

Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire



ANALYSE DE L'AFFECTATION DES MOYENS
ALLOUES A L'ORDRE JUDICIAIRE
1995-2007

Avril 2008

**ANALYSE DE L'AFFECTATION DES
MOYENS ALLOUES A
L'ORDRE JUDICIAIRE 1995-2007**

TABLE DES MATIERES

PREFACE	6
GENERALITES	9
RAPPEL LEGISLATIF: CADRE LEGAL.....	9
CHIFFRES DE BASE: LE BUDGET DEPARTEMENTAL.....	10
PRINCIPES.....	12
METHODE DE TRAVAIL.....	13
CHAPITRE 1. LE BUDGET TOTAL DE LA JUSTICE ET LE PROGRAMME DE SUBSISTANCE 56.0	17
CHAPITRE 2. LES MOYENS EN PERSONNEL.....	20
2. 1. COMPARAISON MAGISTRATS / PERSONNEL JUDICIAIRE	20
2. 2. MOYENS ALLOUES POUR LA MAGISTRATURE ET LES STAGIAIRES JUDICIAIRES	21
2.2.1. L'augmentation de la rémunération.....	22
2.2.2. L'augmentation du nombre de magistrats.....	24
2.2.3. La création de nouvelles fonctions et/ou organes – transfert de.....	30
2.3. MOYENS ALLOUES POUR LE PERSONNEL JUDICIAIRE	33
2.3.1. L'augmentation du traitement.....	34
2.3.2. L'augmentation du nombre de membres du personnel.....	39
2.3.3. Création de nouvelles fonctions ou organes – transfert de compétences.....	40
2.4. FORMATION PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS ET DU PERSONNEL JUDICIAIRE.....	43
CHAPITRE 3. LES MOYENS MATERIELS	45
3.1. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT : DONNEES DE BASE.....	45
3.2. LA COMPOSITION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	48
3.2.1. Les crédits de fonctionnement - budget 2007.....	48
3.2.2. La composition des crédits de fonctionnement : une évolution incessante.....	55
3.3. CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET CHOIX POLITIQUES	58
3.4. GROS PLAN SUR QUELQUES POSTES.....	61
3.4.1. Crédits de fonctionnement stricto sensu et crédits d'investissements.....	61
3.4.2. Les dépenses liées à l'informatique.....	64
3.4.3. L'article "Honoraires".....	66
3.4.4. Quelques composantes significatives de l'article "Achats".....	68
3.4.5. Les dépenses énergétiques.....	69
3.4.6. Quelques composantes de l'article "Indemnités".....	70
3.5. SYNTHESE ET POINTS D'ATTENTION	73
CHAPITRE 4. LES FRAIS DE JUSTICE	75
4.1. APERÇU LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....	75
Les intervenants.....	76
Les postes de dépenses.....	77
Le paiement.....	78
4.2. EVOLUTION DES FRAIS DE JUSTICE DE 1995 A 2007.....	79
4.2.1. Evolution des crédits d'ordonnancement initiaux.....	79
4.2.2. Evolution des montants payés.....	80
4.2.3. Analyse générale de l'évolution	82
4.3. EVOLUTION DES PAIEMENTS DES PRINCIPAUX POSTES DE 2000 A 2007	83
4.3.1. Premier groupe.....	83
4.3.2. Deuxième groupe.....	87
4.3.3. Troisième groupe.....	89



4.4. APERÇU DES FRAIS DE JUSTICE PAR RESSORT	92
<i>Répartition SPF et greffe par ressort</i>	92
4.5 SYNTHÈSE ET POINTS D'ATTENTION	95
CONCLUSIONS	97
ANNEXE 1 - EXTRAIT DE LA LOI CONTENANT LE BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2007 (12 SPF JUSTICE - DIVISION 56 - JURIDICTIONS ORDINAIRES)	102
ANNEXE 2 - APERÇU CHRONOLOGIQUE DES INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES QUI PRÉVOIENT UNE AUGMENTATION DE TRAITEMENT DES MAGISTRATS ET DU PERSONNEL JUDICIAIRE	108
ANNEXE 3 - APERÇU DES INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES QUI PRÉVOIENT UNE AUGMENTATION DE CADRE DES MAGISTRATS & DU PERSONNEL JUDICIAIRE.....	116
ANNEXE 4 - APERÇU CHRONOLOGIQUE DES INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES QUI PRÉVOIENT LA CRÉATION DE NOUVELLES FONCTIONS OU DE NOUVEAUX ORGANES, OU L'EXTENSION DE COMPÉTENCES	126
NOTES.....	130

GRAPHIQUES

Fig. 1. Part du budget OJ et celui des autres divisions organiques du SPF Justice (2007).....	17
Fig. 2. Evolution du budget OJ et du SPF Justice (1995-2007)	17
Fig. 3. Programme de subsistance (2007).....	18
Fig. 4. Evolution des moyens en personnel et des moyens matériels (1995-2007)	19
Fig. 5. Répartition en catégories professionnelles (2007)	20
Fig. 6. Evolution des moyens magistrature et stagiaire judiciaires (1995-2007)	21
Fig. 7. Répartition du personnel judiciaire par niveau (2007)	33
Fig. 8. Evolution du budget personnel judiciaire (1995-2007)	33
Fig. 9. Evolution du budget formation en milliers euros (1995-2007).....	43
Fig. 10. Evolution des crédits affectés aux moyens matériels et de leur répartition entre frais de justice et autres frais de fonctionnement (1995-2007).....	47
Fig. 11. Décomposition de l'AB 1201 - Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services (hors informatique) (2007)	50
Fig. 12. Evolution comparée des crédits de fonctionnement stricto sensu et des crédits d'investissement (1995-2007)	62
Fig. 13. Evolution des crédits de fonctionnement décomposés en fonctionnement stricto sensu et investissements (1995-2007).....	63
Fig. 14. Evolution des crédits alloués à l'informatique (2001-2007).....	65
Fig. 15. Evolution des postes principaux de l'article Achats (dans l'AB 1201), ainsi que de l'AB Fonctionnement des services de photocopie (1995-2007)	68
Fig. 16. Evolution des crédits pour dépenses énergétiques (1995-2007)	70

Fig. 17. Evolution comparée des Indemnités et de deux de ses composantes (1996-2007).....	72
Fig. 18. Frais de justice - Répartition entre les 11 principaux postes	77
Fig. 19. Evolution des frais de justice (1995-2007)	79
Fig. 20. Evolution des montants réellement payés et des crédits d'ordonnancement initiaux (1995-2007).....	81
Fig. 21. Evolution des paiements pour les postes du premier groupe (2000-2007).....	86
Fig. 22. Evolution des paiements pour les postes du deuxième groupe (2000-2007)	88
Fig. 23. Evolution des paiements pour les postes du troisième groupe (2000-2007)	86

TABLEAUX

Tab. 1. Répartition des juristes de parquet et des référendaires (2007).....	41
Tab. 2. Dépenses consacrées à la formation (1995-2007).....	43
Tab. 3. Evolution des moyens matériels et de leur répartition (1995-2007).....	46
Tab. 4. Evolution des frais de fonctionnement hors frais de justice et du total des moyens matériels au sein du programme de subsistance des juridictions (1995-2007)	47
Tab. 5. Détail des crédits alloués aux moyens matériels hors frais de justice (2007).....	49
Tab. 6. Evolution du total des moyens matériels hors frais de justice et de leur répartition en dépenses de fonctionnement stricto sensu et dépenses d'investissement (1995-2007).....	61
Tab. 7. Evolution des crédits alloués aux dépenses informatiques (2001-2007).....	64
Tab. 8. Evolution de l'article "Honoraires" de l'AB 02.1201 (1995-2007).....	67
Tab. 9. Evolution des crédits alloués pour dépenses énergétiques (1995-2007)	69
Tab. 10. Evolution de l'article "Indemnités" et de deux de ses composantes (1995-2007)	71
Tab. 11. Evolution des crédits d'ordonnancement initiaux (1995-2007).....	80
Tab. 12. Evolution des montants payés (1995-2007).....	81
Tab. 13. Evolution des paiements des postes du premier groupe (2000-2007).....	83
Tab. 14. Evolution du programme d'activités "Aide juridique" (2000-2007)	85
Tab. 15. Evolution des paiements des postes du deuxième groupe (2000-2007)	87
Tab. 16. Evolution des paiements des postes du troisième groupe (2000-2007)	89
Tab. 17. Evolution par ressort (2000-2007).....	92
Tab. 18. Répartition Greffes et SPF Justice par ressort (2000-2007)	93

PREFACE

Le besoin de moderniser le pouvoir judiciaire – une des trois composantes de notre Etat démocratique – se ressent partout. Le monde politique et l'Ordre judiciaire sont tous deux convaincus que responsabiliser les cours et les tribunaux, en leur confiant une autonomie de gestion, est la voie à suivre pour y parvenir. L'attribution d'une autonomie de gestion du budget et des différentes ressources ne peut se faire que par étape et dans le cadre d'un processus transparent. Cette autonomie de gestion implique aussi la nécessité de rendre des comptes.

Autonomie et responsabilité vont de pair, elles sont indissociables.

Pour réussir cette importante mutation, l'Ordre judiciaire et ses responsables doivent nécessairement prendre une part active à la réflexion et s'impliquer dans les différentes phases préparatoires qui conduiront à l'autonomie de gestion. Conformément à sa mission légale, la Commission mettra tout en œuvre pour soutenir l'Ordre judiciaire dans cette importante réforme qui se déclinera en phases, mûrement préparées.

Le transfert de compétences à l'Ordre judiciaire nécessitera l'adaptation de la méthode de l'affectation des moyens et la construction d'un nouveau système. Mais avant d'engager la réflexion sur le futur système de gestion, il nous est apparu intéressant de jeter un regard sur le système actuel et d'analyser l'évolution des moyens alloués à l'Ordre judiciaire au cours des dernières années.

A travers cette étude, nous souhaitons mettre à la disposition des autorités judiciaires des éléments d'information budgétaire qui les concernent afin qu'elles se les approprient en prévision de demain.

Aussi, cette étude poursuit-elle un double objectif d'analyse des tendances et de sensibilisation des responsables judiciaires. A ce double titre, elle s'inscrit parfaitement dans les actes préparatoires à toute réforme quelle que soit la forme que cette dernière prendrait.

Comment la Commission a-t-elle procédé ?

Au cours de l'année 2007, le service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion du SPF Justice a publié une étude consacrée à l'évolution de son budget au cours de la période 1995 à 2006. Ce travail intéressant nous a servi de point de référence.

Dans notre rapport, nous avons procédé à une analyse de la répartition des moyens en personnel et matériels de l'OJ durant les trois dernières législatures, à savoir:

- le gouvernement Dehaene II : du 23 juin 1995 au 12 juillet 1999
- le gouvernement Verhofstadt I : du 12 juillet 1999 au 12 juillet 2003
- le gouvernement Verhofstadt II : du 12 juillet 2003 au 21 décembre 2007.

Nous avons analysé les chiffres publiés dans les documents parlementaires, les avons comparés et avons essayé de dégager des tendances et aussi de mieux comprendre les évolutions.

Les chiffres présentés ici ne représentent pas le coût généré par l'activité judiciaire au sens large. En effet, il faudrait ajouter au budget des juridictions ordinaires celui des programmes d'activité tels que l'aide juridique, les écoutes, prises de connaissance et enregistrements de communications et de télécommunications privées, l'Office central pour la saisie et la confiscation, la protection de la jeunesse.

A ces derniers devraient encore être ajoutés les montants dédiés à la direction générale organisation judiciaire, à la direction générale ICT, à la direction générale des maisons de justice du SPF Justice, au service de politique criminelle, qui joue un rôle d'appui dans la détermination de la politique criminelle, ainsi qu'à l'institut national de criminalistique et de criminologie qui assume une mission importante en matière de bases de données criminalistiques.

Un tel exercice présenterait un intérêt incontestable et devrait par ailleurs être mené avant toute opération de décentralisation budgétaire. La commission pourrait le réaliser lorsque les principales options du nouveau modèle auront été levées par nos dirigeants politiques.

Chaque catégorie de moyens est abordée sous un angle particulier : les données disponibles ont orienté des choix de méthode distincts pour chacun des chapitres.

Le chapitre consacré aux moyens en personnel met en évidence les priorités, les initiatives législatives et les accents des politiques menées, qui sont présentés sous la forme d'un aperçu non exhaustif. On examinera en outre, dans les grandes lignes, quelles sont les possibilités pour aboutir à une répartition équilibrée et optimale de ces moyens ou de ces crédits et quelles sont les limites de cet exercice. L'aspect évaluation et contrôle – a priori et a posteriori – est systématiquement abordé pour chaque initiative examinée.

L'examen des moyens matériels est mis à profit pour guider le lecteur dans le dédale des documents budgétaires, mettre en évidence le type d'informations que ces documents contiennent, ainsi que les possibilités et les limites de ces informations.

L'importance du poste des frais de justice exposés en matière répressive et les enjeux qui s'y attachent, nous ont conduits à y consacrer un chapitre. Vu la disponibilité des chiffres représentant les dépenses et pour essayer de dresser un état des lieux, nous avons choisi de travailler sur les dépenses plutôt que sur les crédits budgétaires. Mettre à jour les tendances, comprendre les variations et les présenter sous une forme la plus lisible possible ont été les objectifs poursuivis.

Tout au long du texte, nous avons mis en évidence les constatations qui nous semblaient les plus importantes ainsi que certains éléments de synthèse et de recommandations. Nous espérons ainsi faciliter la lecture d'un rapport à bien des égards technique, voire rébarbatif.

Pour clôturer notre étude, nous nous permettrons de tirer les premières conclusions et de dresser quelques constats quant aux moyens alloués, sensu stricto, à l'Ordre judiciaire.

Jean-Paul JANSSENS
Président

Eric BEAUCOURT
Vice-président



GENERALITES

RAPPEL LEGISLATIF : CADRE LEGAL

Où trouver la législation concernant le budget ?

- Dans la Constitution (Titre V – des finances, articles 170 à 181).
- Dans la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, telle que modifiée par les lois du 4 avril 1995 et du 10 mars 1998.
- Dans l'arrêté royal du 17 juillet 1991 contenant la coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat.
- Dans l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.
- Dans la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (non encore en vigueur).
- Dans la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (non encore en vigueur).

CHIFFRES DE BASE: LE BUDGET DEPARTEMENTAL

Le budget des dépenses fait partie, avec le budget des voies et moyens de l'Etat et l'exposé général, du budget fédéral; l'acte par lequel le Parlement évalue et autorise chaque année les dépenses et les recettes de l'Etat.

Une répartition très globale des moyens peut être retrouvée dans les budgets départementaux du budget général des dépenses.

La structure générale du budget général des dépenses est la suivante:

- . LE BUDGET PROPREMENT DIT CONSISTE EN:
 - un exposé
 - le projet de loi
 - les tableaux de crédits joints à la Loi dont ceux des budgets départementaux comme celui de la Justice
- . LA JUSTIFICATION
- . LES NOTES DE POLITIQUE GENERALE

La base légale : arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat.

Le tableau des crédits du budget départemental du SPF Justice où les moyens personnels et matériels sont mentionnés est divisé selon la structure suivante

SECTION BUDGETAIRE: *SPF JUSTICE (CONNU SOUS LE NR. 12)*

DIVISION ORGANIQUE: "LES JURIDICTIONS ORDINAIRES" (NR. 56)

LES PROGRAMMES

PROGRAMME DE SUBSISTANCE 56.0

qui regroupe les moyens budgétaires destinés à couvrir les frais de fonctionnement: le programme

PROGRAMME D'ACTIVITES

qui regroupe les moyens destinés à la réalisation d'un projet particulier, par exemple 56.1 assistance judiciaire

ACTIVITE

= l'indication plus précise d'une attribution au sein d'un programme, par exemple "dépenses de personnel non magistrats", nr. 12.56.01

ALLOCATION DE BASE

Ventilation des crédits afférents à un programme, en allocations budgétaires plus détaillées conformément à la classification économique des recettes et des dépenses, déterminée par le Système Européen des comptes nationaux et régionaux (1995).

Exemple : 12.56.01.1103 : rémunérations et allocations généralement quelconques – personnel statutaire définitif et stagiaires.

Un exemple de tableau budgétaire 2007 du SPF Justice est joint en annexe.

Dans ce rapport entrent en ligne de compte :

- les articles budgétaires du programme de subsistance 12.56.0 avec les programmes d'activités suivants :
 - . *dépenses de personnel non magistrats, n° 12.56.01 ;*
 - . *frais de fonctionnement, n° 12.56.02 ;*
 - . *autres dépenses relatives au fonctionnement, n° 12.56.03 ;*
 - . *dépenses de personnel magistrats, n° 12.56.04 ;*
 - . *extension des applications informatiques : "projet Phénix et autres" n° 12.56.05 ;*

- les articles budgétaires des programmes d'activités qui sont rattachés aux frais de justice :
 - . *Ecoutes, prises de connaissance et enregistrement de communications et de télécommunications privées, n° 12.56.3 ;*
 - . *Office central pour la saisie et la confiscation, n° 12.56.4.*

Les articles budgétaires des programmes d'activités comme "l'aide juridique" (12.56.1) et "la protection de la jeunesse" (12.56.5), qui ressortent également de la division organique 56 "juridictions ordinaires" n'ont pas été pris en considération dans la présente analyse.

Ces dépenses ne sont en effet pas directement liées au fonctionnement de l'Ordre judiciaire.

PRINCIPES

PRINCIPE DE SPECIALITE

Conformément à ce principe ¹:

- aucun article des dépenses du budget (allocation de base) ne peut être dépassé.
- aucun transfert ne peut s'effectuer entre différents articles budgétaires (allocations de base).

Ainsi, par exemple, les dépenses prévues pour l'allocation de base 56.02.1204 "dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique" ne peuvent être imputées à l'allocation de base 56.01.1103 "rémunérations et allocations généralement quelconques : personnel statutaire définitif et stagiaire".

Le ministre ordonnateur peut toutefois dans le courant de l'année budgétaire et avec l'accord du ministre compétent pour le budget redistribuer l'allocation de base dans les limites des crédits de chaque programme du budget général des dépenses.²

PRINCIPE D'ANNUALITE

Conformément à ce principe³ :

- le budget doit être voté chaque année;
- le budget ne peut avoir trait qu'aux revenus et aux dépenses d'une année (= année budgétaire – 1er janvier au 31 décembre).

