des prochaines années.

Aux Pays-Bas, la présence d'une capacité de management et l'introduction d'une gestion intégrale ont permis l'autonomisation et l'augmentation d'échelle. Tant la spécialisation que la standardisation ont été des facteurs importants. La répartition territoriale elle-même n'était pas rigide mais flexible puisque les sites accessoires n'ont pas été intégrés dans la loi, laissant par conséquent la possibilité de confier des dossiers à d'autres tribunaux moins occupés.

3. Les propositions de réforme actuelles

Au cours des dernières années, des propositions ont été formulées en vue de la reconfiguration du paysage judiciaire, notamment par la magistrature assise (2008)¹, le MP (2008)² et la politique (2009)³. Celles-ci ont été successivement discutées et analysées. Il va de soi qu'il n'est pas possible de discuter ici de tous les plans en détail. Les principaux points prioritaires sont indiqués.

¹ Conseil Supérieur de la Justice. Les représentants des chefs de corps des corps de magistrats, des juges de paix et juges de police ainsi que des greffiers dirigeants et secrétaires de parquet (2008). *Reconfiguration de l'organisation judiciaire*.

² *Lignes de force d'un plan stratégique pour la modernisation du Ministère public*

³ De Clerck, S. en collaboration avec Dupré, I. *Oriëntatielnota. Het gerechtelijke landschap. Naar een nieuwe architectuur voor Justitie*.

3.1. Un plan stratégique du Ministère public

De manière générale, le MP veut aspirer à une organisation moderne avec un meilleur fonctionnement, dans laquelle l'élimination du retard judiciaire et l'amélioration des tâches spécialisées deviennent des questions prioritaires importantes. A cet égard, il est clairement ressenti que certains spécialisations ou parquets et auditorats devraient être portés à un niveau supérieur à l'arrondissement. Par ailleurs, certains parquets et auditorats semblent trop petits pour pourvoir à la continuité de leur service quotidien.

C'est en partant de ces constatations que le MP a formulé une proposition de structure organisationnelle avec certains accents importants. D'une part, le niveau de l'arrondissement comme entité opérationnelle reste important. Des étapes intermédiaires visent cependant à rechercher davantage la taille critique d'une entité.

D'autre part, l'introduction d'un niveau horizontal plus vaste avec un parquet principal est défendue afin de pouvoir développer davantage des spécialisations. Les parquets et auditorats devraient collaborer en l'occurrence à une structure commune à un niveau supérieur dans laquelle les spécialisations et le management seraient centralisés. Le plan proposé n'explique cependant pas à quelle échelle intervenir, tout en présumant qu'un niveau semi-provincial est visé ici.

Enfin, il est prévu de maintenir le niveau des parquets généraux et du Collège des procureurs généraux. Au niveau du Collège, un service administratif (support matériel, gestion des connaissances, développement de l'organisation et statistiques) serait également développé, le secrétariat actuel devenant un service pour tout le MP. Ce service pourrait reprendre un grand nombre de tâches de gestion et de management du SPF Justice. L'objectif final en est l'autonomie budgétaire.

Le modèle proposé du MP a ses forces et faiblesses. Sa force principale tient à sa structure qui contribuera à l'amélioration des spécialisations, à une affectation plus souple du personnel et à une meilleure gestion interne des moyens. La mobilité du personnel peut s'accroître grâce à la constitution d'un niveau horizontal élargi. La centralisation de spécialisations, va probablement permettre d'améliorer également la qualité du fond et de la procédure de la décision judiciaire. La décentralisation des moyens conduira finalement à une gestion plus efficace de ceux-ci.

La principale faiblesse, en revanche, est que le plan, d'une manière générale, n'est pas suffisamment étayé. L'analyse des problèmes est assez limitée et les frais de la réforme n'ont pas été étudiés. A tel point qu'un tel plan est basé principalement sur des expériences propres et pas tant sur des données concrètes et objectives. Plusieurs questions importantes subsistent également, comme le niveau définitif que doit atteindre la structure horizontale élargie ou la nature des compétences qui devraient être décentralisées. D'autres problèmes sont (1) le manque de capacité de management au sein du MP afin de mettre en pratique une telle proposition à court terme, (2) la séparation entre la gestion et la politique et (3) le rapport ambigu entre les procureurs dans les sections territoriales, le procureur principal et le procureur général.

