

Réforme de l'Ordre judiciaire :

LE CONTRAT DE GESTION, un nouvel outil ?



COMMISSION DE MODERNISATION DE L'**ORDRE JUDICIAIRE**

Septembre 2012

Introduction

Depuis quelques années, dans les notes politiques relatives aux réformes de la justice, il est régulièrement question d'avoir recours à des contrats de gestion.

Ce concept est neuf pour l'Ordre judiciaire.

C'est la raison pour laquelle la Commission de Modernisation propose ici un bref document d'information et de réflexion à ce propos. La notion de contrat de gestion y est clarifiée. Ensuite, on tente de montrer ce que le recours aux contrats de gestion pourrait représenter pour l'Ordre judiciaire : quelques exemples sont suggérés, différentes pistes sont examinées, et une première liste est dressée des questions que cela pose.

Pour rédiger ce document, la Commission s'est appuyée sur l'analyse de contrats de gestion existants, en Belgique ou à l'étranger ainsi que sur différentes études, parmi lesquelles une note établie par le Service de la politique criminelle qui reprend elle-même un document établi par des professeurs de l'ULB et de la KULeuven (Depre R., Hondeghe A., Mattijs J., Broucker B., 2010, *Propositions pour la mise en place progressive d'un management intégral et d'une responsabilisation au sein de l'Ordre judiciaire, y inclus un système de contrats de prestation*).

En rédigeant ce document à destination des autorités judiciaires, la Commission de Modernisation entend remplir une de ses missions légales, mener une réflexion sur la modernisation de la gestion de l'Ordre judiciaire.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	2
LE CONTRAT DE GESTION DANS LA NOTE DE POLITIQUE GENERALE DU 19 DECEMBRE 2011 DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE	5
DES CONTRATS DE GESTION	6
LEUR ORIGINE	6
QU'EST-CE QUE C'EST ?	7
DES EXEMPLES	7
QUE CONTIENT HABITUELLEMENT UN CONTRAT DE GESTION ?.....	8
LE CADRE ET LES DISPOSITIONS GENERALES	8
LES ENGAGEMENTS DE L'ENTITE.....	8
LES ENGAGEMENTS DU MINISTRE	8
LE PERSONNEL.....	8
LES MODALITES DE SUIVI, DE RAPPORT, DE CONTROLE, DE MESURE	9
LES MODALITES D'EVALUATION DU CONTRAT DE GESTION	9
LES ADAPTATIONS DU CONTRAT DE GESTION	9
ET SI ON APPLIQUAIT A L'ORDRE JUDICIAIRE UNE GESTION CONTRACTUELLE ?	10
QUELLES CONDITIONS DEVRAIENT ETRE REMPLIES ? QUELLES QUESTIONS CELA SOULEVE-T-IL ?	10
LE CADRE ET LES DISPOSITIONS GENERALES	11
<i>Les parties au contrat de gestion</i>	<i>11</i>
<i>L'objet du contrat</i>	<i>13</i>
<i>La durée du contrat et son entrée en vigueur.....</i>	<i>14</i>
<i>Le cadre juridique</i>	<i>14</i>
<i>Les principes généraux et les valeurs qui sous-tendent le contrat..</i>	<i>15</i>
LES ENGAGEMENTS DE L'ENTITE	16
<i>En ce qui concerne le siège</i>	<i>16</i>
<i>En ce qui concerne le ministère public</i>	<i>17</i>
LES ENGAGEMENTS DU MINISTRE	18
LE PERSONNEL.....	19
SUIVI, RAPPORT, CONTROLE, MESURE, EVALUATION ET PROCEDURE D'ADAPTATION DU CONTRAT DE GESTION	20
CONCLUSION.....	21

Le contrat de gestion dans la note de politique générale du 19 décembre 2011 de la Ministre de la Justice

A l'heure actuelle, l'Ordre judiciaire n'a guère de prise sur l'affectation de ses moyens. Les décisions en la matière sont orientées et préparées par le SPF Justice. Dès lors, elles ne correspondent pas toujours pleinement aux besoins du terrain. Par ailleurs, le calcul des moyens alloués à l'Ordre judiciaire se base sur les dépenses de l'année antérieure et les nouvelles initiatives envisagées, sans articulation aucune avec les résultats concrets obtenus sur le terrain.