Les parties non utilisées des crédits du budget peuvent être reportées à l'année budgétaire suivante⁴.

METHODE DE TRAVAIL

Les projets de budget sont déposés à la Chambre des représentants au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'année budgétaire. Dans le courant du premier trimestre de chaque année, un contrôle budgétaire est effectué en vue d'un éventuel ajustement qui doit être approuvé avant le 30 juin.

Les chiffres utilisés dans cette analyse sont **les chiffres du budget initial** et non les chiffres après contrôle budgétaire ou les chiffres réalisés, hormis pour les frais de justice, où les paiements effectifs ont également servi de base.

Le Service d'Encadrement Budget & Contrôle de Gestion du Service Public Fédéral Justice signale que les chiffres initiaux représentent mieux les dépenses prévues pour poursuivre et/ou modifier la politique de gestion.

Sur la base des règles comptables actuelles pour les autorités fédérales, il est souvent très difficile pour le Service d'Encadrement de contrôler l'exécution effective du budget initié.

En ce qui concerne l'Ordre judiciaire, les ordonnateurs des services du personnel, du service Bâtiment et Matériel et du service Frais de justice de la Direction générale de l'Organisation judiciaire introduisent les montants à dépenser (enregistrements) dans le système informatique "Budgetsys" du Service d'Encadrement. Ensuite, les contrôleurs des engagements et la Cour des comptes contrôlent si l'imputation s'est faite sur la juste allocation de base, la disponibilité des crédits, etc. Dans certains cas, l'inspecteur des Finances émet un avis concernant la légalité, l'opportunité et la disponibilité des crédits.

Etant donné la complexité de la procédure, il s'écoule souvent plusieurs mois entre l'engagement et l'ordonnancement/paiement. Le "principe de l'ancre" instauré en 2002 retarde encore plus les paiements. Selon ce principe, les services administratifs fédéraux ne peuvent dépenser par mois que 1/15^{ème} de leur budget annuel au lieu de 1/12^{ème}. Si après contrôle, il apparaît que le budget est respecté, "l'ancre peut être levée" et les crédits restants peuvent être dépensés. Un danger existe; les administrations ayant trop dépensé au cours de l'année reportent les factures de fin d'année à l'année suivante.

La seule information que le Service d'Encadrement Budget & Contrôle de Gestion peut retirer de la base de données de son système informatique est le montant des soldes des crédits encore ouverts (par allocation de base, par programme et par division organique) qui peuvent encore être dépensés. Le Service d'Encadrement n'a même pas une vue sur les créances ouvertes. Pour cela d'autres sources doivent être utilisées, notamment le système de gestion des différents ordonnateurs (voir ci-dessus). Ces systèmes de gestion à leur tour ne sont pas concordants si bien qu'à chaque étape budgétaire le regroupement des informations indispensables prend beaucoup de temps.

Les chiffres budgétaires initiaux pour les années 1995 à 2001 ont été **convertis en euros**.

En outre une **conversion en euros constants** a été opérée afin de neutraliser partiellement l'inflation. Partiellement parce qu'ils sont basés sur la correction annuellement autorisée par le département du Budget. Comme le signale également le Service d'Encadrement Budget & Contrôle de Gestion du SPF Justice dans son étude, un taux d'inflation prévisionnel est pris en considération pour la confection du budget.

Durant la période de référence, l'inflation réelle a été sans cesse plus élevée que le pourcentage utilisé lors de la préparation du budget. C'est pendant la deuxième législature que cet effet a eu le plus d'impact.

La répartition des programmes d'activités a été modifiée pendant la période 1995-2007. Les chiffres de certains programmes d'activités ont été scindés ou fusionnés en vue d'une comparaison de base correcte. La même méthode de travail a été suivie par le Service d'Encadrement Budget & Contrôle de Gestion du Service Public Fédéral Justice dans le cadre de son étude concernant l'évolution du budget total de la justice pour la période 1995-2006.

- Un seul programme d'activités pour les magistrats et non magistrats existait durant la période 1995-2000. Il a été scindé sur la base des données budgétaires de l'année 2001.
- Les dépenses en personnel ainsi que les frais de fonctionnement et d'équipement des juridictions militaires, repris pour la période 1995 - 2004 sous la division organique 57, ont été intégrés dans les "juridictions ordinaires".

En ce qui concerne **l'analyse des objectifs stratégiques ainsi que des priorités**, nous avons d'abord examiné les notes justificatives du budget général des dépenses (cf. article 13 de l'arrêté Royal portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat), plus précisément:

- LES LIGNES DE POLITIQUE GENERALE DES DEPARTEMENTS

Pour la justice, elles sont présentées dans la note de politique générale du Ministre de la justice.

Les passages concernant la gestion de l'Ordre judiciaire sont ici relativement restreints.

- PAR DIVISION ORGANIQUE/ LES MISSIONS ASSIGNEES

En ce qui concerne la division organique "juridictions ordinaires", la mission relative aux dépenses budgétaires 2007 est confiée à la Direction générale de l'Organisation judiciaire (Chambre des Représentants doc.51.2705/003 du SPF Justice) qui :

- . fournit aux cours et tribunaux les moyens logistiques et matériels nécessaires en vue du bon fonctionnement des services de l'Ordre judiciaire ;
- . gère également le personnel de la magistrature, des greffes et des secrétariats de parquet ;
- . exécute les programmes de formation pour les magistrats ;
- . organise la formation et les examens linguistiques pour le personnel de l'Ordre judiciaire ;
- . veille au contrôle et au paiement des frais de justice en matière criminelle ;
- . assure la gestion du casier judiciaire central ;
- . participe à l'élaboration de la législation et de la réglementation concernant l'Organisation judiciaire.

- PAR PROGRAMME : LES MISSIONS ASSIGNEES ET L'UTILISATION DES MOYENS

A la lecture du programme de subsistance 56.0, il ressort que les objectifs poursuivis n'ont quasiment pas été développés.

En ce qui concerne les dépenses en personnel, le nombre d'effectifs et les dépenses sont mentionnés globalement. L'augmentation du budget par rapport à la situation de l'année précédente n'est que sommairement commentée :

- base de départ = situation de l'année précédente (crédit adapté)
- moins (pro rata temporis)
 - les départs déjà prévus (mises à la retraite)
- plus (pro rata temporis)
 - les remplacements des départs naturels
 - influence de l'ancienneté et des promotions
- plus l'indexation
- plus les nouvelles réglementations et autres initiatives politiques

Les nouvelles initiatives politiques ne sont citées que de manière fragmentaire et les conséquences budgétaires ne sont décrites que pour les dernières années.

- LES JUSTIFICATIONS GLOBALES

Dans les justifications globales se trouve, entre autres, par juridiction, un tableau de synthèse du cadre du personnel et de l'effectif accompagné d'une évaluation budgétaire, ainsi que le détail des moyens alloués pour les dépenses de fonctionnement.

Les pièces justificatives du budget général des dépenses ne sont que peu détaillées et sont surtout descriptives. Pour cette raison, les priorités et initiatives politiques sont analysées ici à la lumière d'un aperçu non exhaustif des travaux préparatoires des projets de loi. Nous examinons aussi dans quelle mesure les responsables politiques peuvent évaluer l'attribution des moyens, tant a priori qu'a posteriori.

*

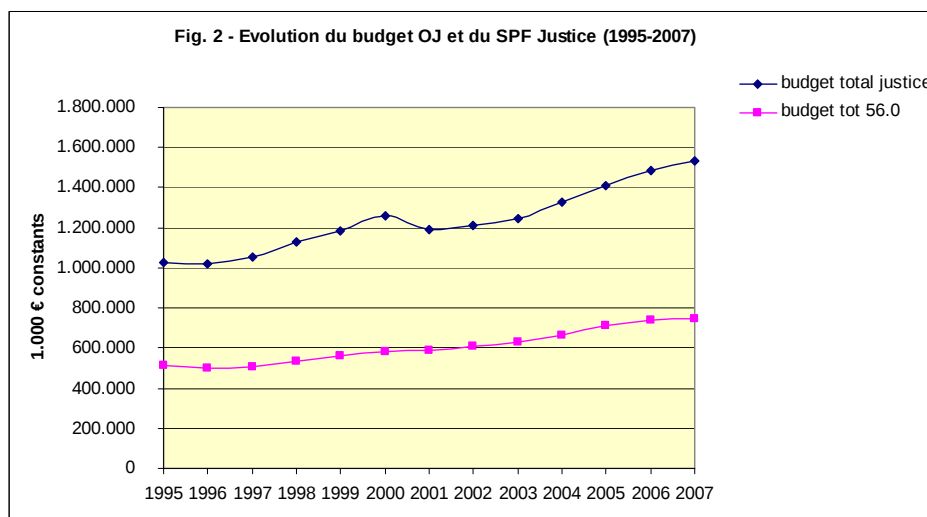
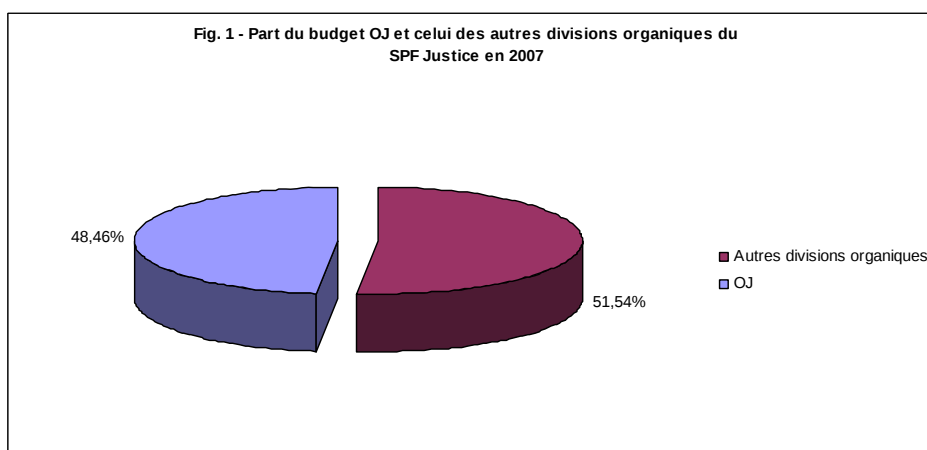
*

*

CHAPITRE 1. LE BUDGET TOTAL DE LA JUSTICE ET LE PROGRAMME DE SUBSISTANCE 56.0

Ce rapport se concentre sur le programme de subsistance des juridictions ordinaires. L'inclusion de ce dernier dans le budget du SPF Justice a pour conséquence qu'il est influencé par les priorités politiques retenues par le Ministre de la Justice pour son département⁵.

Un peu moins de la moitié du budget total de la Justice est consacré au programme de subsistance des juridictions ordinaires (56.01).



De 1995 à 2007, le **budget total de la Justice** est passé de 1.027,248 millions d'euros à 1.535,497 millions d'euros, il a donc été multiplié par **1,49**.

Le budget total de la justice a augmenté chaque année mais de manière très variable.

Au cours de la première législature, cette augmentation s'élevait à 15,58 %.

Au cours de la deuxième législature, l'augmentation n'était plus que de 5,15% mais cette faiblesse doit toutefois être relativisée. En effet, le budget de la police judiciaire a été transféré en 2001 vers celui de la police fédérale (section 58). (En 2000, cela représentait 90,718 millions d'euros en crédits d'ordonnancement).

Au cours de la troisième législature, la progression a été la plus forte, 23%.

Le budget du programme de subsistance 56.0 des juridictions ordinaires est passé, de 1995 à 2007, de 502,314 millions d'euros à 745,578 millions d'euros, soit multiplié par un coefficient de **1,48**.

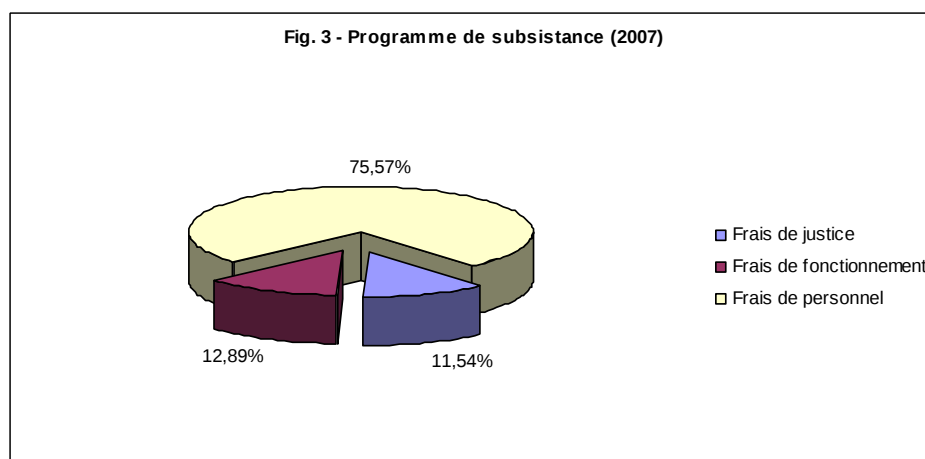
Au cours des trois législatures, l'évolution de ce programme n'est pas similaire à celle du budget total de la justice.

Pendant la première législature, l'augmentation du budget total de la Justice est de 15,58% tandis que celle du budget 56.0 est de 11,44%.

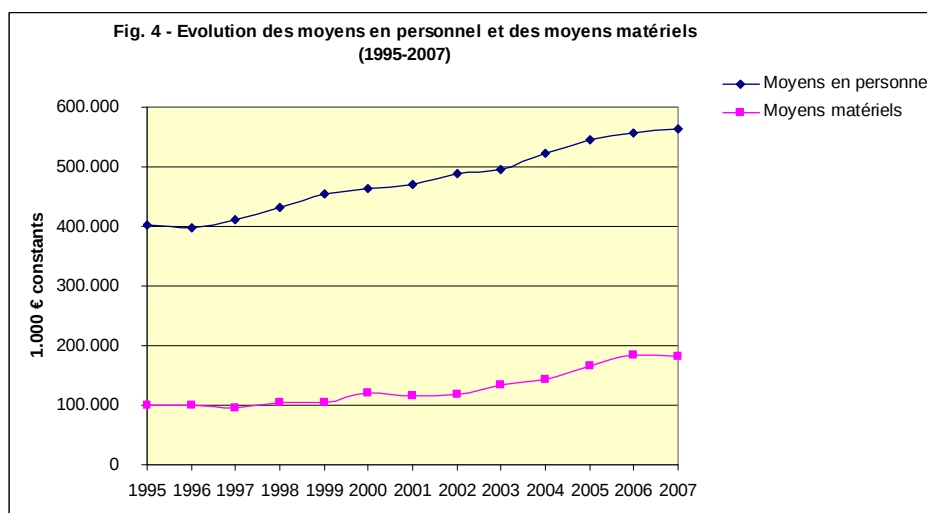
Au cours de la deuxième législature, l'augmentation du budget total de la Justice est de 5,15% et celle du budget 56.0 atteint 12,46%.

Au cours de la troisième législature, les augmentations sont respectivement de 23% et de 18,43%.

Pour 2007, le programme de subsistance des juridictions ordinaires se répartit entre les frais de personnel à concurrence de 75,57% et les frais de fonctionnement à concurrence de 24,43% ; ces derniers englobant les frais de justice exposés en matière répressive qui représentent 11,54%.



Au début de la période, les crédits alloués aux moyens matériels représentaient un quart de ceux alloués aux moyens en personnel. En 2007, cette proportion était passée à 32%. Les deux catégories de moyens ont cependant sensiblement progressé comme l'indique le graphique ci-dessous. L'augmentation des moyens matériels a toutefois été un peu plus prononcée que celle des moyens en personnel.



*

*

*

CHAPITRE 2 - LES MOYENS EN PERSONNEL

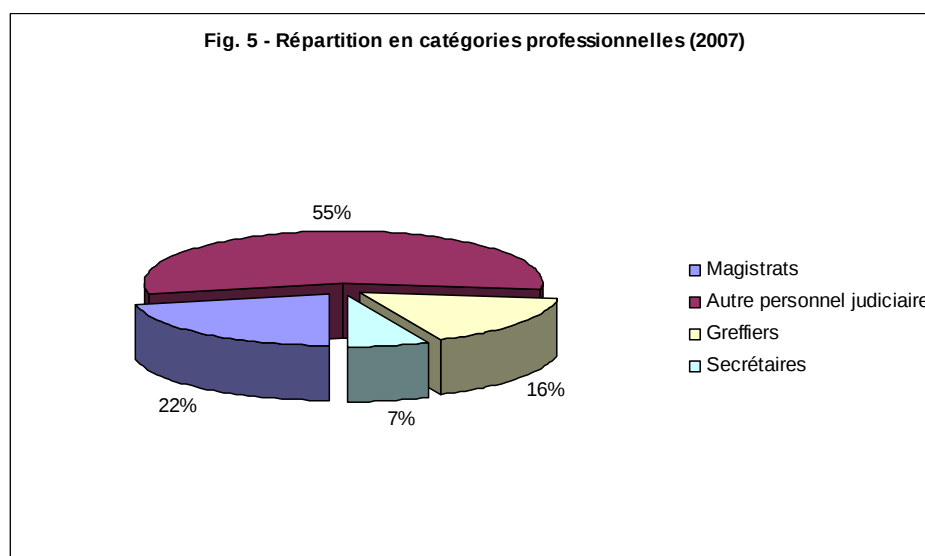
2. 1. Comparaison magistrats / personnel judiciaire

Les moyens en personnel couvrent la rémunération - au sens large - des magistrats, des stagiaires judiciaires et du personnel judiciaire qui les assiste. En 2007, on recensait au cadre, 2.659 magistrats, en ce compris les référendaires de la Cour de Cassation et les stagiaires judiciaires et 6.858 membres du personnel judiciaire parmi lesquels on retrouve 1972 greffiers et 833 secrétaires.

Toutefois, sur le terrain, un certain nombre de personnes sont occupées contractuellement, en 2007, plus de 2.800 personnes se trouvaient dans cette situation.

Le total général des effectifs s'élève donc à 11.490 unités.

La magistrature représente plus de 20% et le personnel de l'ordre de 80%.