Une constatation importante est toutefois le niveau assez élevé d'adhésion que rencontre la réalisation de cette proposition et l'assentiment par ailleurs recherché au sein de la magistrature assise.

3.2. La proposition du siège

La proposition du siège se fonde en grande partie sur la gestion et, dans une certaine mesure, sur l'amélioration du service et sur la qualité de la justice.

Sur le plan de la gestion, la nécessité de confier plus de compétences de gestion au niveau des tribunaux fait l'unanimité. La constatation principale de la structure organisationnelle proposée réside dans le regroupement envisagé des tribunaux de première instance au niveau de la province. Il y aurait donc un tribunal provincial de première instance, un tribunal du travail provincial et un tribunal de commerce provincial. Dans cette structure, le but n'est pas de supprimer les entités locales mais de les considérer comme des sections locales d'une structure provinciale, certes sans chef de corps ou compétence de gestion. Le maintien de ces sections doit garantir la proximité de la juridiction pour le citoyen. Dans ce cadre, l'échelle optimale est recherchée.

Un point important à signaler par rapport à la proposition est que le niveau de la province n'existe pas dans la carte judiciaire actuelle. L'hétérogénéité à ce niveau serait par ailleurs relativement grande.

En ce qui concerne les organes de gestion, une distinction doit être opérée entre la gestion de première instance et les cours d'appel. Pour la première instance, la proposition vise à instituer un collège au niveau de la province sous la direction d'un directeur provincial. Ce dernier devrait assurer la répartition des moyens. Une structure similaire est proposée pour les cours d'appel.

Sur le plan du personnel, la définition d'un cadre minimum par entité est avancée. L'attribution de moyens personnels interviendrait alors par le collège de gestion provincial. La mobilité du personnel devient aussi une compétence de ce collège.

Dans une moindre mesure, le plan prête aussi attention à la spécialisation en proposant de confier à des magistrats spécialisés certaines tâches dans les sections locales. Il est à souligner également que la complémentarité entre la magistrature assise et le parquet doit être préservée.

Le plan de la magistrature assise comporte certaines lacunes. Il ne repose pas sur une analyse de données objectives et sous-estime l'importance de la capacité de management pour assumer avec soin les tâches de gestion. Par ailleurs, le niveau de la province pourrait augmenter la complexité en créant une structure intermédiaire. Sans publier que le rôle du SPF et la relation entre le SPF et les entités ne sont pas analysés. Le problème de Bruxelles et d'Eupen concernant la création des tribunaux provinciaux n'est pas abordé non plus.

3.3. La note d'orientation du Ministre de la Justice : vers une nouvelle architecture pour la justice. Le paysage judiciaire

La note d'orientation du Ministre de la Justice décrit un projet de réforme global qui comprend les différentes facettes de l'organisation judiciaire et tient compte d'autres propositions. D'une part, le but est de parvenir à la réorganisation de l'appareil judiciaire. En l'occurrence, les tribunaux devraient être organisés par arrondissement judiciaire. La proposition vise une intégration des juridictions existantes de première instance, à savoir le tribunal de première instance, le tribunal de commerce, le tribunal du travail, les tribunaux de police et les justices de paix. Le but poursuivi de cette manière est de ramener le nombre d'arrondissements de 27 à 16 et de conserver les lieux d'audience dans l'arrondissement. Chaque tribunal est par ailleurs associé à un parquet. Selon la proposition, le tribunal doit lui-même être réparti en sept sections au moins. L'intégration et le réaménagement des compétences sont associés à la constitution éventuelle de plusieurs nouvelles sections. En ce qui concerne ces sections, il faudra cependant veiller à ce que le nombre de sections ne devienne pas trop grand, au risque d'augmenter le morcellement administratif.

Le deuxième objectif important vise à augmenter le potentiel administratif et la capacité de management de l'organisation. La volonté de placer entre les mêmes mains la responsabilité de la gestion et de la stratégie permet à l'idée de la gestion intégrale de faire

progressivement son chemin dans la justice. Concrètement, cela signifie que le chef de corps et président se voit confier la compétence du fonctionnement juridique et de l'affectation des moyens. Les moyens de la justice seront donc dévolus en partie au MP et en partie à la magistrature assise.