Le plan de réforme de la Justice prévoit de rompre avec cette manière de procéder :

« Le gouvernement — s'inspirant des propositions de Thémis et d'Atomium — veillera à la mise en œuvre d'une organisation unifiée pour la gestion des tribunaux, par arrondissement ou par ressort, et dans le respect de l'indépendance de la justice et en tenant compte des spécificités des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des justices de paix et des tribunaux de police. Cette structure unique sera responsable de la gestion des budgets, du personnel et des moyens matériels, ainsi que de la mobilité horizontale du personnel et d'une meilleure valorisation de l'expertise. Un accord de gestion sera conclu par arrondissement et contiendra des objectifs clairs et opérationnels. Cet accord sera assorti de crédits de fonctionnement. Un collège de gestion aura comme mission l'exécution de cet accord. Ce collège sera composé des présidents des tribunaux et d'un gestionnaire à plein temps. Une même gestion sera appliquée mutatis mutandis pour la gestion des parquets et des cours d'appel, tenant compte de la spécificité des auditorats du travail et des cours du travail. »

Des contrats de gestion

Leur origine

La technique du contrat de gestion trouve son origine dans la « Nouvelle Gestion Publique » (NGP ou « New Public Management »), un courant de pensée néolibéral né au début des années '80 en réaction contre le modèle de l'Etat providence. Ce courant préconise notamment une limitation drastique des finances de l'Etat, et, en conséquence, une plus grande efficience et une meilleure efficacité de l'action publique.

Classiquement, les services publics bénéficient d'un « financement d'input », c'est-à-dire de crédits alloués principalement sur la base des dépenses de l'année antérieure, sans prise en compte des résultats de leur action. Le budget de l'autorité dont ils dépendent détaille ces crédits poste par poste et leur utilisation est ensuite soumise, au fur et à mesure, au contrôle administratif traditionnel. Celui-ci consiste principalement à vérifier que les dépenses sont imputées sur le poste adéquat et à s'assurer que les crédits pour ce faire sont suffisants.

Au contraire de cette manière de procéder, dans le cadre des politiques fondées sur la NGP, des services et des entreprises publics sont rendus autonomes. Ils se voient octroyer davantage de liberté d'action, en contrepartie de quoi, il leur est demandé d'assumer la responsabilité de leur gestion. Ils doivent en particulier établir un « plan de gestion » définissant les objectifs à atteindre pour une période donnée. Les moyens financiers qui leur sont attribués le sont désormais de manière globale, mais sont conditionnés à une évaluation des prestations. C'est ce qu'on appelle un « financement d'output » ou encore, une « budgétisation axée sur les résultats », cette manière de procéder devant constituer une incitation à améliorer l'efficience et l'efficacité des services et entreprises en question.

Le contrat de gestion (dit aussi, suivant les cas, contrat d'administration ou contrat d'objectifs) est un instrument important de cette « gestion contractuelle ».

Qu'est-ce que c'est ?

Le contrat de gestion est une convention passée entre le gouvernement (un ministre) et une instance publique autonomisée. Cette convention formalise les responsabilités et les attentes réciproques des parties dans le cadre d'objectifs préétablis visant l'exécution d'une mission de service public. Le contrat de gestion règle les mécanismes de suivi, de rapport, d'évaluation et de sanction. Il prévoit les procédures de concertation, d'arbitrage et de modification requises pour son fonctionnement.

Des exemples

Le contrat de gestion connaît de multiples applications en Belgique, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux communautaire et régional, pour des organismes à vocation industrielle, commerciale ou sociale. Tous ces organismes autonomes relèvent du pouvoir exécutif. Ils ont pour mission de mettre en œuvre, dans leur domaine d'activité, les options politiques de l'autorité publique dont ils dépendent.