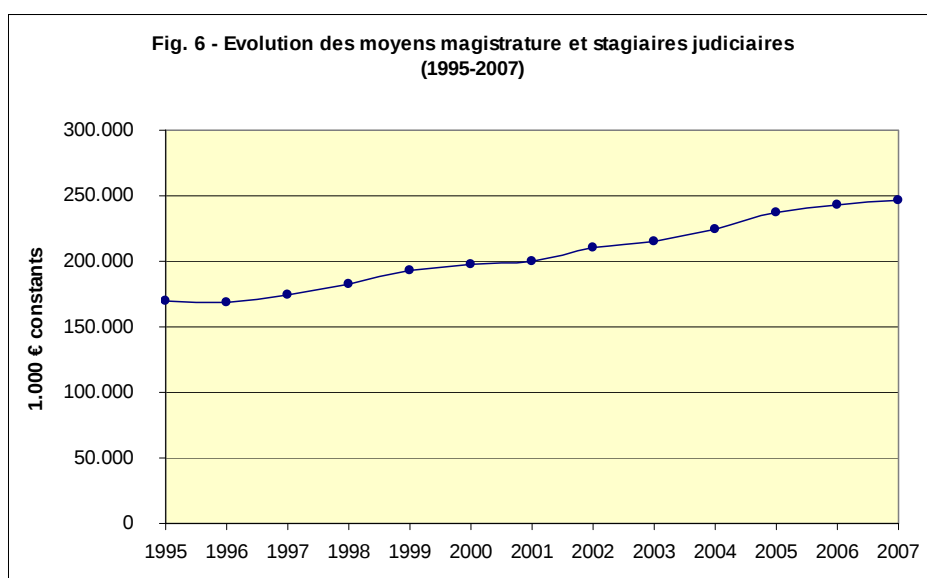


Au niveau budgétaire en 2007, le poids des rémunérations des magistrats et du personnel se répartit selon une clé 43,6% / 56,4%. Cette clé n'a pas vraiment évolué au cours de la période de référence.

Cette répartition est justifiée par la hauteur des rémunérations, 20% du personnel consomme 43,6 % des moyens.

2. 2. Moyens alloués pour la magistrature et les stagiaires judiciaires

Durant les trois législatures de référence les moyens ont augmenté de 170,053 millions d'euros en 1995 à 246,945 millions d'euros en 2007.



Durant la période de référence, les crédits ont augmenté de manière constante. Pour la période 1995-2000, il n'existait qu'un seul programme d'activités pour la magistrature et le personnel judiciaire, celui-ci a donc été ventilé sur la base des chiffres 2001.

Dans ces chiffres, les jetons de présence payés aux conseillers, juges sociaux et juges consulaires sont également repris. Depuis 2001, ils sont intégrés dans une allocation de base séparée. Précédemment, ils se trouvaient dans l'allocation de base 12.01.01.

L'augmentation du budget s'explique principalement par :

- l'augmentation de la rémunération au sens large (salaire, octroi de primes nouvelles, augmentation individuelle liée à l'ancienneté, aux promotions, octroi de la prime Copernic,...) ;
- l'augmentation du nombre de magistrats. De 1997 à 2007, elle a atteint 23,50%. Cette croissance est d'ailleurs supérieure à celle de l'ensemble du personnel qui est de 12,77% ;
- la création de nouvelles fonctions et/ou organes au sein ou aux côtés de l'Ordre judiciaire.

2. 2. 1. L'augmentation de la rémunération

INITIATIVES LEGISLATIVES

A la fin de la première législature, par arrêté royal du 22 avril 1999, les jetons de présence accordés aux juges consulaires, aux juges et conseillers sociaux ont été augmentés⁶. Dans le même temps, le 29 avril 1999, une autre initiative législative a été prise afin d'augmenter les traitements des magistrats et supprimer les classes entre les juridictions⁷. L'intention essentielle était de rendre la fonction de magistrat plus attractive ce qui aurait permis de trouver des candidats possédant une expertise et des compétences indispensables. Un commentaire succinct des différentes initiatives figure à l'annexe 2.

Cette tendance se poursuit au cours de la deuxième législature, notamment par les lois du 15 juin 2001, 27 décembre 2002 et 22 avril 2003⁸. Un commentaire figure à l'annexe 2.

Par contre, au cours de la troisième législature, aucune initiative législative relative à une augmentation salariale pour la magistrature n'a été prise. Cependant, à la suite de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n°116/2004 du 30 juin 2004, le calcul de l'ancienneté des magistrats a été adapté ; sont prises en compte l'expérience acquise au barreau sans limite de temps et celle acquise dans le secteur privé à concurrence de six années.

De plus, il faut se rappeler qu'à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 28 novembre 2005, la prime Copernic a été octroyée à tous les magistrats avec un effet rétroactif, ce qui représente un impact budgétaire de l'ordre de 10 millions d'euros en base annuelle.

La rémunération des stagiaires judiciaires a été augmentée par la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire ; dorénavant l'ancienneté acquise en tant que stagiaire et l'année d'expérience exigée pour avoir accès au stage sont prises en considération pour le calcul du salaire.

EVALUATION A PRIORI

De grandes différences salariales ont été constatées entre différentes catégories de magistrats pour lesquelles on ne trouvait apparemment aucune justification. Par exemple entre :

- La première instance et l'appel
- Le parquet et le siège
- Les magistrats au cadre d'une juridiction et les magistrats de complément

C'est pour cette raison que trop peu de candidats pouvaient être trouvés.

On a tenté d'y remédier via des augmentations salariales et l'octroi de suppléments de traitement.

Une politique du personnel moderne implique une politique de rémunération mûrement réfléchie. Le salaire doit être en rapport avec les responsabilités et avec l'expertise exigée par les objectifs de l'organisation. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, un système objectif de description et de pondération des fonctions fait défaut.

Ceci a pour conséquence de placer le législateur dans l'impossibilité de vérifier l'opportunité des mesures à adopter.

EVALUATION A POSTERIORI

Aucune évaluation a posteriori n'a été relevée.

Aujourd'hui, il est difficile, voire impossible pour les responsables politiques, administratifs ou judiciaires d'effectuer un examen de l'efficacité des politiques menées en matière d'augmentation salariale.

Il n'existe pas au niveau fédéral de tableau de bord systématique, actualisé et informatisé permettant de vérifier si les places vacantes sont pourvues.

Il est extrêmement difficile d'évaluer d'une manière objective si le candidat-magistrat dispose de l'expertise et des compétences requises. Il n'existe en effet que peu ou pas de données de référence (descriptions de fonctions) permettant de vérifier si le candidat répond au profil correct. Le Conseil Supérieur de la Justice, compétent pour la sélection des magistrats a déjà dénoncé cette lacune⁹.

2. 2. 2. L'augmentation du nombre de magistrats

INITIATIVES LEGISLATIVES

Au cours des trois législatures, *la lutte en vue de résorber l'arriéré judiciaire a été poursuivie* notamment par l'augmentation du cadre du personnel.

- . La loi du 9 juillet 1997¹⁰ institue dans les cours d'appel, pour une période initiale de 3 ans, *des conseillers suppléants* appelés à siéger dans des *chambres supplémentaires* et augmente le cadre permanent de six conseillers.
- . Dans le but de favoriser une plus grande mobilité, la loi du 10 février 1998¹¹ crée la fonction de juge de complément au niveau du ressort, pour siéger *temporairement* dans différents tribunaux.
- . La loi du 20 juillet 1998¹² prévoit une augmentation du cadre du personnel de *210 unités*, étalée sur deux ans.
- . La loi du 29 novembre 2001¹³ accroît temporairement les effectifs des cours d'appel en autorisant, pour une période de trois ans, la nomination de conseillers supplémentaires en surnombre, sur la base du nombre d'affaires qui correspondent à la définition de l'arriéré judiciaire.
- . Vu l'impossibilité de combler les places vacantes en raison, notamment, des exigences de bilinguisme, la loi du 16 juillet 2002¹⁴ augmente le nombre de juges et de substituts de complément.
- . Au cours de la troisième législature, différentes augmentations de personnel ont été opérées sur la base de protocoles de collaboration entre la Ministre de la Justice et
 - toutes les cours d'appel et les parquets généraux y attachés ;
 - le tribunal de première Instance et le parquet de Termonde.

Ces protocoles ont été traduits dans les lois des 14 décembre 2004, 10 août 2005, 20 décembre 2005 et 12 mars 2007¹⁵.

Deux autres extensions de cadre ont été accordées ; l'une concerne le tribunal de première Instance de Gand (juges fiscaux) et l'autre le parquet fédéral, et ce en dehors de la conclusion d'un protocole.

Un commentaire succinct de ces lois figure à l'annexe 3.

EVALUATION A PRIORI

Au fil des années, les responsables politiques ont pris conscience de la nécessité d'avoir recours à des paramètres univoques et objectifs pour déterminer les effectifs d'une manière raisonnable et correcte. Dans l'annexe 2 figure un énoncé succinct des motivations utilisées lors des travaux préparatoires.

Dans certains cas, le législateur a utilisé des critères imprécis :

- . *"selon les besoins du service" ;*
- . *"sur la base des attentes des premiers présidents (suite au projet de loi Franchimont)" ;*
- . *"prévoir des possibilités de promotion".*

Dans d'autres cas, ces critères sont plus objectifs et plus précis :

- . *"en fonction de l'arriéré judiciaire" ;*
- . *"proportion population / nombre de conseillers" ;*
- . *"chambres civiles :
nombre d'introductions + 10 % (exemption droit de rôle)
charge moyenne de 665 affaires par magistrat" ;*
- . *"chambres correctionnelles :
nombre de jugements durant cette période
nombre de procès-verbaux
charge moyenne de 400 affaires par magistrat
arrondissements de plus de 500.000 habitants
prise en compte de correctifs (degré de la criminalité...)
compensation d'anomalies historiques" ;*
- . *"base de départ nombre de magistrats de parquet = nombre de magistrats attribué au siège"*
- . *"évaluation globale de la charge de travail sur base du nombre de faillites et des introductions".*

Durant la troisième législature, l'effort pour retenir des critères plus objectifs s'est poursuivi à travers la conclusion de protocoles.

Les chefs de corps qui ont demandé une extension de cadre ont été invités à fournir une analyse détaillée de leur juridiction. C'est sur la base de cette analyse que les demandes de moyens supplémentaires ont été traitées avec engagement de les affecter à la lutte contre l'arriéré judiciaire. Les chefs de corps étaient cependant limités dans leur analyse étant donné qu'ils ne savaient pas utiliser des données uniformes et standardisées.

Aujourd'hui, un système équitable de répartition des effectifs fait toujours défaut. Nombre de paramètres utilisés sont trop imprécis, sujets à interprétation et source de divergences.

Une formule objective doit être élaborée en concertation avec tous les acteurs de la justice ; elle doit prendre en compte divers paramètres comme, par exemple, le nombre de jugements, le nombre d'habitants, l'état de la criminalité, les caractéristiques socio-économiques,...

Les données pertinentes à cette fin doivent être enregistrées de manière univoque et uniforme dans des bases de données intégrées et informatisées. Les analystes statistiques du Collège des procureurs généraux ainsi que le Comité de gestion Phenix¹⁶ jouent à cet égard un rôle essentiel.

Le développement d'un système standardisé de mesure de la charge de travail n'est qu'un aspect de la solution. Encore faut-il optimiser les méthodes de travail et développer une politique active de gestion des ressources humaines. Ainsi, il n'est pas utile de mesurer la charge de travail d'une organisation qui a recours à des méthodes de travail obsolètes ou qui ne s'efforce pas de valoriser au maximum le potentiel humain.

EVALUATION A POSTERIORI

Des instruments d'évaluation ont été prévus par diverses initiatives législatives :

Un magistrat-coordonateur a été prévu au sein des Cours d'appel¹⁷ lors de la création de la fonction de conseiller suppléant et de la création de chambres supplémentaires, chargé de coordonner l'organisation des activités et de rédiger, annuellement, un rapport d'activités rendant compte de l'impact des dispositions prises dans le cadre de la lutte contre l'arriéré judiciaire.

La fonction de magistrat-coordonateur a ensuite été supprimée¹⁸ en raison de la nouvelle conception de la fonction de chef de corps¹⁹, considérée dorénavant comme une fonction managériale.

Depuis, l'assemblée générale des Cours d'appel établit les rapports en question, portant notamment sur l'évolution de l'arriéré judiciaire.

Ces rapports, transmis au Parlement, y font l'objet d'une discussion portant sur le fonctionnement de ces chambres supplémentaires et leur éventuelle prolongation.

Jusqu'à présent, la prolongation de ces chambres a été systématique. Lors de la dernière discussion parlementaire, le Ministre de la justice a estimé qu'il fallait mener une réflexion portant sur des solutions de fond concernant l'arriéré judiciaire.

A cette occasion, il a évoqué différentes initiatives relevantes : 25 conseillers en surnombre nommés en application des protocoles d'accord conclus avec les premiers présidents, l'adoption de la loi du 26 avril 2007 et la création d'un instrument de mesure de la charge de travail.

Les chambres supplémentaires qui étaient à l'origine une mesure provisoire de trois ans ont, de facto, acquis un caractère de permanence.

Le principe doit pourtant en être rediscuté.

Le Conseil supérieur de la justice a estimé dans son avis d'office du 26 avril 2006 que plusieurs questions devaient être posées et notamment quant à :

- la motivation réelle des conseillers suppléants ;*
- l'absence d'exigence de la réussite d'un examen d'aptitude comme condition de nomination ;*
- l'apparence de partialité et le sentiment de confusion des rôles qu'elle induit chez le justiciable ;*
- l'octroi de mandats de justice en contrepartie de services prestés.*

Lors des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1998²⁰, le Gouvernement a déclaré qu'une évaluation aurait lieu dans le courant de l'année 2000, le but étant de vérifier de quelle manière les nouveaux magistrats auraient déjà contribué à la réalisation des objectifs poursuivis, à savoir:

- la diminution de l'arriéré judiciaire,
- la réalisation des objectifs avancés par le projet de loi visant à améliorer la procédure pénale au stade de la recherche et de l'enquête judiciaire,
- la mise en œuvre sur le terrain de la nouvelle législation sur le concordat judiciaire et la faillite.

Dans la perspective de cette évaluation, une méthode statistique uniforme serait développée afin d'évaluer la charge de travail dans les différents tribunaux et parquets. Un audit permanent des parquets pilotes de Bruges et de Namur serait effectué par le bureau ABC du Ministère de la Fonction publique et les commissions de visitation seraient organisées avec le concours de la s.a. Berenschot afin d'en tirer les enseignements utiles. L'apport des juges de complément éventuellement entrés en fonction dans l'intervalle serait également examiné.

Vu le rôle que le Gouvernement souhaitait confier au Conseil Supérieur de la Justice en matière d'audit externe et étant donné qu'un matériel statistique fiable devait encore être développé, l'évaluation ne pouvait pas encore être décrite de manière détaillée. La préparation d'une évaluation sérieuse serait en effet exactement la mission qui pourrait être confiée aussi bien aux organes chargés de l'audit interne qu'au Conseil Supérieur de la Justice. Il appartiendrait donc également à ces instances de mettre une méthode d'évaluation au point.

Dans le même temps, le département de la Justice avait, de son côté, débuté le développement d'une cellule d'audit au profit de l'Ordre judiciaire, ainsi que prévu dans son plan pluriannuel. Un directeur serait chargé du suivi des différentes initiatives en matière d'audit et de visitation. Ce directeur prendrait

également en charge la coordination du personnel qui devrait élaborer et ultérieurement contrôler une statistique uniforme pour les tribunaux. On veillerait également à ce que simultanément à l'entrée en service effective des magistrats supplémentaires, cette cellule d'audit interne puisse poursuivre ses activités sur la base d'un modèle d'évaluation.

Près de sept ans plus tard, il nous faut constater qu'à défaut des instruments d'évaluation prévus, l'évaluation annoncée n'a jamais été réalisée. Les bonnes intentions n'ont pas été concrétisées.

Dans le cadre de la *nomination des juges de complément*²¹, le Roi pouvait faire appel à *l'assistance d'un expert* n'appartenant pas à l'Ordre judiciaire. Celui-ci pouvait, en vue de déterminer les besoins du service, assister les juridictions en question pour leur évaluation de fonctionnement globale ainsi que pour la description des circonstances exceptionnelles justifiant l'adjonction d'un juge de complément. Il les assisterait également afin de déterminer de manière concrète les tâches dont serait chargé le juge de complément afin de faire face aux circonstances exceptionnelles.

Apparemment, le recours à l'assistance d'un expert n'a jamais été utilisé et un examen intégral de l'efficacité de cette loi n'a jamais eu lieu :

*Les possibilités prévues par cette loi ont-elles été (suffisamment) utilisées ?
Offre-t-elle les possibilités suffisantes pour mener une politique cohérente en matière de mobilité ?*

La notion de « besoins du service » a-t-elle été comprise de manière univoque ?

Le cadre temporaire de conseillers en surnombre avait initialement été prévu pour trois ans²².

Au terme de cette période, une possibilité de nomination existait, après *une évaluation réalisée à l'aide d'une mesure de la charge de travail* fondée sur un système d'enregistrement uniforme.

La mesure de la charge de travail n'ayant pas été mise en place, la durée a été portée à 6 ans²³.

L'évaluation a posteriori de ces mesures provisoires étant impossible, elles ont été prolongées sans examen approfondi de leur utilité.

Les protocoles de coopération en vue de la lutte contre l'arriéré judiciaire conclus au cours de la dernière législature incluaient systématiquement une dimension évaluative. Ils prévoyaient en effet que l'impact de l'adjonction de moyens sur l'arriéré serait mesuré. Cette évaluation devait avoir lieu dans un chapitre spécifique du premier rapport d'activité suivant l'entrée en fonction des nouveaux magistrats prévus dans le protocole. Il y avait donc là une tentative, certes modeste, d'instaurer une forme de reddition de comptes, même si, en l'occurrence, cette dernière ne pouvait, bien entendu, aucunement être sanctionnée et si le délai écoulé entre le moment de la signature des protocoles et celui de l'évaluation a probablement eu pour effet de diminuer l'effectivité de celle-ci.

Un certain nombre d'instruments d'évaluation qui ont été introduits par le législateur semblent, en pratique, ne pas fonctionner de manière optimale et ce en raison de l'absence d'une orientation centrale continue conjuguée à une approche spécialisée.