Pour y parvenir, plusieurs services du SPF Justice seront transférés dans un nouvel organe à instituer, le Service de Gestion commun (SGC). Il faut toutefois remarquer que ce SGC possède un caractère hybride : (1) c'est une plate-forme pour la magistrature assise, le MP et le Ministre de la Justice parce que les trois y sont représentés ; (2) c'est un service logistique central qui assume plusieurs compétences importantes sur le plan du budget, du personnel, de l'organisation, des bâtiments, de l'informatique, de l'audit et du contrôle ; (3) c'est un service opérationnel central et (4) c'est un service d'encadrement horizontal.

La nouveauté tient au fait que toute la magistrature assise reçoit un organe qui la représente, à savoir le Collège de la magistrature assise, composé d'un conseil d'administration (10 représentants des juridictions) et d'une assemblée générale avec les 22 présidents des tribunaux.

Par l'introduction d'un SGC et la gestion intégrale, le système dans son ensemble aboutit à une forme complexe de direction. La politique pénale du MP est communiquée par le ministre aux différents parquets en passant par le Collège des procureurs généraux. La politique de la magistrature assise passe par le Collège de la magistrature assise.

La situation de la gestion est peut-être encore plus complexe. Après les négociations au niveau du gouvernement à propos du budget pour la justice, trois enveloppes sont en premier lieu constituées, à savoir une pour la magistrature assise, une pour le MP et une pour le SGC. Ensuite, des enveloppes doivent être convenues entre le SGC et le nouveau service de gestion à instituer pour chaque entité. Il y en a 45 au total, ce qui étend le volume des négociations. Il ne faut pas oublier non plus que l'introduction de la gestion intégrale et un système de notes (probablement des contrats de gestion pour l'avenir) nécessitent le développement d'une capacité de management et de techniques de gestion adaptées. Le rôle du ministre dans le SGC et la relation entre le SGC et le SPF Justice doivent également être clairement concertés et convenus.

Un troisième point prioritaire important dans le plan tient aux adaptations dans la politique du personnel. Les formations des magistrats, des juristes et du personnel judiciaire du parquet et du MP sont arrêtées pour une période donnée. Comme signalé précédemment, un service de gestion est institué pour l'administration et le soutien logistique, en plus du greffe. La direction de ce service revient au directeur de gestion qui n'est pas un magistrat. Actuellement, le contenu concret de sa fonction n'est pas encore clairement défini. Ses compétences seront probablement éclaircies à terme, tout comme sa relation avec le greffier principal.

Il faut remarquer également qu'il est prévu d'atteindre un système général de profils de fonction. Ils sont établis par le chef de corps et forment la base à la sélection et à l'affectation interne. L'affectation est effectuée par le président sur recommandation du comité de direction, selon un système de mandats avec une durée minimale de trois ans qui peut être prolongée après évaluation. Le but recherché est de créer de la souplesse dans le système tout en responsabilisant les intéressés. Le rôle du président devra être assorti des mécanismes nécessaires de contrôle et de justification. Il faudra également envisager de faire un choix entre une direction unique ou un modèle collégial.

Une quatrième constatation porte sur la volonté d'améliorer la transparence et la communication par l'introduction d'un système de guichet central. Ce guichet doit, d'une part, aborder les conflits de compétence et, d'autre part, être un interlocuteur pour le justiciable qui peut lui adresser ses questions, lui demander des informations ou y déposer des plaintes. En ce qui concerne ce guichet, il faut éviter que son introduction ne conduise à un ralentissement du système. Par ailleurs, plusieurs aspects à ce sujet doivent encore être approfondis, entre autres sur le plan de la communication d'informations et de la gestion de réclamations.

Enfin, il faut remarquer que la qualité du traitement du dossier n'est pas abordée dans le projet. Il convient donc de recommander de développer des systèmes de qualité ou de perfectionner les systèmes existants. Il faudra également s'entendre à propos de l'harmonisation entre la magistrature assise, le parquet et la police.

3.4. Conclusion

Les principales forces et faiblesses des différentes propositions de réforme ont déjà été abordées dans les paragraphes précédents. La remarque la plus importante est probablement que la reconfiguration du paysage judiciaire est un projet global qui doit être abordé dans sa totalité. Le regroupement d'entités est étroitement lié à la structure organisationnelle et donc aussi aux compétences des instances et individus, à la gestion, etc. Il est impossible d'enlever un élément d'une proposition et de le remplacer par un autre. Les options doivent être envisagées à la lumière des objectifs globaux et de l'organisation générale recherchée. Les réticences possibles constituent un aspect important dont il faut tenir compte, tout comme le coût de la réforme, les répercussions sur le terrain, les profits définitifs et la vision d'avenir de la justice au cours de la prochaine décennie.