Que contient habituellement un contrat de gestion ?

Le cadre et les dispositions générales

- Les parties au contrat de gestion
- L'objet du contrat
- La durée du contrat et son entrée en vigueur
- Le cadre juridique
- Les principes généraux et les valeurs qui sous-tendent le contrat

Les engagements de l'entité

Ce sont les obligations en lien avec ses missions légales, c'est-à-dire ses objectifs stratégiques et opérationnels

Les engagements du ministre

Essentiellement, il s'agit de mettre à la disposition de l'entité autonomisée les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions légales

Le personnel

- Les principes généraux de la politique du personnel qui sera menée
- La définition des besoins en personnel (plan de personnel)
- La description de la politique de développement du personnel, de développement des compétences et de formation

Les modalités de suivi, de rapport, de contrôle, de mesure

- Les modalités de concertation, de contrôle et d'audit
- Les modalités relatives au cycle budgétaire annuel
- La définition d'indicateurs normés et mesurables par objectif opérationnel

Les modalités d'évaluation du contrat de gestion

- La procédure d'évaluation
- Les sanctions positives et négatives
- Les modalités d'arbitrage et de règlement des litiges

Les adaptations du contrat de gestion

- Les évaluations intermédiaires et les conséquences qui s'y attachent
- Les modalités réglant les demandes d'adaptation, de prolongation, de rupture du contrat à la demande d'une ou des deux parties

Et si on appliquait à l'Ordre judiciaire une gestion contractuelle ?

Quelles conditions devraient être remplies ? Quelles questions cela soulève-t-il ?

On l'a compris, les contrats de gestion formalisent généralement la délégation, par le pouvoir exécutif, de certains pans de son action à des entités qui relèvent de sa sphère de compétence, même si elles sont autonomisées.

Il va de soi que la méthode du contrat de gestion ne peut pas être purement et simplement transposée pour régler les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. L'indépendance du pouvoir judiciaire s'y oppose évidemment. Appliquée à la Justice, la technique du contrat de gestion suppose un dialogue et une négociation entre les trois pouvoirs, puisque c'est le Parlement qui, en définitive, doit donner le feu vert à l'attribution de moyens financiers.

Dans les pages qui suivent, les rubriques habituelles d'un contrat de gestion sont passées en revue pour tenter l'exercice de voir « ce qui se passe » si on applique cette technique à l'Ordre judiciaire.

Le cadre et les dispositions générales

Les parties au contrat de gestion

Qui seront les cosignataires du ou de la Ministre de la Justice ?

Différentes possibilités sont envisageables :

➤ **Un arrondissement ou un ressort** : c'est la formule suggérée dans la note de politique générale de la Ministre. Elle débouche sur la conclusion d'au moins **36 contrats de gestion** : (12 arrondissements + 5 ressorts) x 2 (siège et ministère public) + parquet fédéral et Cour de Cassation.

- ❖ Le budget permettra-t-il d'assumer les coûts vraisemblablement considérables qui seront liés à cette formule ?
- ❖ Comment fera-t-on pour bâtir, au sein de chaque entité, l'expertise managériale requise ?
- ❖ Comment organiser la collaboration entre entités pour éviter la fragmentation et l'incohérence de leur action ? Pour échapper à une vision trop étriquée ? Comment prévenir les luttes de concurrence entre entités ?
- ❖ Quid des aspects transversaux ? (les processus de travail, l'ICT, la politique du personnel, ...) ?



Le futur paysage judiciaire : 12 arrondissements

- **Un ressort :**
soit **douze contrats** (5 pour le siège et 5 pour le ministère public + parquet fédéral et Cour de Cassation).

- **Un Collège du siège et un Collège du ministère public :**
soit **deux contrats**.

- ❖ Dans ces deux derniers cas, l'organe de gestion, qui ferait partie intégrante de l'Ordre judiciaire, pourrait alors être chargé de répartir les moyens au sein des arrondissements, ou au sein des ressorts et des arrondissements, et de veiller à la cohérence des aspects transversaux (comme le fait le « Raad voor de Rechtspraak » néerlandais ou la « Commission de gestion du Pouvoir judiciaire » du canton de Genève).