C'est ainsi que les initiatives stratégiques qui auraient dû être accompagnées deviennent des mesures peu performantes, à la suite d'un manque de contrôle administratif et afin de ne pas mettre en péril la continuité du service.

2. 2. 3. La création de nouvelles fonctions et/ou organes – transfert de compétences

INITIATIVES LEGISLATIVES

- La loi du 4 mars 1997 instituant le Collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national²⁴ a confirmé une situation de fait qui existait déjà depuis un certain nombre d'années : le Collège des procureurs généraux se réunissait déjà de manière régulière et les magistrats nationaux travaillaient quotidiennement ensemble depuis plusieurs années. En outre, cette loi attribue au Ministre de la Justice la responsabilité de la politique criminelle et apporte des améliorations dans le fonctionnement du collège.
- L'arrêté royal du 27 novembre 1997 prévoit la création d'un secrétariat auprès du Collège des procureurs généraux²⁵.
- La loi du 22 décembre 1998²⁶ a, entre autre, introduit un système de mandat pour la fonction de chef de corps à qui incombe la rédaction d'un plan de gestion. Les compétences de l'Assemblée générale ont été étendues et des assemblées de corps ont été instituées pour le Ministère public.
- La loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du Ministère public²⁷ vise la restructuration « verticale » du Ministère public, la création d'un parquet fédéral et d'un conseil des procureurs du Roi.
- La loi du 21 juin 2001²⁸ vise à développer plus amplement une série de principes de base de la loi du 22 décembre 1998.
- Un des principaux organes créé par la loi du 10 août 2005 instituant le service d'information Phenix est le Comité de gestion. Il a notamment pour mission d'établir, à la demande du Ministre de la justice, d'un ou de plusieurs chefs de corps, du Conseil Supérieur de la Justice ou encore d'initiative, des statistiques générales concernant la charge de travail de l'Ordre judiciaire, le fonctionnement des institutions judiciaires et sur les affaires portées devant les autorités judiciaires. Un magistrat y est occupé à temps plein. Les frais de fonctionnement des différents organes sont à charge du budget de la D.O. 56 du SPF Justice.
- La loi du 17 mai 2006 instaurant des tribunaux de l'application des peines.
- La loi du 20 juillet 2006²⁹ a instauré la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire et le Conseil Général des partenaires de l'Ordre judiciaire. La Commission est chargée de toute action ayant pour objet de moderniser la gestion de l'Ordre judiciaire. Elle est composée de deux magistrats du siège, deux magistrats du Ministère public, deux membres du personnel de l'Ordre judiciaire, deux fonctionnaires de niveau A d'un Service public fédéral. Le Conseil Général des partenaires de l'Ordre judiciaire est chargé de proposer à la Commission toute initiative de nature à promouvoir la modernisation de la

Justice. Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission sont inscrits, eux aussi, au budget de la D.O. 56 du SPF Justice.

- La fonction de magistrat de liaison a été créée au cours de l'année judiciaire 2006-2007 ; un poste a été ouvert au Maroc et attribué sur la base de l'article 324 du Code judiciaire.
- La loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire a notamment prévu une commission d'évaluation du stage judiciaire.
- La loi du 25 avril 2007³⁰ a introduit les nouvelles modifications de fonctions et organes suivants :
 - . Le président et le premier président sont expressément chargés de la direction générale et de l'organisation de leur tribunal ou de leur cour et les greffiers en chef sont explicitement placés sous leur autorité et leur surveillance.
 - . Sur demande motivée du chef de corps, un service d'appui peut être créé dans un tribunal ou un parquet. Celui-ci est chargé de rendre des avis et d'apporter un appui au chef de corps dans différents domaines, parmi lesquels l'aide juridique, la politique du personnel, les bâtiments et l'équipement matériel, la gestion administrative ainsi que la gestion informatique.
Les membres du personnel du service d'appui sont placés sous l'autorité et la surveillance du chef de corps de la cour, du tribunal ou du parquet auquel le service d'appui est attaché.
 - . Un service d'appui commun est créé au service du collège des procureurs généraux, du conseil des procureurs du Roi et du conseil des auditeurs du travail. Il fournit un appui dans différents domaines parmi lesquels l'aide juridique et administrative, la gestion informatique, les bâtiments et l'équipement matériel.

EVALUATION A POSTERIORI

Déjà lors des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1998³¹ (Chambre des Représentants doc 49-1677/1 p. 23-24) les magistrats avaient formellement manifesté leur souhait d'assumer une plus grande responsabilité, de favoriser une plus grande démocratie interne ainsi que de faire preuve d'une plus grande combativité.

Au fil du temps, des organes et des fonctions de management ont été créés, tant aux niveaux macro et méso qu'au niveau local, et dotés de compétences stratégiques et managériales. De plus, des services d'appui seront créés et dotés de compétences « non judiciaires ».

Il manque hélas encore pour le siège, au niveau « macro », un organe institutionnalisé, compétent à la fois pour assurer la représentativité des différentes juridictions et gérer toutes les questions relatives au management de ces dernières.

Le fonctionnement des organes existants sera, à l'avenir, optimisé par l'apport de l'expertise non judiciaire.

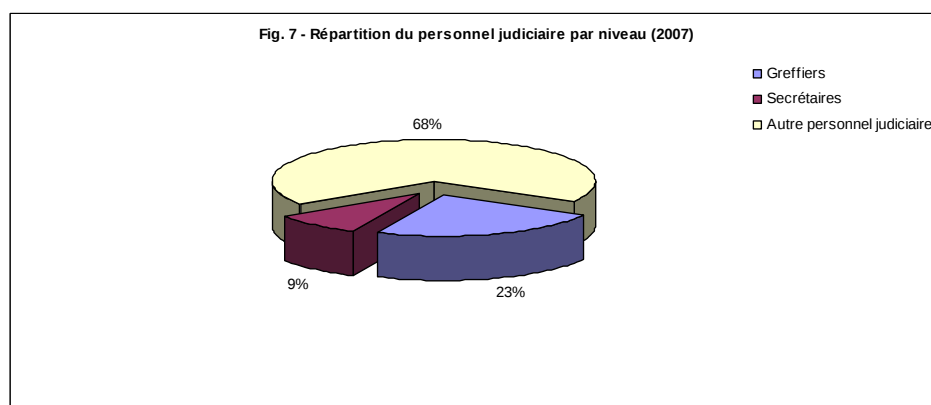
Toutefois, il reste indiqué qu'au sein et entre ces organes de plus en plus de concertation soit de mise en vue de développer une vision et une mission, d'échanger les pratiques, d'améliorer les collaborations respectives et d'assurer un meilleur suivi en cas de dysfonctionnement.

Actuellement, en raison de l'absence de compétence décisionnelle pour la répartition des moyens en personnel et matériels dans le chef de ces différents organes, ces derniers se trouvent dans l'impossibilité de développer une politique de management intégral.

2.3. MOYENS ALLOUES POUR LE PERSONNEL JUDICIAIRE

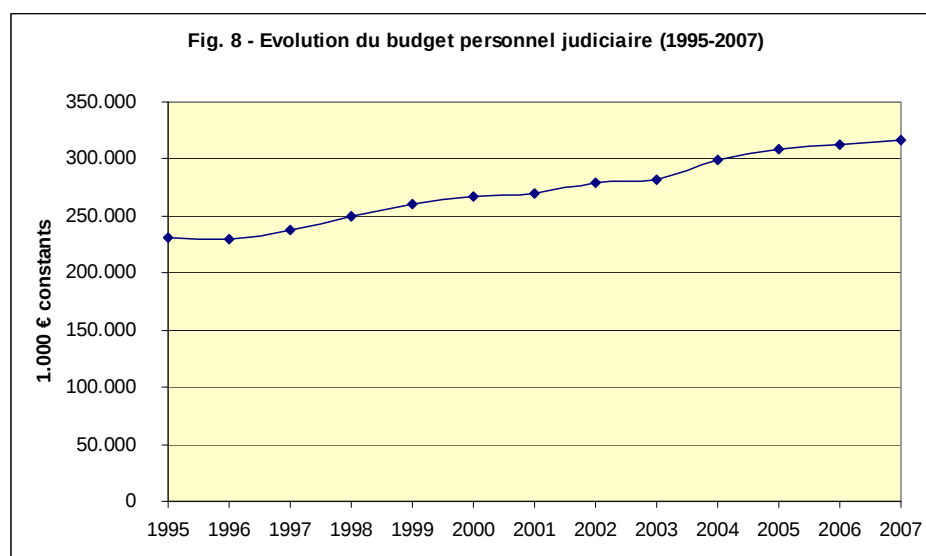
La majorité des personnes occupées au sein de l'Ordre judiciaire n'ont pas la qualité de magistrat. Elles occupent des fonctions dites de soutien à l'activité judiciaire du siège et du Ministère public.

En 2007, les effectifs s'élevaient à 8.958 parmi lesquels on dénombrait 2.091 greffiers et 807 secrétaires de parquet.



En 2007, le budget s'élevait à 316,500 millions d'euros ; en 1995, il était de 231,382 millions d'euros ; soit une hausse de l'ordre de 36,8%.

On peut relever que durant toute la période de référence, l'augmentation a toujours été de mise, parfois avec des variations un peu plus marquées mais la tendance générale est restée à la hausse.



Par analogie avec le budget alloué pour les magistrats, l'augmentation du budget pour le personnel judiciaire trouve principalement sa justification dans :

- L'augmentation des rémunérations (traitements en général et augmentation des primes, augmentation de l'ancienneté individuelle et des promotions, prime Copernic,...).
- L'augmentation du nombre de membres du personnel. Ainsi, entre 1997 et 2007 l'ensemble des effectifs du personnel a progressé de 15,25% ; l'effectif des greffiers a augmenté de 23,87%, en revanche, celui des secrétaires a enregistré une légère baisse de 4,38%.
- Création de nouvelles fonctions ou organes / transfert de compétences. Introduction des fonctions de référendaires, juristes de parquet, conseillers en GRH, analystes statisticiens.

2.3.1. L'augmentation du traitement

INITIATIVES LEGISLATIVES

Durant la première législature il n'y a pas d'initiative occasionnant une augmentation substantielle des traitements du personnel judiciaire.

La catégorie de chef de corps "première classe" initialement réservée aux arrondissements judiciaires ayant une population d'au moins 500.000 habitants a, par la loi du 29.04.1999, été élargie aux chefs de corps des arrondissements judiciaires comptant au moins 250.000 habitants. Cependant, le traitement des greffiers en chef de ces derniers arrondissements restait lié à la deuxième classe.

La loi du 15 juin 2001³² tend à supprimer la discrimination née à l'encontre de certains greffiers en chef et secrétaires en chef suite aux modifications apportées au statut pécuniaire des magistrats.

Le 23 octobre 2002, les Ministres de la Justice et de la Fonction publique ainsi qu'un représentant du Ministre du Budget ont conclu un accord avec les organisations syndicales représentatives afin de mettre sur les rails une réforme en profondeur du statut et des conditions de travail du personnel des greffes et des parquets.

Dans cet accord, l'autorité convient déjà de l'introduction de :

- l'augmentation du pécule de vacances ;
- l'augmentation linéaire de 1% pour le personnel des niveaux 4 à 2+.

En outre, un calendrier de négociations a été fixé. Ces négociations se sont concrétisées le 1^{er} avril 2003 par un deuxième accord, *le protocole n° 249* concernant la modernisation de la gestion du personnel administratif des greffes et des parquets.

En ce qui concerne le niveau 1 et les titulaires des grades de secrétaire-adjoint (principal), secrétaire, secrétaire chef de service, secrétaire en chef, juriste de parquet, référendaire et attaché, seules quelques mesures linéaires ont été accordées en exécution du protocole du Comité A et ce suivant le timing ci-après :

- Augmentation salariale de 1% à partir du 1er janvier 2004;
- Augmentation du pécule de vacances jusqu'à 80% à partir de 2004 et jusqu'à 92% à partir de 2006.

Le 17 octobre 2005 *le protocole n° 293* fut conclu pour le niveau 1, secrétaires, juristes de parquet, référendaires et attachés.

Ces protocoles ont abouti à un nombre considérable d'initiatives réglementaires dont l'aperçu figure à l'annexe 2.

EVALUATION A PRIORI

Par l'adoption de la loi du 15 juin 2001, le législateur souhaite supprimer la discrimination née à l'encontre de certains greffiers en chef et secrétaires en chef suite aux modifications apportées au statut pécuniaire des magistrats (loi du 29/04/1999). Il explique que la carrière pécuniaire des greffiers et secrétaires de parquet, qui a toujours été réglée de manière analogue à celle des magistrats, a subitement été dissociée de celle-ci. Les magistrats chefs de corps de tribunaux de première Instance, de tribunaux du travail et du commerce ayant un arrondissement judiciaire comptant au moins 250.000 habitants bénéficiaient d'un traitement lié à une première classe alors qu'un traitement de deuxième classe était maintenu pour les greffiers en chef et secrétaires en chef de ces mêmes juridictions

Pour justifier l'augmentation salariale accordée aux magistrats, le législateur a mis en avant la nécessité d'attirer des candidats compétents. La technique choisie a induit une discrimination qui devait être corrigée au profit des greffiers en chef et secrétaires en chef alors même que la question de l'attractivité de ces fonctions ne se posait pas à ce moment.

- PROTOCOLES 249 et 293

Au cours des dernières années, on peut constater que des estimations chiffrées des initiatives nouvelles sont données soit dans les notes justificatives des programmes budgétaires, soit à l'occasion de discussions parlementaires.

Lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 10/11/2006³³, un détail du coût du protocole 249 a été donné (Chambre des Représentants - Doc. 51 2299/004)

«Ce projet fait partie du protocole global 249 dont le coût est évalué à 13.891.815 euros.

L'impact des mesures entrant immédiatement en vigueur a trait à :

- *l'intégration des niveaux 4 dans les niveaux D : 145.000 euros en base annuelle ;*
- *l'octroi de la prime de direction : 217.000 euros en base annuelle ;*
- *la promotion dans l'échelle pour le niveau D : impact total 1.780.000 euros en base annuelle ;*
- *l'octroi de la prime de compétence : 1.875.000 euros en base annuelle.*

Le total, sur base annuelle, pour les aspects de la carrière avec un impact direct, se chiffre par conséquent à 4.017.000 euros.

Les crédits nécessaires à l'exécution de ces mesures sont déjà prévus au budget 2006.

Les adaptations des dispositions pour le niveau D génèreront encore, pour les années 2007 et 2008, un surcoût de 4.108.000 euros pour l'attribution des primes de compétence aux niveaux D et de 263.000 euros pour l'attribution des primes de direction ».

Lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 25/04/2007³⁴, un détail du coût du protocole 293 a été donné (Sénat n° 3-2009/5)

"Lorsque l'exécution de toutes ces dispositions aura atteint une vitesse de croisière, l'impact budgétaire pourra être évalué à 10.625.897,29 euros»

<i>Aperçu</i>	<i>Année 0</i>	<i>Année 0 +1</i>	<i>Année 0 +2</i>	<i>Total</i>
<i>DO56.01 -11.04 (contractuel)</i>	<i>390.121,03</i>	<i>270.075,99</i>	<i>3.657,53</i>	<i>663.854,54</i>
<i>DO56.01 -11.03 (statutaire)</i>	<i>6.851.737,58</i>	<i>2.954.692,65</i>	<i>155.612,51</i>	<i>9.962.042,75</i>
<i>Total</i>	<i>7.241.858,61</i>	<i>3.224.768,64</i>	<i>159.270,04</i>	<i>10.625.897,29</i>

(Sénat n° 3-2009/5)

Cette loi entrera en vigueur le 1er décembre 2008, elle n'a donc aucune incidence sur la période budgétaire en question.

Dans la note philosophique globale du protocole 249 (doc. n° 249.01 p.8)³⁵, les responsables politiques de l'époque ont attiré l'attention sur certains aspects problématiques de la gestion du personnel et plus particulièrement sur :

« une gestion et une politique du personnel insuffisamment basées sur le contenu des fonctions exercées

- *évaluation, recrutement, promotion et autres aspects du déroulement de la carrière sont souvent sans lien avec la fonction à exercer (responsabilités et exigences de compétences) ;*

- problèmes d'équité par le fait que d'une part un même grade dans certains cas couvre plusieurs fonctions qui diffèrent fortement dans le domaine du niveau de responsabilités ou des exigences de compétence et d'autre part de mêmes fonctions parfois exercées par des fonctionnaires de grades différents ;
- les cadres organiques ne sont pas toujours en phase avec les besoins fonctionnels
 - la cause en est le manque d'une méthodologie uniforme de planning fonctionnel du personnel ;

problèmes dans le domaine de la conformité au marché en matière de rémunération qui rend difficile le fait de pouvoir attirer des agents qualifiés et de motiver ceux-ci

- une première comparaison avec la FPF (alignée sur la moyenne du marché) nous enseigne qu'effectivement dans certains cas il y a un retard ;
- le recrutement systématique de personnel administratif au niveau 3 et le grand nombre de contractuels dans certains grades contribuent cependant aussi fortement à ce problème ;

peu de stimulation et d'opportunités de développement permanent

- d'une part, le système des carrières offre peu de stimulation de développement permanent par le fait qu'il était principalement porté par l'ancienneté, les normes et un système d'évaluation dysfonctionnel;
- d'autre part : absence d'une politique de développement et d'un programme de formation bien élaborés offrant à chaque fonctionnaire la possibilité de se former et de se développer en permanence;

absence de transparence en matière de possibilités d'avancement

- étant donné le système de carrière fort 'clos', il n'y a en soi pas de manque de possibilités d'avancement, or le processus de promotion est complexe (conditions de nomination), insuffisamment transparent et offre insuffisamment de garanties en matière d'objectivité;
- il n'existe pas de possibilités de mobilité ;

dans certains cas, la relation entre collaborateur et fonctionnaire dirigeant est sérieusement dérangée. »

La réglementation découlant de ces protocoles a ouvert la voie à certains outils susceptibles de fournir une réponse aux carences dénoncées ci-dessus. Ainsi, la conformité en matière de politique salariale, les descriptions de fonctions, l'évolution de la carrière couplée au contenu de la fonction et au développement personnel, le système de sélection objectif sont repris dans la législation. L'intérêt de cette approche est qu'elle ne se contente pas d'apporter des solutions ad hoc mais qu'elle élabore une politique globale.