Actuellement, la note d'orientation du ministre est soumise à discussion dans un groupe de travail parlementaire (appelé « groupe Atomium »), composé des partis de la majorité et de l'opposition et les différentes options à considérer sont envisagées et discutées.

La partie suivante se penche sur la gestion des changements d'une organisation de la justice et les facteurs de succès et d'échec correspondants.

4. Processus et méthodologie de gestion du changement

Dans cette partie on se concentre sur le processus et la méthodologie de gestion du changement dans un univers aux structures institutionnelles et à la culture spécifiques. Divers points sont abordés : les données nécessaires à l'élaboration du changement, les principes de la gestion du changement dans les organisations publiques, les modalités possibles d'administration des entités judiciaires et enfin les modalités de coordination entre politique et judiciaire dans le cadre d'une décentralisation de la gestion.

4.1. Les données nécessaires à l'élaboration du projet de réforme

Tout projet de reconfiguration du paysage judiciaire doit s'appuyer sur des données objectives et fiables. La pertinence de ces données est déterminée par les objectifs de la réforme : une plus grande efficacité et une meilleure gestion de la spécialisation, l'accessibilité et la proximité, l'accroissement des capacités de gestion. L'évaluation de l'accessibilité peut ainsi être faite par la prise en compte des distances ou des temps de déplacement. Certains indicateurs chiffrés (productivité par magistrat, arriéré moyen, délais de jugement, répartition des affaires par type de contentieux) sont essentiels à une gestion efficace des ressources humaines et de la spécialisation. Enfin, des données socio-économiques ou institutionnelles permettent d'anticiper l'évolution des contentieux.

Il devrait être à l'heure actuelle possible d'obtenir ces informations. Toutefois, les données sont généralement fragmentaires et difficiles à interpréter. Les statistiques sur l'activité, l'arriéré ou le coût moyen des dossiers, ainsi, sont imparfaites. De plus, les chiffres ne sont pas actualisés avec la même périodicité, ce qui rend difficile l'établissement de comparaisons. Pourtant, l'établissement de scénarios de réforme plus précis nécessitera des données plus fiables. Pas contre, ceci n'empêche de débuter la réforme.

4.2. La gestion du changement dans les organisations publiques : perspectives théoriques et pratiques pour la modernisation de la Justice en Belgique

Le changement est considéré comme un apprentissage par lequel des modes de coopération (formels ou informels) seront remplacés par d'autres ; cela implique une évolution, non seulement des structures, mais aussi des attitudes, représentations et valeurs régissant les organisations.

4.2.1. Les résistances au changement

Selon une typologie classique, les réactions au changement peuvent être de quatre sortes : « *exit* » (départ), « *voice* » (protestation), « *loyalty* » (participation) ou « *apathy* » (démotivation). Ainsi, ce n'est pas tant le changement que l'on gère mais l'adaptation des acteurs au changement. Parmi les approches qui tentent d'analyser ces réactions, on peut notamment distinguer le paradigme culturel et le paradigme stratégique. Le premier met l'accent sur le fait que les mobilisations contre le changement ne visent pas seulement à défendre des intérêts corporatistes mais aussi des identités collectives individuelles (valeurs, représentations, etc.). L'approche stratégique souligne que tout projet de rationalisation managériale se doit de tenir compte de l'incompressibilité de la marge de manœuvre des acteurs de l'organisation, qui tendent à neutraliser ou détourner les injonctions hiérarchiques pour préserver leur autonomie.

4.2.2. Les actions transversales du changement

Divers auteurs ont proposé des démarches de changement séquentielles, généralement articulées autour de trois stades : analyse de la situation, évaluation des options de changement et mise en oeuvre de la solution retenue. Plutôt que reprendre ces approches trop linéaire, on soulignera ici les dimensions transversales du changement : définir la vision, qui provoque et justifie le changement en faisant apparaître l'écart entre la situation actuelle et la situation recherchée ; mobiliser, c'est-à-dire créer une dynamique de changement, définir les axes d'amélioration et les leviers du changement. ; catalyser, c'est-à-dire organiser la conduite du changement ; concrétiser, réaliser le passage effectif à la situation visée ; piloter, c'est-à-dire définir et conduire l'ensemble des actions qui permettront de guider le processus de changement.