L'objet du contrat

- ❖ Faut-il établir une relation – et comment ? – entre la politique du gouvernement (contrôlée par le Parlement) et le contenu de l'engagement des entités judiciaires signataires ? Quelle différence, à cet égard, entre le siège et le ministère public ?
- ❖ Tout un éventail d'options de gestion est possible. En particulier, le degré de liaison entre le niveau des prestations et celui du budget attribué peut être très variable. Le contrat de gestion peut être faiblement contraignant, assorti de peu d'indicateurs de prestation pour fonder son évaluation et les sanctions positives ou négatives qui s'y attachent. A l'opposé, il peut également être très contraignant, assorti de multiples indicateurs de prestation et de suivi pour fonder une évaluation stricte débouchant sur de possibles sanctions.

Entre ces deux extrêmes, il existe toute une série de possibilités. On pourrait imaginer de commencer avec une option « légère ». Le contrat insisterait moins sur la liaison des moyens aux résultats. En revanche, il poserait très consciemment une série de jalons pour définir les grandes orientations (ou la vision) de l'Ordre judiciaire dans le futur et la manière de les concrétiser : quelle politique criminelle ou judiciaire, quelle gestion des ressources humaines, quels processus de travail, quel support ICT, etc. ? Progressivement, les contrats de gestion pourraient éventuellement inclure des objectifs de prestation plus contraignants, assortis d'indicateurs de prestation plus rigoureux.

- ❖ On voit dès lors que l'accent principal du contrat peut être placé de différentes manières : il peut l'être
 - sur la **responsabilité externe** et la reddition des comptes, en ce compris la conformité à des indicateurs de prestations, à des normes de résultat, à des modalités de rapport, de suivi et d'évaluation ;

- ou plutôt sur l'amélioration de la **gestion interne**, l'amélioration des processus de travail, etc. avec une moindre liaison entre le financement et les résultats, et moins de sanctions si les résultats annoncés ne sont pas atteints (le modèle est plutôt celui d'un « *gentlemen's agreement* ») ;
 - ou encore, sur les **économies** à réaliser et sur des **critères d'efficience**.
- ❖ Dans quelle mesure la responsabilité ministérielle du Ministre de la Justice subsiste-t-elle encore quant au fonctionnement de l'Ordre judiciaire et à propos de quels aspects de ce fonctionnement ?
 - ❖ Comment concilier une gestion contractuelle de ce type avec une vraie qualité des décisions de justice que ce soit sur le plan du contenu juridique, du comportement à l'égard du justiciable, des délais de traitement des dossiers, etc. ?

La durée du contrat et son entrée en vigueur

- ❖ Quelle durée ? Sur quelle base la déterminer ? Faut-il la lier à la durée de vie du gouvernement ?

Le cadre juridique

- ❖ Si on souhaite que l'Ordre judiciaire fonctionne avec des contrats de gestion, ne faut-il pas, à cette fin, créer préalablement un cadre organique légal ou constitutionnel ?

A titre d'exemples, au niveau fédéral, on peut mentionner la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques qui constitue la base des contrats de gestion conclus avec les entreprises publiques autonomes (SNCB Holding et ses filiales, Belgacom, bpost, etc.) ou encore la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions qui crée la possibilité de passer des contrats d'administration avec les parastataux sociaux.

Dans les pays où des systèmes de gestion contractuelle sont appliqués à la justice, une loi en organise généralement le cadre : c'est par exemple le cas aux Pays-Bas (*Wet op de rechterlijke organisatie*) ou dans le Canton de Genève (*Loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010*).

- ❖ Les contrats de gestion doivent-ils s'intégrer dans le budget de l'Etat selon d'autres modalités que le budget actuel de l'Ordre judiciaire ?