EVALUATION A POSTERIORI

La mise en œuvre de la réglementation relative au protocole 249 est encore très récente et celle relative au protocole 293 doit encore avoir lieu. Une évaluation a

posteriori par les fonctionnaires responsables est, actuellement, quasiment impossible.

Il convient de souligner dès à présent que la mise en œuvre doit se faire en étroite collaboration avec le terrain.

Si l'on veut que cette approche globale soit couronnée de succès, il est indispensable qu'elle soit accompagnée d'un plan de gestion du changement. Le personnel judiciaire ainsi que les responsables du personnel ne peuvent pas avoir l'impression que tout a été fait sur des bases théoriques, et que la culture organisationnelle existante ne change pas. Il ne peut y avoir de discordance entre la réglementation théorique et la pratique sur le terrain, à défaut de quoi les instruments introduits n'atteindraient pas le but recherché.

Une politique de sensibilisation et de formation à destination des responsables du personnel judiciaire doit être menée à court terme ; elle constitue un facteur de succès de ces importantes réformes.

2.3.2. L'augmentation du nombre de membres du personnel

INITIATIVES LEGISLATIVES

- La loi du 17 février 1997³⁶ a augmenté le cadre du personnel des justices de paix.
- La loi du 20 juillet 1998³⁷ prévoit, dans le programme pluriannuel 1998-2000 des moyens financiers pour 320 collaborateurs supplémentaires pour les parquets et tribunaux. Le cadre du personnel des secrétaires de parquets, employés et rédacteurs près les greffes et les parquets a été augmenté par divers arrêtés royaux.
- Comme déjà mentionné au point 2.2.2., diverses augmentations de l'effectif du personnel ont été opérées durant cette législature sur la base de protocoles de collaboration entre la Ministre de la Justice et :
 - . Toutes les cours d'appel et les parquets généraux y rattachés
 - . Le tribunal de première Instance et le parquet de Termonde

EVALUATION A PRIORI

Il est frappant de constater que la loi du 17 février 1997³⁸ retient différents critères objectifs déterminés par un groupe de travail créé en 1976 et qui poursuit ses activités douze années durant. Des points ont été attribués pour divers aspects (nombre d'affaires inscrites au rôle général, nombre d'affaires introduites sur pied de la loi du 14 juillet 1976, nombre de conseils de famille, etc...). Le nombre de points obtenus a été comparé à une grille de distribution afin de fixer le cadre du personnel du greffe (par exemple 1.600 points donnent droit à 3 unités). Pour fixer les chiffres des activités, une moyenne des trois dernières années a été faite. Une fois le nombre d'unités déterminé, les grades ont été partagés (1 unité = 1 greffier en chef – 2 unités = 1 greffier en chef + 1 employé, ...) ³⁹.

- Dans la loi du 20 juillet 1998⁴⁰, le cadre du personnel a été augmenté sur base de différents arguments, les uns plus objectifs que les autres :
 - . Alignement de la proportion entre le nombre de conseillers – juges et le nombre de greffiers ;
 - . Plus de 50 membres du personnel : + 1 greffier chef de service (tribunal de première instance) ;
 - . Prise en considération de la nouvelle législation (concordat judiciaire) ;
 - . Proposition des greffiers en chefs des tribunaux de commerce (greffiers chef de service lorsque plus de 20 membres du personnel : plus de 20 = 1 et plus de 50 = 2).

EVALUATION A POSTERIORI

En ce qui concerne l'évaluation a posteriori concernant la loi du 20 juillet 1998⁴¹ et les différents protocoles conclus durant la 3^{ème} législature, on peut renvoyer au point 2.2.2.

2.3.3. Création de nouvelles fonctions ou organes – transfert de compétences

INITIATIVES LEGISLATIVES

- Introduction de référendaires auprès de la Cour de Cassation par la loi du 6 mai 1997 visant à accélérer la procédure devant la Cour de Cassation.
- Comme prévu dans l'accord Octopus, la loi du 24 mars 1999⁴² a instauré un cadre de référendaires et juristes de parquet qui assistent les magistrats dans leurs tâches.
- Dans les divers protocoles conclus au cours de la troisième législature dans le cadre de la lutte contre l'arriéré judiciaire, des gestionnaires en ressources humaines ont été prévus pour la première fois, sur base contractuelle, et plus précisément à la Cour d'appel d'Anvers, à la Cour d'appel de Bruxelles, au parquet du tribunal de première Instance de Bruxelles, à la Cour d'appel et au parquet général de Liège. Ces derniers ont pour tâche de conseiller et d'aider dans la gestion et l'organisation de la juridiction.
- L'article 108 de la loi du 27 décembre 2006 contenant des dispositions diverses prévoit l'élargissement du cadre des juridictions du travail en vue de faire face au transfert de la compétence du règlement collectif de dettes. Un commentaire succinct de ces réglementations figure à l'annexe 4.

EVALUATION A PRIORI

- La loi du 24 mars 1999 n'a repris qu'un cadre maximum. Le fait de compléter ce cadre était dépendant d'une évaluation des besoins faite par le chef de corps. Dans cette évaluation, la manière selon laquelle un ou plusieurs référendaires ou juristes de parquet contribueraient à une meilleure organisation judiciaire devait être explicitée. Afin de garantir une plus grande mobilité du personnel dans les cours et tribunaux, les référendaires et juristes de parquet ont été prévus au niveau du ressort. Leur résidence administrative leur a été attribuée en fonction des besoins du service, tels qu'exprimés dans les rapports d'évaluation. Dans le cadre de ses missions de management et de surveillance, le chef de corps doit veiller à ce que le référendaire ou le juriste de parquet ne soit pas affecté comme un simple secrétaire du magistrat. Le chef de corps doit veiller à ce que l'engagement d'un juriste mène à une augmentation qualitative et quantitative de l'output de sa juridiction. Le législateur a donc aussi souhaité

que les chefs de corps soient évalués sur ce point⁴³.

- Un manque d'expertise en matière de gestion des ressources humaines a été constaté dans l'Ordre judiciaire.

EVALUATION A POSTERIORI

En 2007, 246 emplois sont repris dans le budget, ils se répartissent en juristes de parquet et référendaires. Toutefois, il faut préciser que seules 224 places sont occupées effectivement.

Ressort	Juristes de parquet	Référendaires
Anvers	24	9
Bruxelles	69	29
Gand	14	9
Liège	27	13
Mons	21	5
TOTAL	155	65
SPF Justice – autres	4 emplois	

Tab. 1 – Répartition des juristes de parquet et des référendaires (2007)

Cette répartition a évolué au fil des années.

A la fin des années nonante, un problème structurel se posait en raison de places vacantes de magistrats non pourvues. Le problème était le plus étendu à Bruxelles à cause notamment de l'exigence de bilinguisme.

On a essayé de résoudre ce problème via une politique d'augmentation salariale (voir point 2.2.1.), et à titre provisoire il a été fait appel à des juristes de parquet afin de compenser les places vacantes non pourvues. L'estimation des besoins a été motivée par les chefs de corps, le premier président et le procureur général se basant à ce moment, dans de nombreux cas, sur une situation de crise.

Durant la troisième législature, la Ministre de la Justice a convenu d'une répartition avec le collège des procureurs généraux et celui des premiers présidents. Lorsqu'une vacance était ouverte les autorités judiciaires décidaient elles-mêmes de la fonction (juriste de parquet ou référendaire) et du lieu d'affectation.

Le législateur a confié au chef de corps la détermination de ces nouvelles fonctions.

Il semblerait que dans de nombreux cas, en raison du manque de substituts, les attributions d'un juriste de parquet seraient de facto, les mêmes que celles d'un substitut, excepté en ce qui concerne le pouvoir de signature. Le principe d'un « salaire inégal pour travail identique » n'est pas précisément un bon stimulant.

De plus, dans la pratique, les frontières entre les fonctions de référendaire et de greffier et celles de juriste de parquet et de secrétaire ne sont pas toujours clairement délimitées.

Cette frontière est devenue encore plus floue depuis l'engagement de personnel possédant un diplôme d'études supérieures non universitaires (bachelier en droit par exemple), soit de niveau B. Dans certaines entités, des emplois de juriste de niveau A ont été remplacés avec succès par des emplois de niveau B. Ce constat ne fait que renforcer le sentiment de grande confusion quant aux tâches des uns et des autres.

L'attribution de référendaires et de juristes de parquet fondée essentiellement sur un management de crise conduit à une répartition déséquilibrée due à l'absence de paramètres objectifs et à un flou dans l'attribution des tâches principalement dû à l'absence de description de fonctions.

La description de fonction devra être menée à la fois pour les magistrats et le personnel de soutien le plus proche, c'est-à-dire les juristes et les bacheliers en droit.

Quatre experts en ressources humaines sont occupés dans une organisation de plus de 10.000 personnes. Cette fonction est tellement récente qu'elle n'est pas encore statutarisée.

Il est évident que si l'Ordre judiciaire veut développer une politique de gestion des ressources humaines dans toutes ses composantes –formation, méthode de travail, aspect psycho-social du travail, relations professionnelles- il faut investir massivement dans ce type d'expertise et quitter ainsi le domaine de l'amateurisme et de l'improvisation. Une organisation moderne ne peut se passer de professionnels.

2.4. FORMATION PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS ET DU PERSONNEL JUDICIAIRE

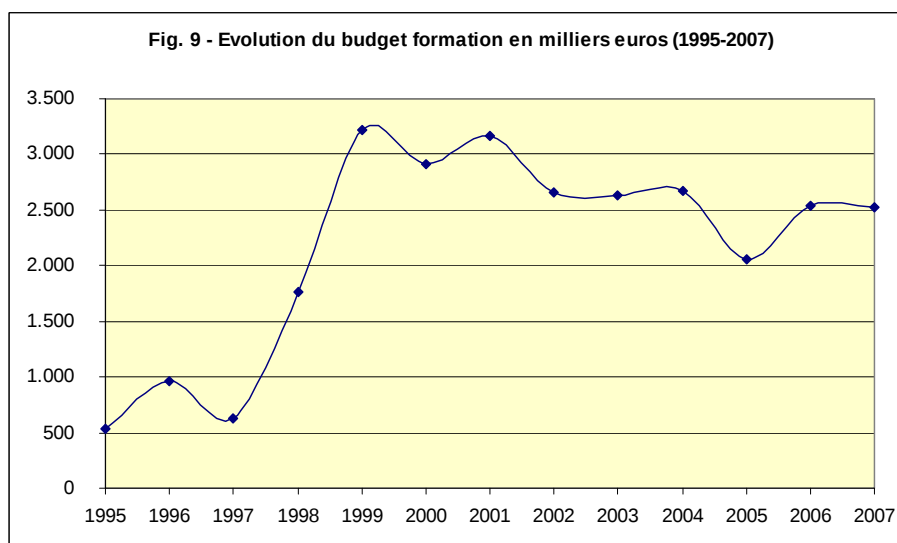
En raison du lien très fort qui existe entre la formation professionnelle et la politique du personnel, il a été décidé d'examiner ce point dans le chapitre consacré aux moyens en personnel.

Dans le budget, les crédits pour la formation professionnelle sont repris dans l'allocation de base 56.02.12.01 « Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services (à l'exclusion des dépenses informatiques) ».

Au cours de la période de référence, le budget consacré à la formation a fortement augmenté, il a été multiplié par 4 entre 1995 et 2007 et est ainsi passé de 532.000 euros à 2.537.000 euros.

	1.000 € constants
1995	532
1996	956
1997	625
1998	1.757
1999	3.225
2000	2.916
2001	3.170
2002	2.663
2003	2.632
2004	2.674
2005	2.057
2006	2.537
2007	2.537

Tab. 2 Dépenses consacrées à la formation – 1995-2007 – en milliers d'euros.



Au cours de la période de référence, différentes initiatives réglementaires ont été prises.

- La loi du 22 décembre 1998, modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil Supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats, a confié à la Commission de nomination du Conseil Supérieur de la justice la compétence de préparer les directives et les programmes pour la formation permanente des magistrats et stagiaires judiciaires.

Le service compétent du SPF Justice veille, en collaboration avec le Conseil Supérieur de la Justice, à l'exécution des programmes et au soutien logistique.

- Dans la loi précitée, une disposition en faveur de la formation professionnelle du personnel judiciaire a été adoptée pour la première fois ; le Roi reçoit la compétence pour l'organiser (article 354, 2^{ème} alinéa du Code judiciaire). Dès le 22 août 2006, une exécution a été donnée par l'arrêté royal relatif à la formation professionnelle de certains membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire. Cet arrêté crée la commission de formation.
- L'Institut de formation judiciaire a été créé par la loi du 31 janvier 2007⁴⁴. L'Institut est compétent pour la formation professionnelle des magistrats, des stagiaires judiciaires et du personnel judiciaire.
Par analogie avec le secteur privé et avec la fonction publique, il a été prévu de consacrer à la formation un investissement annuel équivalent à 1,9% de la masse salariale de l'Ordre judiciaire. Vu les possibilités budgétaires, le seuil de 1,9% ne peut être atteint en une fois, l'effort sera réparti sur cinq années : 0,9% la première année et 0,25% les quatre autres années.

Voici un exemple basé sur la masse salariale de 2006, soit 545,3 millions euros.

1^{ère} année : 4,9 millions €, soit 0,9%
2^{ème} année : 6,2 millions €, soit 1,15%
3^{ème} année : 7,6 millions €, soit 1,40%
4^{ème} année : 8,9 millions €, soit 1,65%
5^{ème} année : 10,3 millions €, soit 1,90%

Au terme de cette évolution, le budget aura été multiplié par 4 par rapport à 2007.

La formation professionnelle permanente est un vecteur essentiel de modernisation, il n'est pas réaliste de penser que les processus de modernisation pourront être développés sans le soutien d'une forte politique de formation. L'institut de formation judiciaire jouera donc un rôle moteur dans l'avenir.

CHAPITRE 3. LES MOYENS MATERIELS

Ce chapitre traite des moyens matériels alloués à l'Ordre judiciaire.

Ont donc été pris en considération, pour l'analyse proposée ici, les crédits de fonctionnement inscrits au programme de subsistance de la DO.56 et de la DO.57, à l'exclusion, toutefois, des frais de justice en matière pénale. Compte tenu de leur volume et de leur importance pour le travail de l'Ordre judiciaire, nous avons estimé nécessaire en effet de traiter séparément la question des frais de justice, qui fera l'objet du chapitre 4.

Dans le présent chapitre, nous commencerons par planter le décor, en examinant de façon globale les moyens matériels affectés à l'Ordre judiciaire (point 3.1.) et en détaillant ensuite la répartition entre les allocations de base, des différentes catégories de frais (point 3.2.). Nous tenterons ensuite de voir dans quelle mesure on peut déceler, ou non, certains choix politiques ou stratégiques dans la détermination et l'évolution des crédits de fonctionnement inscrits au budget de la justice d'année en année (point 3.3.). Enfin, nous ferons un gros plan sur quelques-uns des crédits de fonctionnement (point 3.4.), avant de conclure ce chapitre par quelques remarques de synthèse et points d'attention (point 3.5.).

3.1. Les crédits de fonctionnement : données de base

L'ensemble des moyens matériels prévus au programme de subsistance des juridictions représentait, en 2007, un montant de 182,133 millions d'euros.

Ce crédit budgétaire se répartissait, la même année, à parts presque égales, entre les moyens matériels qui sont ceux classiquement dévolus au fonctionnement d'une organisation, d'un côté, et les frais de justice en matière répressive, de l'autre côté.

Le tableau et le graphique ci-après récapitulent, pour l'ensemble de la période étudiée, l'évolution des moyens matériels répartis entre ces deux grandes catégories.

	Frais de fonctionnement (1000 € constants)		Frais de justice (1000 € constants)		Total moyens matériels (1000 € constants)
1995	69.663,50	69,06%	31.214,52	30,94%	100.878,02
1996	69.729,04	70,40%	29.318,51	29,60%	99.047,54
1997	67.426,83	70,17%	28.669,40	29,83%	96.096,22
1998	70.953,34	67,85%	33.623,65	32,15%	104.576,99
1999	66.710,31	63,14%	38.945,98	36,86%	105.656,29
2000	68.169,49	56,89%	51.657,89	43,11%	119.827,38
2001	65.021,34	55,83%	51.446,99	44,17%	116.468,33
2002	69.722,60	58,96%	48.536,16	41,04%	118.258,76
2003	69.544,04	52,18%	63.725,37	47,82%	133.269,41
2004	72.718,04	50,90%	70.136,04	49,10%	142.854,09
2005	84.911,96	51,28%	80.660,75	48,72%	165.572,71
2006	98.302,75	53,39%	85.828,40	46,61%	184.131,15
2007	96.114,00	52,77%	86.019,00	47,23%	182.133,00

Tab. 3 - Evolution des moyens matériels et de leur répartition (1995-2007)

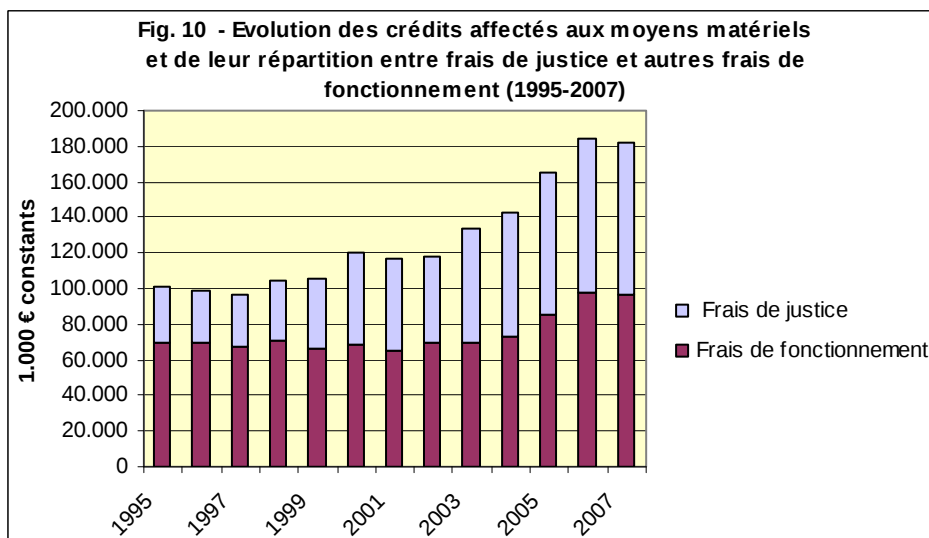
Le total des crédits affectés aux moyens matériels a connu une augmentation de 80,55% entre 1995 et 2007, alors que, durant la même période, la hausse des moyens en personnel était de 40,36%.