4.3. Les structures de gestion et d'administration possibles au sein de l'ordre judiciaire

De nombreux pays ont entrepris de réformer l'administration de leurs tribunaux pour faire face à la hausse des contentieux. La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) distingue trois modèles possibles. Dans le cadre du modèle « unitaire », l'administration de la Justice ressort de la compétence exclusive du ministre de la Justice.

Le modèle « décentralisé » partage les compétences entre le ministère de la Justice et un Conseil supérieur, qui s'occupe généralement des nominations, des mutations et de l'évaluation des juges. C'est le cas de la Belgique, où la gestion est divisée en trois entités : le ministre (qui prend en charge les ressources), le Conseil supérieur de la Justice (qui outre les nominations a un pouvoir d'audit et de suivi des plaintes contre les tribunaux) et le Collège des Procureurs généraux (qui s'occupe de politique pénale).

Dans le modèle « autonomique », le Conseil supérieur a également des pouvoirs de gestion, comme aux Pays-Bas. Quelques cas étrangers témoignent de l'abandon graduel du modèle centralisé.

Au Pays-Bas, la gestion et l'administration du système judiciaire est partagée entre trois acteurs: le ministre de la Justice, le *Raad voor de Rechtspraak* et le Collège des procureurs généraux. Le ministère de la Justice n'a théoriquement pas de pouvoir direct sur la gestion du Siège et du Parquet. Le *Raad voor de Rechtspraak*, créé en 2002, a des tâches stratégiques (assurer l'uniformité de la jurisprudence, promouvoir la qualité de la Justice, donner des avis au législateur) ou managériales (préparation du budget des tribunaux, contrôle de l'exécution du budget, informatique, logement, sécurité...). Il gère également les recrutements, les nominations et la formation du personnel judiciaire. Le Collège des procureurs généraux dirige l'action publique au niveau national. Il veille à la cohérence de celle-ci et à la qualité du travail du parquet. Le système néerlandais repose donc sur deux piliers autonomes dans la définition de leurs stratégies. Les organes faîtiens de ces piliers travaillent toutefois en concertation permanente avec le ministère pour assurer la coordination de l'ensemble.

L'Irlande a évolué d'un modèle centralisé où toutes les compétences de gestion étaient confiées au ministre vers un modèle décentralisé. Depuis 1998, le rôle du ministre est réduit à la négociation du budget global. Les tâches de gestion sont assurées désormais par un organe autonome, le « *Court Service* », dont les missions sont de gérer le personnel et l'allocation des ressources, fournir un soutien aux juges, informer le public sur la Justice, entretenir les bâtiments, fournir un soutien aux justiciables. Le Bureau du Directeur de l'action publique est quant à lui responsable de manière indépendante de toutes les questions liées aux affaires pénales, à l'action publique et au fonctionnement des parquets.

Trois acteurs interviennent également dans le management de la Justice au **Royaume-Uni**. L'instance compétente pour le Siège, « *Her Majesty's Court Service* », est un organe exécutif relevant du ministère et qui a pour mission d'assurer la gestion et l'infrastructure des tribunaux. Le ministre n'intervient pas dans ses décisions opérationnelles. Le Parquet dispose quant lui du « *Crown Prosecution service* », dirigé par le « *Director of public prosecutions* » qui est responsable devant l'administration du ministère.

La tendance est donc clairement dans l'Union européenne de donner plus d'autonomie. Il est également notable que presque partout la gestion et les tâches d'administration aient été attribuées séparément au Siège et au Ministère public.

4.4. Réforme, politique, stratégie : quels organes et quels processus pour la gouvernance de l'ordre judiciaire ?

4.4.1. La stratégie dans le contexte judiciaire

Le management stratégique postule un lien entre les objectifs généraux et les ressources de l'organisation. Or, les stratégies menées par des organisations publiques sont toujours liées à des décisions politiques. Ceci soulève la question des relations entre les organisations publiques et les mandataires politiques. Cette difficulté de gouvernance reçoit généralement deux types de réponses: l'interposition d'organes chargés de superviser la gestion quotidienne, ou la conclusion d'accords de gestion.