Les principes généraux et les valeurs qui sous-tendent le contrat

- ❖ Il va de soi que tous les grands principes de base, tels que l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'égalité, l'intégrité, restent d'actualité dans les contrats de gestion.
On pourrait en outre imaginer que dans le contrat passé pour une période donnée, une de ces valeurs de base soit particulièrement mise en avant au travers d'objectifs et d'actions spécifiques.

Les engagements de l'entité

Pour l'Ordre judiciaire, voici quelques exemples d'engagements possibles :

En ce qui concerne le siège :

- **Objectif stratégique : exemple**

- opérer un traitement ponctuel et de qualité des dossiers

- **Objectifs opérationnels : exemples**

- raccourcir le délai entre le moment où les dossiers civils sont en état et la date de plaidoirie (*ceci est quantifiable et peut constituer un indicateur de prestation*)
- traiter tant de dossiers en matière civile, pénale, de jeunesse, de travail, ce nombre de dossiers s'appuyant sur des projections notamment fondées sur le volume de contentieux des années antérieures (*ceci est quantifiable et peut constituer un indicateur de prestation*)
- mettre au point des indicateurs de qualité (contenu juridique, impartialité, comportement vis-à-vis des justiciables à l'audience, délai de traitement, etc.)

- **Actions : exemples**

- analyser les processus et les améliorer en accroissant la contribution de certaines fonctions au processus primaire, en digitalisant les dossiers JustScan, etc.
- prévoir un nombre minimum de jours de formation par fonction.

En ce qui concerne le ministère public :

· Objectif stratégique : exemple

- maîtriser et surveiller l’instruction et les délais de traitement (conformément à la COL 12/2010)

· Objectifs opérationnels : exemple

- raccourcir la durée des instructions en veillant à ce que le ministère public ne retarde pas lui-même inutilement l’action publique, et à cette fin, entreprendre à temps les actions suivantes :
 - transmission des réquisitions au juge d’instruction ;
 - purge du dossier répressif;
 - établissement des réquisitions finales;
 - fixation au fond
(ceci est quantifiable et peut constituer un indicateur de prestation).

· Actions : exemples

- organiser des fonctions charnières
- rédiger des manuels

Les engagements du ministre

- ❖ Quelle base utilisera-t-on pour calculer le budget et mettre à disposition les moyens matériels et en personnel ?
- ❖ Aura-t-on par exemple recours à une méthode du genre de celle appliquée aux Pays-Bas ? Le « Raad voor de Rechtspraak » (organisme compétent pour le siège) s’y voit attribuer une contribution calculée sur la base de la « production » (prix unitaire multiplié par le nombre d’affaires pour chaque groupe de produits), à quoi viennent s’ajouter une contribution destinée aux frais de justice et une contribution pour les frais résiduels. (*Besluit van 28 januari 2005 houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren met een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productiever schillen*, c.à.d. Arrêté du 28 janvier 2005 portant de nouvelles règles en matière de financement de la justice en rapport avec l’introduction d’un système de coûts-bénéfices et le calcul de différences de production).
- ❖ Comment procédera-t-on à la toute première répartition du budget ? Dispose-t-on déjà des clés de répartition et des indicateurs quantifiables nécessaires à cette fin ?
- ❖ La répartition sera-t-elle opérée selon les mêmes modalités pour le siège et pour le ministère public ?
- ❖ Un budget minimum sera-t-il garanti indépendamment de la situation budgétaire générale ? Peut-on vraiment parler d’autonomie s’il n’existe pas certaines garanties légales ?
- ❖ Dans quelle mesure introduira-t-on des sanctions positives et négatives selon que les résultats annoncés auront ou non été atteints ?
- ❖ Quelle sera l’instance évaluatrice des résultats ?
- ❖ En dehors de la mise à disposition des moyens financiers, y aura-t-il d’autres engagements de la part du Ministre ?