Cependant l'essentiel de cette spectaculaire augmentation des moyens matériels est due à l'explosion des frais de justice qui ont presque triplé au cours des treize années examinées, comme on le verra de manière détaillée dans le chapitre 4 ci-après. Si, au début de la période, les frais de justice représentent un peu moins de la moitié des frais de fonctionnement et donc, environ un tiers du total des moyens matériels, leur augmentation ne cesse au fil du temps, de même que s'accroît la proportion qu'ils représentent dans le total des crédits consacrés aux moyens matériels, pour atteindre près de 50% dans les dernières années.

L'évolution des frais de fonctionnement – déduction faite des frais de justice – est très différente. Calculée sur l'ensemble de la période étudiée, l'augmentation de ces crédits est de 37,97%, mais cette augmentation se répartit très inégalement dans le temps.

En effet, au cours de la période qui s'étend de 1995 à 2003, les frais de fonctionnement ne varient que faiblement, en dépit d'un léger tassement entre 1999 et 2001. A la fin de la première législature, on enregistre une diminution de 4,24% par rapport à 1995. A la fin de la seconde législature, on observe une hausse de 4,25% par rapport à 1999, en manière telle qu'on en revient au niveau de 1995. L'augmentation constatée se produit donc, en réalité, au cours de la dernière législature : entre 2003 et 2007, elle est de 38,21%.

Au total, cette augmentation importante réalisée sur une courte période apparaît en définitive comme un rattrapage, puisqu'elle tend à rapprocher l'accroissement des moyens matériels de celui des moyens en personnel observé sur l'ensemble des années considérées.



Si on les rapporte au total du programme de subsistance des juridictions, les moyens matériels dans leur ensemble représentent une proportion qui oscille grosso modo entre 18 et 25%. C'est au cours des dernières années que cette proportion est la plus élevée, mais, encore une fois, cette évolution est principalement conditionnée par celle des frais de justice.

La proportion des seuls frais de fonctionnement (déduction faite des frais de justice) par rapport au programme de subsistance des juridictions est, quant à elle, sensiblement plus stable au cours du temps et varie entre 11 et 14% ainsi qu'on peut le constater dans le tableau ci-dessous.

	Frais de fonctionnement (hors frais de justice) (1000 € constants)		Total moyens matériels (1000 € constants)		Programme de subsistance Juridictions (1000 € constants)
1995	69.663,50	13,87%	100.878,02	20,08%	502.313,69
1996	69.729,04	14,03%	99.047,54	19,93%	497.031,65
1997	67.426,83	13,29%	96.096,22	18,94%	507.334,82
1998	70.953,34	13,21%	104.576,99	19,47%	537.093,91
1999	66.710,31	11,92%	105.656,29	18,87%	559.772,35
2000	68.169,49	11,67%	119.827,38	20,51%	584.216,80
2001	65.021,34	11,10%	116.468,33	19,87%	586.023,57
2002	69.722,60	11,47%	118.258,76	19,45%	607.984,78
2003	69.544,04	11,05%	133.269,41	21,17%	629.534,43
2004	72.718,04	10,92%	142.854,09	21,46%	665.757,36
2005	84.911,96	11,94%	165.572,71	23,28%	711.362,27
2006	98.302,75	13,28%	184.131,15	24,87%	740.345,07
2007	96.114,00	12,89%	182.133,00	24,43%	745.578,00

Tab. 4 – Évolution des frais de fonctionnement hors frais de justice et du total des moyens matériels au sein du programme de subsistance des juridictions (1995-2007)

3.2. La composition des crédits de fonctionnement

Quels frais sont censés couvrir les crédits de fonctionnement ? Comment ces crédits sont-ils structurés ? De quelles informations dispose-t-on à ce propos ? C'est à ces différentes questions que nous allons tenter à présent de donner des éléments de réponse.

Nous le ferons en deux temps : d'abord en exposant le détail, pour l'année 2007, de toutes les allocations de base qui prévoient des crédits destinés à couvrir des besoins matériels; ensuite en mettant en évidence, sur la base d'une série d'exemples, certaines des évolutions que la liste et la structure des crédits de fonctionnement ont connues au cours de la période que nous avons étudiée.

3.2.1. Les crédits de fonctionnement - budget 2007

Au sein du programme de subsistance des juridictions, les moyens matériels figurent principalement dans deux activités distinctes intitulées respectivement "frais de fonctionnement" (activité 02) et "autres dépenses relatives au fonctionnement" (activité 03). Une troisième activité reprend les crédits spécifiquement affectés aux projets informatiques : "extension des applications informatiques : Projet Phénix et autres" (activité 05).

Le tableau ci-dessous reprend toutes les allocations de base qui concernent les moyens matériels de l'Ordre judiciaire, à l'exception des frais de justice, avec les crédits d'engagement prévus pour l'année budgétaire 2007 et le pourcentage que chacun de ces crédits représente par rapport au total.

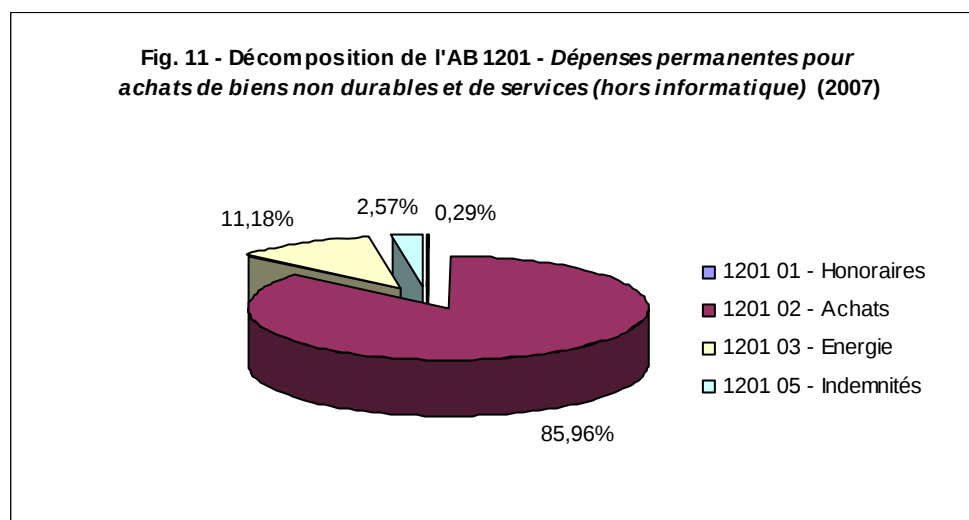
Activités et Allocations de base	(1.000 € constants)	
02 1201 - Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services (à l'exclusion des dépenses informatiques)	55441,0	57,68%
02 1204 - Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique	16682,0	17,36%
05 1204 - Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique (Projet Phenix et autres)	1500,0	1,56%
02 1206 - Loyer des biens immobiliers	93,0	0,10%
02 1207 - Dépenses pour achats exceptionnels de biens non durables et services	788,0	0,82%
02 1239 - Dépenses relatives à l'analyse de la charge de travail dans l'Ordre judiciaire	4,0	0,00%
03 1221 - Frais de représentation des juridictions ordinaires	168,0	0,17%
03 1225 - Frais de fonctionnement des services de photocopie (y compris les frais de reliure)	2143,0	2,23%
03 1241 - Frais découlant de la coopération judiciaire internationale	52,0	0,05%
03 3417 - Subsidés pour l'utilisation, par les services judiciaires, des bibliothèques des barreaux dans certains palais de justice	30,0	0,03%
03 4303 - Indemnités à accorder aux provinces et communes (art. 77 à 83 de la loi du 14 février 1961)	288,0	0,30%
02 7401 - Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables (à l'exclusion des dépenses informatiques)	6395,0	6,65%
02 7404 - Dépenses d'investissement relatives à l'informatique	10030,0	10,44%
05 7404 - Dépenses d'investissement relatives à l'informatique (Projet Phenix et autres)	2500,0	2,60%
Total	96114,0	100,00%

Tab. 5 - Détail des crédits alloués aux moyens matériels hors frais de justice (2007)

Au budget 2007 donc, les **FRAIS DE FONCTIONNEMENT** (activité 02) reprennent sept allocations de base distinctes :

- DEPENSES POUR ACHATS DE BIENS NON DURABLES ET DE SERVICES (A L'EXCLUSION DES DEPENSES INFORMATIQUES) (02.1201) : cette allocation de base est la plus importante du groupe "frais de fonctionnement". Elle se décompose en quatre articles :
 - Honoraires
 - Achats
 - Énergie
 - Indemnités.

La figure ci-dessous montre la répartition de ces crédits telle qu'elle se présentait en 2007.



Les montants affectés aux différents articles ne sont plus présentés dans les tableaux budgétaires depuis la réforme budgétaire qui a eu lieu vers la fin des années '80. Ils figurent dans la *Justification du budget général des dépenses* et dans les *Justifications globales* qui y sont annexées. Pour rappel, ces deux documents – qui, avec la note de politique générale déposée par le ministre, répondent à l'obligation prévue à l'article 13 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat – fournissent, comme leur nom l'indique, des informations, tant sur les montants prévus pour les différentes catégories de dépenses que sur les raisons qui les justifient.⁴⁵

- Des quatre articles qui détaillent l'allocation de base "dépenses pour achats de biens non durables et de services (à l'exclusion des dépenses informatiques)", ce sont les "ACHATS" qui constituent, de loin, le poste le plus important en volume. On y trouve notamment les frais de téléphone, de poste, de petit matériel de bureau, les dépenses liées à l'entretien des locaux, mobilier, matériel et machines, les achats de livres ainsi que les abonnements aux revues et journaux, les vêtements de travail, mais aussi la formation professionnelle.
- L'article "HONORAIRES" renvoie, d'après les tableaux particuliers contenus dans les *Justifications globales*, aux "prestations de tiers et honoraires des experts étrangers à l'administration" ainsi qu'à des "commissions diverses, jetons de présence, frais de route et de séjour". En l'absence de toute autre précision dans les documents publiés, ces intitulés ne permettent guère de se représenter clairement quelles sont les dépenses payées via ce crédit.

Par comparaison des diverses allocations de base, on peut exclure certaines dépenses, mais non fournir une définition positive du poste. Ainsi, il est permis de dire que les honoraires visés ici sont distincts de ceux qui sont payés au titre de frais de justice, que les jetons de présence ne sont en tout cas pas ceux des conseillers et juges sociaux ainsi que des juges consulaires, lesquels font l'objet d'une allocation de base particulière comprise dans les *Dépenses de personnel magistrats* (activité 04), et que les frais de route et de séjour prévus ici ne comprennent pas ceux qui sont versés au personnel de l'Ordre judiciaire puisque ces derniers figurent dans l'article "Indemnités" également inclus dans l'allocation de base *Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services*.

On ne peut que constater que tout ceci manque singulièrement de précision.

Interrogé, le service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion du SPF Justice confirme qu'il n'existe aucune description des critères qui doivent être appliqués pour classer des catégories de dépenses concrètes dans les différents articles compris dans l'allocation de base qui nous occupe.

Ce service indique par ailleurs qu'en l'occurrence, la catégorie "prestations de tiers et honoraires des experts étrangers à l'administration" peut couvrir des dépenses très variées tels que les coûts liés à l'exercice de la fonction du représentant belge à Eurojust (loyer, représentation, transport) ou encore ceux découlant des prestations d'experts occasionnels (professeurs d'université, interprètes, traducteurs, etc.).

- . L'article "ENERGIE" permet d'isoler les dépenses de consommation énergétique : essence et gasoil routier, gaz et mazout de chauffage, électricité. Comme dans tous les tableaux présentés dans les Justifications globales, le détail de ces crédits est fourni par division organique et par programme (en l'occurrence 56.0 : programme de subsistance des juridictions ordinaires). Par ailleurs, les Justifications globales présentent annuellement un tableau qui récapitule le bilan énergétique : ce dernier, quant à lui, totalise la consommation de tout le département de la Justice pour chacune des sources d'énergie mentionnées.

Sur la base des documents publiés, il est donc possible de voir quel est le montant annuel des crédits de l'Ordre judiciaire pour les dépenses énergétiques, mais il n'est pas possible en revanche d'isoler les informations de consommation propres à l'Ordre judiciaire, ni, *a fortiori*, de donner une vue sur la consommation de ses différentes entités.

- . L'article "INDEMNITES", enfin, permet de couvrir les sommes à rembourser aux membres du personnel (magistrats et personnel judiciaire) "pour charges réelles, dégâts matériels, etc." : frais de voyage et de séjour, indemnités kilométriques, indemnités pour charges réelles et dégâts matériels, débours, missions à l'étranger.

- DEPENSES DIVERSES DE FONCTIONNEMENT RELATIVES A L'INFORMATIQUE (02.1204) : ni la *Justification du budget général des dépenses* ni les *Justifications globales* ne commentent ce crédit. D'après les informations particulièrement minces que nous avons pu récolter, il semble que ce crédit peut couvrir, en plus des consommables informatiques, des dépenses liées à l'exécution de contrats de services avec des firmes spécialisées, y compris, par exemple, en vue du développement de nouvelles applications.
- LOYER DES BIENS IMMOBILIERS (02.1206) : aucun commentaire n'est fourni, ni par la *Justification du budget général des dépenses*, ni par les *Justifications globales*.
- DEPENSES POUR ACHATS EXCEPTIONNELS DE BIENS NON DURABLES ET DE SERVICES (02.1207) : la *Justification du budget général des dépenses* indique que les crédits prévus sous cette allocation de base servent à couvrir les dépenses exposées pour l'aménagement de locaux, sans autre précision.
- DEPENSES RELATIVES A L'ANALYSE DE LA CHARGE DE TRAVAIL DANS L'ORDRE JUDICIAIRE (02.1239) : bien que ce ne soit pas signalé par les documents justificatifs, il s'agit ici uniquement de couvrir les frais liés à l'exécution du contrat avec la société qui a été chargée de la mise au point de l'outil de mesure de la charge de travail pour le ministère public. Les frais de fonctionnement liés à la mise en place d'un bureau de mesure de la charge de travail auprès du collège des procureurs généraux sont pris en charge par les crédits génériques de fonctionnement.
- DEPENSES POUR L'ACQUISITION DE BIENS MEUBLES DURABLES (A L'EXCLUSION DES DEPENSES INFORMATIQUES) (02.7401) : le tableau qui figure dans les *Justifications globales* décompose ce crédit en matériel et machines, mobilier, et moyens de transport. Aucune autre précision n'est fournie.
- DEPENSES D'INVESTISSEMENT RELATIVES A L'INFORMATIQUE (02.7404) : aucun commentaire n'est fourni, ni par la *Justification du budget général des dépenses*, ni par les *Justifications globales*.

Les **AUTRES DEPENSES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT** (activité 03) se répartissent, toujours en 2007, selon les catégories suivantes :

- FRAIS DE REPRESENTATION DES JURIDICTIONS ORDINAIRES (03.1221) : COMME L'INDIQUE LA NOTE EXPLICATIVE DE LA JUSTIFICATION DU *budget général des dépenses*, le crédit inscrit sous cette allocation de base est destiné à supporter les frais relatifs à l'organisation de réceptions et d'accueil de personnes dans le cadre d'activités professionnelles. Ce poste budgétaire est d'une certaine manière un banc d'essai de la décentralisation puisque – ainsi que le précise la

note explicative de la *Justification du budget général des dépenses* – sur la base d'un montant forfaitaire déterminé par type d'instance, ce crédit est réparti en enveloppes fictives attribuées aux juridictions en fonction des besoins des années précédentes. Le crédit de ces enveloppes fictives est géré au niveau local.

- FRAIS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE PHOTOCOPIE (Y COMPRIS LES FRAIS DE RELIURE) (03.1225) : la note explicative de la *Justification du budget général des dépenses* signale que ce crédit pourvoit à la location des photocopieuses et à l'achat de papier pour les travaux de photocopies et d'impression.
- FRAIS DE JUSTICE EN MATIERE CRIMINELLE, CORRECTIONNELLE ET DE POLICE (LES FRAIS DE TRANSPORT DES ETRANGERS CONDUITS A LA FRONTIERE SONT ASSIMILES AUX FRAIS DE JUSTICE ET LIQUIDES D'APRES LES MEMES TARIFS). FRAIS DE SIGNIFICATION DES ARRETES D'EXPULSION. INDEMNITES DANS LES CAS PREVUS PAR L'ARTICLE 447 DU C.I.CR. ET PAR LA LOI SUR LA DETENTION PREVENTIVE. REPARATION DES DOMMAGES SUBIS A L'OCCASION D'UNE ACTION JUDICIAIRE. FRAIS RESULTANT DE LA LOI SUR L'ASSISTANCE JUDICIAIRE GRATUITE (LOI DU 10 OCTOBRE 1967). FRAIS DECOULANT DES COMMISSIONS ROGATOIRES (03.1240).
Cette allocation de base n'est pas commentée ici puisque, comme on l'a mentionné au début de ce chapitre, elle fera l'objet du chapitre 4 ci-après.
- FRAIS DECOULANT DE LA COOPERATION JUDICIAIRE INTERNATIONALE (03.1241) : la *Justification du budget général des dépenses* indique que ce crédit est destiné au soutien par les autorités belges d'initiatives en matière de coopération judiciaire pénale au niveau supranational. Ainsi, en 2007, il vise à assurer la coopération avec la Cour pénale internationale de La Haye et à répondre à des demandes de coopération introduites par le Tribunal International pour l'ex-Yougoslavie, le Tribunal International pour le Rwanda et le Tribunal pour le Sierra Léone.
- SUBSIDES POUR L'UTILISATION, PAR LES SERVICES JUDICIAIRES, DES BIBLIOTHEQUES DES BARREAUX DANS CERTAINS PALAIS DE JUSTICE (03.3417) : la *Justification du budget général des dépenses* signale, sans autre commentaire, que seules les bibliothèques des barreaux d'Anvers, de Bruges, de Courtrai et de Liège sont concernées par cette subvention.
- INDEMNITES A ACCORDER AUX PROVINCES ET AUX COMMUNES (ART. 77 A 83 ET 90 DE LA LOI DU 14 FEVRIER 1961) (03.4303): il s'agit d'un crédit visant à indemniser certaines communes pour la mise à disposition de locaux occupés par des justices de paix.