Si l'on envisage cette question des liens entre politique et judiciaire sous l'angle de la « gouvernance » de l'ordre judiciaire, on peut caractériser ces liens à travers cinq indices : (1) l'identité de l'organe stratégique ; (2) l'organisation des rapports entre l'Ordre judiciaire et les

autres pouvoirs ; (3) les structures internes et modes de contrôle ; (4) les processus d'élaboration et textes par lesquels se manifestent la stratégie et la reddition de comptes ; (5) l'interdépendance et coopération avec les autres acteurs judiciaires et politique.

4.4.2. Analyse des propositions de réformes

La question des organes représentatifs de la Justice peut être envisagée de deux points de vue complémentaires : l'angle politique de l'équilibre constitutionnel, et l'angle gestionnaire. Le point de vue politique porte sur la représentation et le contrôle démocratique du pouvoir judiciaire. Différents pays se sont ainsi dotés d'organes associant magistrats et société civile (Le Conseil supérieur de la Justice en Belgique) pour certaines fonctions clé, notamment la nomination, le contrôle externe et la discipline, parfois aussi la gestion des moyens. Le nouvel organe « représentatif » du siège évoqué par la note d'orientation du ministre n'a pas vocation à se substituer au CSJ car il n'aurait pas cette fonction de légitimation. Mais on peut aussi envisager la question de la représentation sous un angle managérial. Dans la Justice, qui fonctionne comme une « bureaucratie professionnelle », le mode de représentation typique est la cooptation au sein du corps, ce que retient la note d'orientation du ministre pour le Collège du Siège. La légitimité de cette nouvelle instance peut dépendre d'ajustements de composition, par exemple concernant la présence de la Cour de Cassation ou l'équilibre instance/appel. La coexistence d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration permet par ailleurs de combiner légitimité représentative et efficacité de fonctionnement.

Tant pour les Cours et tribunaux que pour le Ministère Public, l'existence d'une structure faîtière comme interlocuteur de l'exécutif et d'autres acteurs est une garantie supplémentaire d'indépendance et de cohérence de la gestion. Selon ce critère de rationalisation, on pourrait préférer un organe stratégique « externe » unique, sur le modèle du *Raad voor de Rechtspraak* aux Pays-Bas. En Belgique, cela se matérialiserait par une extension du rôle du CSJ, qui ne semble pas à l'ordre du jour. Une certaine coordination sera dès lors nécessaire entre le CSJ et les collèges.

La note d'orientation du ministre dessine des organes de direction pour les différentes entités ainsi que des services administratifs d'appui à ces entités. Le nouveau paysage judiciaire se compose de cette double, voire triple structure si l'on singularise les secrétariats de parquets et greffes. Une clarification est nécessaire sur les rôles respectifs du directeur gestionnaire et du greffe/secrétariat. En effet, les greffes ont des fonctions formelles et juridictionnelles spécifiques, mais la gestion des flux de dossiers et l'affectation des tâches sont directement liées à des questions de management.

Concernant les modes de reddition de compte: dans la contractualisation avec des administrations publiques, l'accent est généralement mis sur l'autonomisation qui l'accompagne. Le point de départ des jurisdictions est évidemment différent: le contrôle est inexistant pour la simple raison que les missions de gestion le sont aussi. Du coup, la contractualisation sera davantage perçue comme un mécanisme contrôle que d'émancipation, et apparaît peu adéquate ici. Autre élément : l'outil emblématique du management stratégique est le plan, document qui explicite la stratégie mais peut devenir très contraignant. Un tel plan devrait rester un document peu formel, faisant l'objet d'un reporting aux collèges, à fin de comparaison, de coordination et d'animation.

Enfin, le projet gouvernemental gagnerait à exprimer la nécessité d'améliorer la cohérence de la chaîne. Par exemple, une enceinte de concertation stratégique entre les collèges du Siège et du Parquet semblerait un pas dans la bonne direction.

4.5. Conclusion

Une réforme d'une grande ampleur, comme celle de la justice, implique non seulement une claire vision sur les principes et objectifs à atteindre, mais doit aussi être attentif au processus du changement. Il est important d'être conscient du fait que l'un ne va pas sans l'autre et que le domaine de la justice a certains caractéristiques spécifiques qui font que le processus et la stratégie de changement doivent bien être envisagé.