Le personnel

- ❖ Le statut actuel du personnel judiciaire et celui de la magistrature ne doivent-ils pas être adaptés en fonction de l'autonomie que les entités se verraient accorder ? Actuellement l'Ordre judiciaire n'a que peu de pouvoir sur les différents aspects de la gestion des ressources humaines (sélection, recrutement, formation, etc.). La législation doit-elle être modifiée là où le pouvoir de décision relève aujourd'hui du ministre de la Justice, du SPF Justice ou encore du Conseil supérieur de la Justice ?
- ❖ Comment le SELOR sera-t-il impliqué dans les contrats de gestion ? Envisage-t-on que chaque entité traite séparément avec lui ? A terme, l'Ordre judiciaire assurera-t-il lui-même la sélection ?
- ❖ A terme, l'Institut de Formation judiciaire intégrera-t-il un Ordre judiciaire devenu autonome ?
- ❖ Les cadres du personnel feront-ils place à des enveloppes de personnel ? Et si oui, au départ, ces enveloppes seront-elles calculées sur la base des cadres actuels ?

Suivi, rapport, contrôle, mesure, évaluation et procédure d'adaptation du contrat de gestion

- ❖ Comment sera organisé le contrôle interne ? Par l'intermédiaire des Collèges du siège et des procureurs généraux ? ou par les chefs de corps ? ou autrement encore ?
- ❖ Quelle(s) instance(s) assurera (assuront) le contrôle externe ? Le Conseil supérieur de la Justice ? La Cour des comptes ?
- ❖ Les applications informatiques qui servent à la gestion des dossiers judiciaires seront-elles aménagées pour permettre la production des informations de gestion nécessaires ?
- ❖ Comment éviter que les indicateurs de prestation ne deviennent un but en eux-mêmes ? Dans un contexte de concurrence ou de restrictions budgétaires, comment éviter la manipulation des indicateurs par les entités (par ex. le prononcé d'arrêts interlocutoires sans autre nécessité que de « gonfler » les volumes de production) ?
- ❖ Est-il opportun de prévoir une procédure de règlement d'éventuels conflits entre pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire (qui surviendraient par ex. à l'occasion de l'adaptation ou de la prolongation ou non du contrat) ? Si oui, quelle procédure, avec quels acteurs ?

Conclusion

Incontestablement, la technique du contrat de gestion offre une série d'avantages. En gagnant en autonomie, l'Ordre judiciaire aurait la possibilité de mieux adapter sa gestion à ses besoins réels et à ses objectifs. Les relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, ainsi que leurs responsabilités respectives, se trouveraient clarifiées. L'Ordre judiciaire aurait certes l'obligation de rendre des comptes à la société à propos de son fonctionnement, mais au moins serait-il en mesure de le faire.

Il reste cependant beaucoup de chemin à parcourir ! Le présent document, dont le propos était seulement de poser quelques repères, soulève déjà une foule de questions fondamentales, et il est probable qu'en approfondissant la réflexion, d'autres questions encore surgiraient. Dans ces conditions, il est clair qu'un « big bang » serait aussi irréaliste que dangereux. Car toutes ces questions devront trouver au moins un début de réponse avant de pouvoir appliquer une gestion contractuelle à l'Ordre judiciaire. Il y aura en outre tout un travail à accomplir pour permettre à ses dirigeants – qu'ils soient magistrats ou membres du personnel judiciaire – de s'approprier cette nouvelle conception et cette nouvelle manière de fonctionner. Une clé essentielle du succès sera donc de penser soigneusement le découpage des différentes phases qui pourront conduire à cette transformation radicale de la gestion de l'Ordre judiciaire, sans jamais perdre de vue que l'objectif de qualité de la gestion n'a de sens que subordonné à celui de qualité de la Justice.

Dépôt légal

Septembre 2012

D/2012/12.124/13

Ed. responsable : J.P. JANSSENS – 70 Bd de Waterloo – 1000 Bruxelles

COMMISSION DE
MODERNISATION
DE L'**ORDRE JUDICIAIRE**



COMMISSIE VOOR DE
MODERNISERING VAN
DE **RECHTERLIJKE ORDE**

Waterloolaan 70 Boulevard de Waterloo
Brussel 1000 Bruxelles

T : 0032 2 557 46 50

F : 0032 2 557 46 70

cmro.cmoj@just.fgov.be

www.cmro-cmoj.be