Enfin, le programme de subsistance des juridictions pour l'année budgétaire 2007 comporte une troisième activité qui reprend des moyens matériels et qui

s'intitule **EXTENSION DES APPLICATIONS INFORMATIQUES : PROJET PHENIX ET AUTRES** (activité 05). Cette activité se décompose en deux allocations de base :

- DEPENSES DIVERSES DE FONCTIONNEMENT RELATIVES A L'INFORMATIQUE (05.1204) : cette allocation de base ne fait l'objet d'aucun commentaire dans la *Justification du budget général des dépenses*.
- DEPENSES D'INVESTISSEMENT RELATIVES A L'INFORMATIQUE (05.7404) : la note explicative de la *Justification du budget général des dépenses* rappelle que des crédits d'engagement spécifiques ont été accordés lors du contrôle budgétaire 2004 pour "mener à bien divers projets informatiques dont le projet Phenix". Les autres indications fournies ont trait à l'utilisation qui sera faite des crédits sollicités. La nature des dépenses à couvrir n'est pas autrement précisée que par la référence à la notion d'équipement et à l'objectif de poursuivre "différents projets informatiques dont le projet Phenix".

Au terme de cette présentation des crédits prévus au budget 2007 pour couvrir les besoins matériels de l'Ordre judiciaire, quels sont les points qu'il nous paraît d'ores et déjà intéressant de mettre en évidence ?

Les critères qui président au classement des crédits budgétaires dans l'une ou l'autre des activités sont loin d'être clairs, en tout cas en ce qui concerne la répartition entre les Frais de fonctionnement et les Autres dépenses relatives au fonctionnement et, pour autant que nous ayons pu en juger, ne se trouvent pas explicités dans les sources publiées.

En ce qui concerne les crédits informatiques, il est évidemment intéressant, dans une perspective de plus grande transparence, de disposer d'allocations de base spécifiquement consacrées aux projets en développement. Mais cet avantage est surtout perceptible si la liaison à ces projets est établie de manière concrète et précise, ce qui, malheureusement, n'est pas vraiment le cas en l'occurrence.

Au risque d'enfoncer une porte ouverte, on soulignera tout de même à quel point est variable le degré de transparence que présentent les intitulés des allocations de base.

Par ailleurs, certaines d'entre elles recouvrent une catégorie de dépenses bien ciblées alors que d'autres renvoient à tout un éventail de frais qui peuvent présenter une certaine hétérogénéité.

Toutes ces caractéristiques ne facilitent évidemment pas une lecture éclairée du budget, même si l'on se contente d'une seule année budgétaire. Mais que dire alors de l'examen comparé des budgets de plusieurs années successives ?

3.2.2. La composition des crédits de fonctionnement : une évolution incessante

Au cours de la période que nous avons étudiée, les modifications dans les allocations de base et dans leur organisation sont en effet incessantes.

Différents cas de figure peuvent se présenter.

Le plus simple, mais pas le plus courant, est celui de la création d'une nouvelle allocation de base qui reprend un crédit visant à couvrir des dépenses qui sont nouvelles elles aussi. C'est ce qui se passe en 2003, avec la création de l'allocation de base *Dépenses relatives à l'analyse de la mesure de la charge de travail dans l'Ordre judiciaire*.

Par parenthèse, on notera que la *Justification du budget général des dépenses* est particulièrement laconique à ce propos : à côté du libellé apparaît seulement la mention "nouveau", alors que la note explicative se contente d'un bref "voir libellé". Le crédit inscrit cette année-là pour la première fois est pourtant de 625.000 euros. La note de politique générale du Ministre de la justice est heureusement plus explicite. Elle fait état de ce nouveau crédit et de l'utilisation qu'il est prévu d'en faire.⁴⁶

Il arrive également que le libellé d'une allocation de base soit légèrement modifié pour rendre compte d'une composition et d'une destination modifiées du crédit qui y est inscrit. C'est ce qui se produit à partir de 1997 à propos des frais de représentation. Jusqu'en 1996, il s'agit des *Frais de représentation de la Cour de Cassation*. Par la suite, l'intitulé est modifié au profit du libellé *Frais de représentation des juridictions ordinaires*. Bien entendu, le crédit correspondant est également adapté.

Plus fréquent, et un peu plus complexe, est le cas de la création d'une nouvelle allocation de base destinée à accueillir des crédits qui existaient déjà dans les budgets des années antérieures, mais englobés dans un crédit plus vaste.

En 2001, plusieurs allocations de base ont été créées sur ce mode, en particulier celles destinées à recevoir les crédits relatifs aux dépenses informatiques : dépenses de fonctionnement d'une part, et d'investissement de l'autre. Dans ce cas précis, le transfert de crédits a eu lieu entre deux allocations de base relevant de la même activité, en l'occurrence les *Frais de fonctionnement*. Mais les choses ne se passent pas toujours ainsi.

La nouvelle allocation de base peut aussi bien être créée dans une autre activité que celle où les crédits figuraient à l'origine. Ainsi, en 2001, une allocation de base est créée pour isoler les crédits destinés à payer les jetons de présence des conseillers et juges sociaux ainsi que des juges consulaires. De manière logique, elle est intégrée dans les *Dépenses de personnel magistrats* (activité 04).

Pourtant, les crédits inscrits dans cette nouvelle allocation de base figuraient jusqu'alors sous l'allocation de base *Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services*, qui relève des *Frais de fonctionnement* (activité 02).

Parfois encore, des crédits nouveaux sont octroyés dans le cadre de projets déterminés, alors que des crédits de même nature figuraient déjà au budget. La différenciation des nouveaux crédits peut alors s'opérer par la création d'une nouvelle activité, comme c'est le cas en 2005 avec l'*Extension des applications informatiques : Projet Phénix et autres* (activité 05).

Tous les nouveaux projets ne font cependant pas systématiquement l'objet d'un traitement de ce genre et ne sont donc pas aussi facilement repérables.

Comme on l'a montré ci-avant, la création d'une nouvelle allocation de base (spécifique) va souvent de pair avec le transfert de crédits provenant d'une autre allocation de base (plus générale). Qu'advient-il alors de cette dernière ?

Dans le meilleur des cas, son intitulé est modifié, mettant ainsi en évidence que les crédits qui s'y trouvent inscrits ont changé de structure par rapport aux années antérieures. Ainsi, l'allocation de base *Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services* s'assortit-elle, depuis 2001, de la mention "(à l'exclusion des dépenses informatiques)". Il en va de même pour les *Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables*.

En revanche, lors de la création de l'allocation de base *Jetons de présence alloués aux conseillers et aux juges sociaux et aux juges consulaires*, l'intitulé de celle où ils figuraient antérieurement n'a pas été modifié (*Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services*). Même dans les tableaux détaillés des *Justifications globales*, le libellé de la rubrique est demeuré inchangé (*Commissions diverses - Jetons de présence - Frais de route et de séjour*).

Est-il besoin de le préciser ? Il arrive qu'une allocation de base disparaisse. Au cours de la période qui nous occupe, ça a été le cas pour l'allocation de base libellée *Dépenses généralement quelconques occasionnées par la fourniture de systèmes informatiques destinés aux justices de paix, aux tribunaux de police, aux sections de police des parquets et aux greffes civils des cours d'appel*.

* * *

Bien entendu, tous ces changements s'expliquent en partie par l'évolution de la réalité. D'autre part, ils témoignent aussi, manifestement, d'un souci de clarification et de justification des crédits qui tend à s'accroître au fil du temps.

Ces modifications continues, sans doute particulièrement présentes dans cette partie du budget qui concerne les moyens matériels, sont donc normales, souvent nécessaires pour se conformer à la réalité, utiles à la transparence des crédits dans bien des cas. En outre, le plus souvent – il convient de le souligner – les transformations que connaissent les composantes du budget (divisions organiques, programmes, activités, allocations de base) sont effectivement documentées.

Il n'en reste pas moins qu'elles compliquent, parfois sérieusement, le travail de reconstitution de séries cohérentes, indispensable à la comparaison des années entre elles. Car pour reconstituer les crédits sur la base des sources publiées, il faut manipuler en parallèle quatre types de documents : tableaux budgétaires, justifications du budget général des dépenses, justifications globales, notes de politique générale des ministres de la Justice successifs.

De plus, au fil du temps, les modalités de publication de ces documents ont souvent varié. Même si l'on ne prend en considération que les années les plus récentes, et malgré les efforts de systématisation qui, indéniablement, ont déjà été faits, on doit bien constater que cette systématisation pourrait encore être améliorée.

L'enjeu de ceci n'est pas abstrait ou théorique.

L'examen des évolutions budgétaires constitue un élément essentiel dans le cadre de l'évaluation des politiques. Il s'agit dès lors de faciliter dans la mesure du possible un examen correct de ces évolutions sur des périodes suffisamment longues car certaines tendances ou certains cycles ne se manifestent que sur le moyen ou le long terme, de même que certaines politiques ne sortent leurs effets que très progressivement.

3.3. Crédits de fonctionnement et choix politiques

Outre le niveau des frais des années antérieures, qu'est-ce qui conditionne la détermination des crédits de fonctionnement ? Quelles décisions sont-elles prises pour orienter leur évolution ? Sur quelle base ?

Par rapport à ces questions, les documents justificatifs qui accompagnent le budget se révèlent souvent assez décevants.

Certes, par définition, les dépenses de fonctionnement existent indépendamment des politiques menées. Mais ceci ne signifie pas pour autant, que les politiques menées sont sans incidence sur l'évolution de ces crédits.

Or, si les justifications des crédits matériels rendent généralement compte du lien qu'il convient d'établir avec telle ou telle initiative nouvelle, en matière de personnel par exemple, ces justifications apparaissent cependant comme principalement descriptives.

Elles renvoient peu aux objectifs poursuivis.

Le fait que les dépenses de fonctionnement existent indépendamment des politiques menées, ne signifie pas davantage qu'il est impossible, ou qu'il n'y a pas lieu, de mener une politique explicite et cohérente de déploiement ou de maîtrise de ces crédits, même si une part des crédits de fonctionnement, il est vrai, est liée à des facteurs objectifs sur lesquels il n'est guère possible d'agir.

Mais là encore, l'éclairage fourni par les documents justificatifs du budget est souvent faible et ne va guère au-delà de l'énumération des éléments qui ont concouru à influencer, à la hausse ou à la baisse, le niveau du crédit.

Même si, au cours des dernières années étudiées, une tendance à justifier davantage certains crédits se manifeste, fréquemment, les justifications demeurent sommaires et, dans certains cas, on constate que les notes explicatives sont purement et simplement reprises d'année en année.

* * *

A ce propos, il convient de rappeler que, de juin 2002 à la fin de 2003, la Cour des Comptes a exécuté un audit du service BATMAT à une époque où ce dernier était en charge de la politique d'achat à destination de la magistrature (comme

aujourd'hui) mais aussi à destination des maisons de justice. Cet audit a porté sur 250 dossiers d'achats relatifs aux années budgétaires 2001 et 2002.⁴⁷

Au vu de l'attention dont la Justice, à l'époque, faisait l'objet au Parlement, de l'ampleur des moyens affectés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement destinées à la magistrature et aux maisons de justice, ainsi que de l'évolution de ces dépenses, la Cour des Comptes a organisé son audit autour de quatre questions principales. La première question était celle des objectifs poursuivis par le ministre de la Justice et son administration dans le cadre de la politique d'achats. La seconde visait l'organisation du service BATMAT et la capacité de cette organisation à garantir un fonctionnement efficient. La troisième question portait sur l'efficacité du processus d'achat. La quatrième, enfin, concernait le budget, sa préparation, et, après son exécution, sa justification vis-à-vis du ministre et du Parlement.

Les conclusions principales de cet audit soulignaient en particulier

- l'insuffisance du pilotage de la politique d'achat sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels clairement identifiés, ainsi que l'absence d'un plan annuel des besoins, entraînant l'impossibilité de distinguer des besoins prioritaires;
- le fait que BATMAT se comportait comme "un simple service d'exécution", dénué d'une série de traits caractérisant une organisation moderne, et doté d'un système informatique sous-exploité au niveau de la gestion des informations, de l'évaluation interne des processus de travail et de la gestion des crédits;
- l'absence de description, d'évaluation et de correction systématique des processus de travail, entraînant notamment la passation de commandes au fur et à mesure des demandes, sans fixation claire de priorités, ou encore le contrôle insuffisant des délais entre la demande et la commande, du respect des conditions administratives et techniques des commandes, de la qualité des produits délivrés;
- le fait que le ministre et le Parlement ne recevaient pas, aux différentes phases du processus budgétaire, les informations globales relatives aux achats de matériel, et que le lien n'était pas établi avec les objectifs de la politique et les résultats escomptés.

Une série de recommandations étaient également formulées.

Le SPF Justice a eu, à l'époque, l'occasion de faire valoir son point de vue, d'abord par courrier, puis lors de l'audition, au Parlement, du DG de l'Organisation judiciaire et du Président du Comité de direction.

Dans leurs réponses, ceux-ci (qui n'occupaient pas leurs fonctions actuelles au moment où ont été traités les dossiers d'achat qui sont servi de base à l'audit) ont mis en évidence une série de décisions et d'orientations nouvelles de nature

à offrir un commencement de réponse pour le moins, aux critiques de la Cour des Comptes. Ils ont notamment évoqué la mise en place par la DGOJ d'un système d'achat informatisé, l'orientation de la politique d'achat vers des achats groupés, l'élaboration du plan de management et opérationnel intégré du département (dont les objectifs stratégiques et opérationnels, se déployant et se précisant de niveau en niveau, se traduisent dans tous les services, en ce compris BATMAT), l'instauration, dans ce cadre, d'un modèle de gestion commun à toutes les directions générales verticales du SPF Justice et dont le suivi serait assuré par les directions générales horizontales, etc.

Sans doute serait-il intéressant, deux ans après cette discussion du rapport et des recommandations de la Cour des Comptes, de faire un nouvel état de la situation pour estimer dans quelle mesure les différentes pistes de solution avancées ont débouché sur une amélioration des lacunes décrites par le rapport d'audit.

3.4. Gros plan sur quelques postes

Tout en étant conscient de toutes les réserves qu'il est permis d'émettre à l'égard des documents budgétaires, il reste intéressant de regarder de plus près l'évolution de quelques-uns des crédits alloués aux dépenses de fonctionnement.

3.4.1. Crédits de fonctionnement stricto sensu et crédits d'investissements

Au total, comme on l'a déjà souligné au point 3.1. ci-avant, les moyens matériels (hors frais de justice) ont évolué de près de 38% sur l'ensemble de la période, l'essentiel de cette augmentation ayant eu lieu au cours de la dernière législature.

Mais si on répartit ce total en frais d'investissements, d'une part, et frais de fonctionnement au sens strict, d'autre part, on obtient une image un peu différente, ainsi que le mettent en évidence le tableau et les graphiques qui suivent.

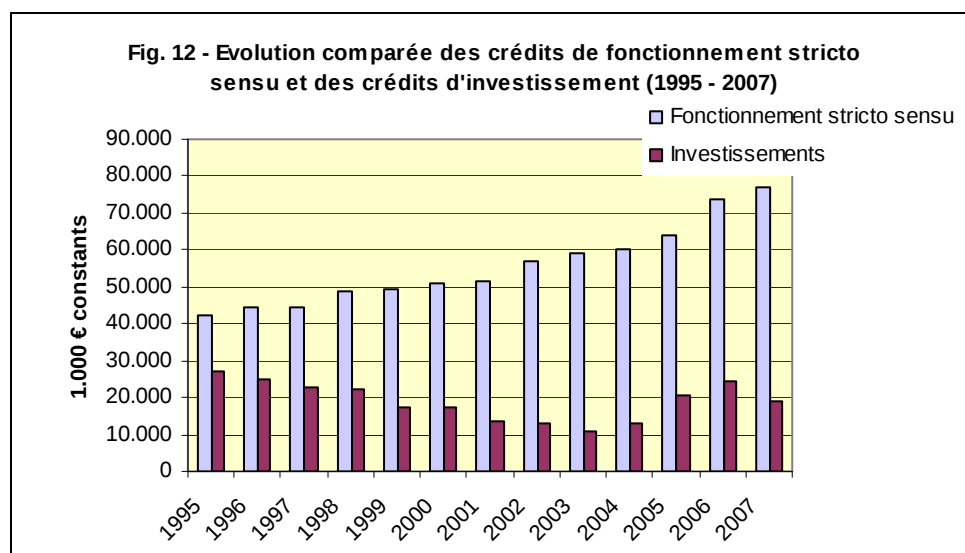
	Fonctionnement stricto sensu (1000 € constants)		Investissements (1000 € constants)		Moyens matériels Total hors frais de justice (1000 € constants)
1995	42 285,77	60,70%	27 377,77	39,30%	69 663,54
1996	44 559,38	63,90%	25 169,66	36,10%	69 729,04
1997	44 460,08	65,94%	22 966,74	34,06%	67 426,83
1998	48 955,20	69,00%	21 998,14	31,00%	70 953,34
1999	49 357,51	73,99%	17 352,80	26,01%	66 710,31
2000	50 747,24	74,44%	17 422,25	25,56%	68 169,49
2001	51 301,35	78,90%	13 719,99	21,10%	65 021,34
2002	56 722,97	81,36%	12 999,63	18,64%	69 722,60
2003	58 872,80	84,66%	10 671,23	15,34%	69 544,04
2004	59 969,54	82,47%	12 748,50	17,53%	72 718,04
2005	64 100,29	75,49%	20 811,66	24,51%	84 911,96
2006	73 831,10	75,11%	24 471,65	24,89%	98 302,75
2007	77 189,00	80,31%	18 925,00	19,69%	96 114,00

Tab. 6 – Évolution du total des moyens matériels hors frais de justice et de leur répartition en dépenses de fonctionnement stricto sensu et dépenses d'investissement (1995-2007)

Le volume des frais de fonctionnement stricto sensu est, en permanence, beaucoup plus important que celui des investissements. Mais la part de chacune de ces deux catégories de crédits dans le total des moyens matériels (hors frais de justice) varie considérablement au cours du temps. Les valeurs extrêmes se

présentent en 1995, où la proportion des investissements est de 39,30%, et en 2003, où cette proportion est de 15,34% seulement.

Si on examine alors séparément l'évolution des deux catégories de crédits, on constate qu'entre le début et la fin de la période, le niveau des investissements a chuté de près de 30,87%, alors que dans le même temps, les frais de fonctionnement stricto sensu ont, au contraire, progressé de 82,54%.



La première législature se signale par une très forte proportion des investissements, qui accuse cependant un mouvement décroissant du début à la fin de la période de quatre ans.

Il est vrai que depuis le début des années '90, une attention particulière a été portée à la Justice et que les plans se sont succédés, chacun comprenant un volet d'appui budgétaire, pour s'ajuster et s'intégrer finalement dans le « Plan pluriannuel pour la Justice », daté du 18 juin 1993. Comme le rappelle la note de politique générale du ministre de la Justice pour l'année budgétaire 1995, il est prévu que l'exécution de ce plan sorte ses effets budgétaires jusqu'en 1997. Une de ses lignes de force principales est « d'assurer un équipement adéquat ».⁴⁸ On remarquera néanmoins que les documents justificatifs ne permettent pas de se représenter les options qui ont été prises, les objectifs concrets poursuivis, ou les résultats des choix posés.

Au cours de ces quatre années, la proportion correspondante des frais de fonctionnement stricto sensu est forcément relativement faible. Mais ceci ne doit pas masquer le fait qu'en valeurs absolues, les frais de fonctionnement enregistrent toutefois une augmentation : elle est de 16,72% entre la première et la dernière année de la législature.

Durant la seconde législature, l'augmentation des crédits de fonctionnement se poursuit, quoique faiblement jusqu'en 2002. L'écart entre la première et la dernière année de la législature est cependant de 19,28%.

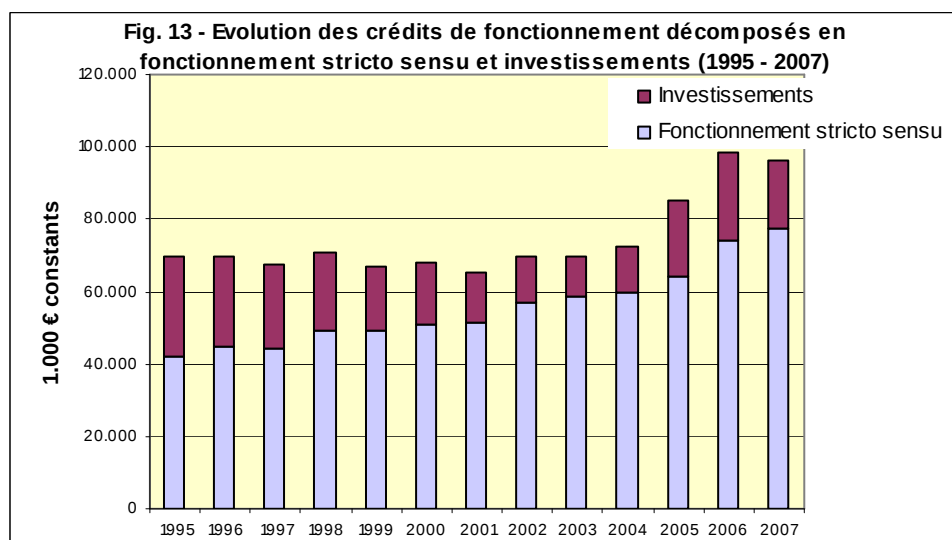
Dans le même temps, les crédits d'investissements se contractent fortement. Entre le début et la fin de la législature, leur niveau chute de 38,5%.

La troisième législature enfin voit se poursuivre, de manière accélérée, le mouvement à la hausse des crédits de fonctionnement, qui augmentent de 31,11% entre la première et la dernière année. En ce qui concerne les investissements, un très important redressement a lieu puisque le montant des crédits est de 77,35% plus élevé en 2007 qu'en 2003.

On notera toutefois que la comparaison entre la première et la dernière année d'une législature est, en l'occurrence, un peu fallacieuse. On peut constater en effet que les crédits d'investissement enregistrent un tassement au cours de la dernière année de chacune des trois législatures englobées dans la période étudiée. Mouvement assez peu étonnant somme toute : les grands projets ont lieu plus tôt dans une législature et du reste, les périodes d'affaires prudentes et courantes entravent considérablement les possibilités d'obtention de crédits de ce genre.

Ceci, cependant, n'a pas pour effet de modifier radicalement les tendances observées.

On peut observer en outre que la diminution des crédits d'investissement semble intervenir, au milieu de la période, comme un moyen de contrôler l'augmentation budgétaire, puisque cette diminution engendre une stagnation relative du total "fonctionnement + investissement", ainsi que le met en évidence le graphique qui suit.



Ceci constitue évidemment un choix politique important : le genre de choix qui devrait pouvoir être mis en évidence suffisamment que pour pouvoir faire l'objet d'un débat parlementaire, car il n'est évidemment pas sans conséquence sur l'avenir.

3.4.2. Les dépenses liées à l'informatique

En dépit des efforts déployés en ce sens, nous n'avons pas pu isoler les dépenses liées à l'informatique pour l'ensemble de la période. Si les crédits de fonctionnement informatique sont, depuis 1998, identifiables sans doute possible au sein de l'A.B. 1201, en revanche, jusqu'en 2001, les crédits d'investissements informatiques restent mêlés de manière indissociable aux autres crédits d'investissement de l'A.B. 7401.

Cependant, durant la période 1995-1999, différents projets informatiques étaient en cours, dont les budgets étaient prévus dans une A.B. spécifique au sein des *Autres dépenses relatives au fonctionnement* : 03.7414 – "Dépenses généralement quelconques occasionnées par la fourniture de systèmes informatiques aux justices de paix, aux tribunaux de police, aux sections de police des parquets et aux greffes civils des cours d'appel". Cette A.B. a ensuite disparu des tableaux budgétaires.

Pendant la période où elle était active, quels crédits étaient, par ailleurs, prévus pour couvrir des frais de fonctionnement et d'investissement informatiques ? En l'absence de réponse certaine à cette question, et vu, notamment, le caractère particulièrement fluctuant des crédits d'investissements, ce n'est donc qu'à partir de 2001 que l'on peut, à coup sûr, suivre l'évolution de ces crédits particuliers. Ces données figurent dans le tableau et le graphique ci-après.

	56 02 1204 Fonct. en général	56 05 1204 Fonct. Phenix et autres projets	% Fonct.	56 02 7404 Invest. en général	56 05 7404 Invest. Phenix et autres projets	% Invest.	TOTAL (1.000 € constants)
2001	9.566,34		53,50%	8.314,85		46,50%	17.881,19
2002	9.004,74		53,45%	7.843,87		46,55%	16.848,62
2003	11.067,99		66,49%	5.577,67		33,51%	16.645,65
2004	11.632,55		60,22%	7.683,49		39,78%	19.316,04
2005	12.057,25	1.542,90	49,74%	11.170,60	2.571,50	50,26%	27.342,25
2006	12.692,58	1.522,50	51,99%	10.590,51	2.537,50	48,01%	27.343,09
2007	16.682,00	1.500,00	59,20%	10.030,00	2.500,00	40,80%	30.712,00

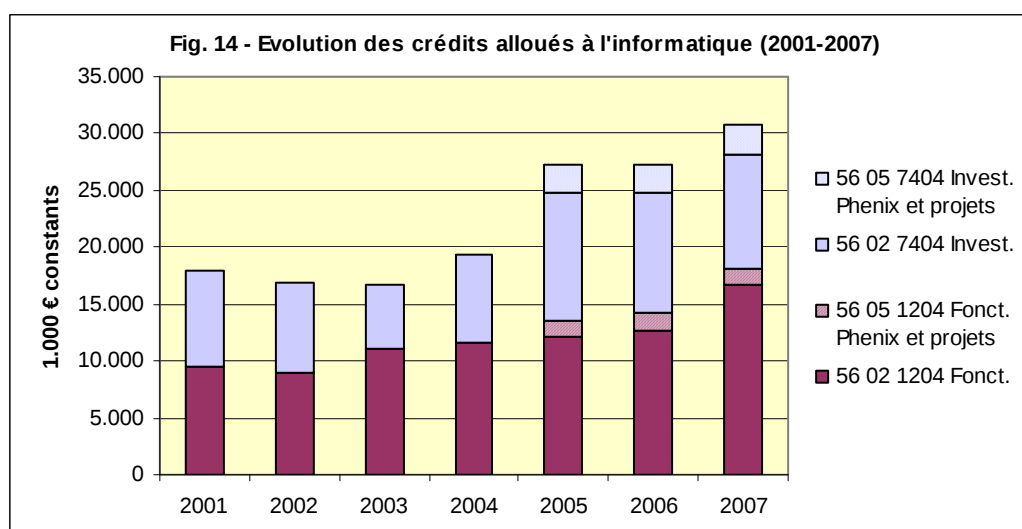
Tab. 7 – Évolution des crédits alloués aux dépenses informatiques (2001-2007)

Comme on peut le constater, sur toute la période, le comportement comparé des deux groupes de crédits informatiques est assez différent de ce que l'on observe pour les crédits de fonctionnement et d'investissement considérés dans leur ensemble. Ici, le niveau des investissements est en permanence fort élevé, en dépit d'une sérieuse diminution en 2003. Mais il s'agit peut-être là seulement du phénomène de « fin de législature » déjà signalé.

Un important rattrapage se produit en 2005 et 2006, concomitamment à la création (au budget 2005) d'une nouvelle activité spécialement dédiée aux crédits alloués aux projets « Phenix et autres ».

Si, à ce moment-là, la part du fonctionnement dans le total diminue forcément en proportion, le volume de ces derniers crédits continue cependant d'augmenter. Les crédits de fonctionnement informatique prévus en 2007 atteignent ainsi près du double de ceux de 2001 (augmentation de 90,06%).

Quant aux crédits d'investissements informatiques, ils enregistrent en définitive une progression de 50,69% par rapport à 2001.



Nous nous sommes expliqués, au début de ce rapport, sur les raisons méthodologiques pour lesquelles nous avons choisi de travailler à partir des crédits initiaux. Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que l'on obtient ainsi une image prévisionnelle, qui peut différer considérablement des réalisations.

La Cour des Comptes a ainsi pu mettre en évidence, sur la base des chiffres communiqués par le SPF Justice, « que la phase d'analyse du projet Phenix, qui devait primitivement être réalisée en 2002, n'a été finalisée qu'en 2003 » et qu'à la fin de l'année 2004, « le développement des applications dans les juridictions n'avait pu être mis en œuvre et avait été reporté à l'année 2005, au cours de laquelle devaient être menées les premières expériences pilotes. » Un surcoût de 1,3 million d'euros est également souligné, résultant « de l'attribution d'un marché supplémentaire attribué par procédure négociée à l'adjudicataire du marché principal » en vue de l'achèvement du cadre technologique du projet. La Cour conclut que « par rapport aux estimations initiales prévoyant que le projet serait essentiellement à charge des budgets des années 2002 à 2005, la réalisation, certes très complexe, accuse un retard certain sur ces prévisions, la finalisation étant projetée pour 2007 et 2008. »⁴⁹

Auditionné au Parlement le 21 avril 2005 à l'occasion de la discussion en Commission de la Justice du projet de loi instaurant le système d'information

Phenix, le Président du Comité de direction du SPF Justice fournit notamment une série de données relatives aux engagements et ordonnancements budgétaires réalisés dans le cadre du projet Phenix (rappelons qu'à ce moment-là, une activité spécifique n'existe pas encore au budget). Il apparaît ainsi qu'en 2004, les ordonnancements ont été de 8,25 millions d'euros, pour des engagements qui atteignaient, quant à eux, 11,5 millions d'euros.⁵⁰

On notera encore que la création d'activités distinctes pour les projets informatiques est une pratique de nature à accroître la transparence du budget. Dans le cas de la nouvelle activité 05 qui apparaît au budget en 2005, on observera que la création de l'activité correspond précisément avec le moment où il est mis un terme aux dépenses spécifiquement liées au projet Phenix ! Comme le rappelle le communiqué de presse diffusé le 7 mars 2007 par la Ministre de la Justice à l'occasion de la rupture du contrat avec la société Unisys, les dernières factures ont en effet été payées en décembre 2004.

Il serait intéressant d'obtenir un aperçu des transferts de crédits entre activités et entre allocations de base qui ont lieu dans ce domaine, d'autant plus que, par le biais des contrats de services avec des sociétés spécialisées, certaines dépenses qui sont en fait des dépenses d'investissement – comme le développement de nouvelles applications – peuvent être réalisées au moyen de crédits de fonctionnement.

Vu les montants concernés et les importants développements encore attendus dans ce domaine pour le futur, il serait plus que bienvenu de disposer de données pointues permettant un monitoring en continu de la situation budgétaire.

3.4.3. L'article "Honoraires"

Vu son faible montant (160 000 € au budget 2007, à peine visibles sur le graphique présenté au point 3.2.1. ci-avant), le crédit prévu à l'article "Honoraires" de l'AB 02 1201 ne devait, a priori, guère retenir notre attention. Cependant, l'examen de l'évolution de cette AB, reprise au tableau ci-dessous, fournit un exemple extrême du genre de difficulté qu'on rencontre en travaillant sur les documents budgétaires.

02 1201 01	(1.000 € constants)
1995	578,64
1996	319,43
1997	348,95
1998	1273,77
1999	2603,05
2000	5414,86
2001	125,70
2002	125,67
2003	124,18
2004	132,33
2005	135,78
2006	160,37
2007	160,00

Tab. 8 – Evolution de l'article "Honoraires" de l'AB 02 1201 (1995-2007)

D'une année à l'autre, les crédits prévus dans cet article évoluent de manière complètement erratique. Ils chutent d'abord de 45% entre 1995 et 1996, remontent d'environ 10% en 1997, et soudain explosent, multipliés par 3,6 en 1998, avant de doubler encore, deux fois de suite, en 1999 et en 2000. A partir de 2001, ils tombent à un niveau très inférieur à tout ce qu'on a pu observer jusque là, et se stabilisent plus ou moins, n'enregistrant une nouvelle hausse vraiment significative qu'à partir 2006 (18% de plus qu'en 2005). A tous ces bouleversements : pas le moindre début d'explication dans les documents justificatifs ! Comme nous l'avons déjà signalé, les services du SPF ont alors été interrogés. La réponse que nous avons reçue éclaire partiellement la nature des dépenses qui peuvent être couvertes par ce crédit. Compte tenu du caractère très large des dépenses possibles, on peut comprendre, comme le signalent les services du SPF, que des variations dans les crédits alloués puissent survenir. Ces services insistent une fois encore, également, sur le fait que la préparation du budget est un exercice abstrait à certains égards, et qui, de plus, se déroule souvent dans des conditions de délai peu confortables. Les réalisations, comme on l'a précisé à plusieurs reprises déjà, peuvent s'écarter très sensiblement des prévisions budgétaires.

Les variations observées ici n'en demeurent pas moins complètement hors de proportion et nous laissent sans aucune hypothèse sérieuse à propos du sens des observations que nous venons de faire.

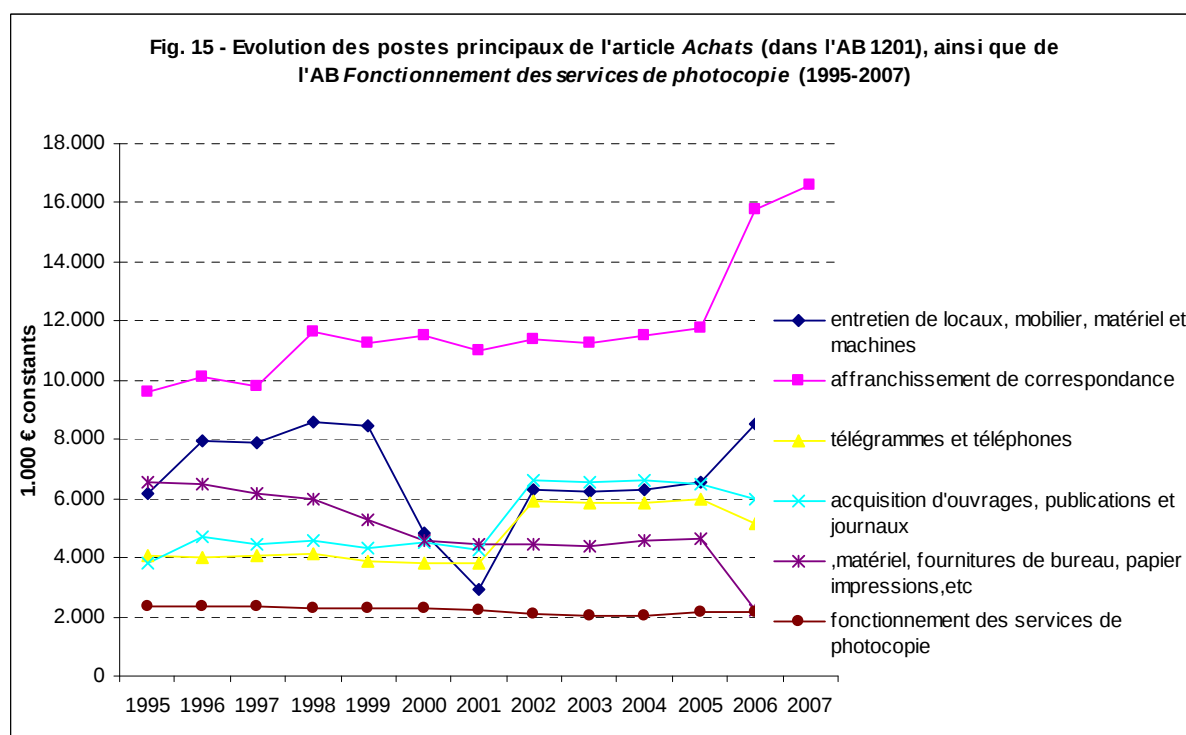
Ce genre de situation appelle évidemment des moyens permettant de les éviter dans toute la mesure du possible.

3.4.4. Quelques composantes significatives de l'article "Achats"

Au cours de la période étudiée, l'article "Achats" représente, bon an mal an, de 80 à 87% de l'AB 1201. C'est un article qui permet de couvrir des dépenses fort hétérogènes comme on l'a vu ci-avant (point 3.2.1).

Il était impossible, dans le cadre de ce rapport, de s'attaquer de manière approfondie et détaillée à l'étude des crédits qui y figurent. A titre indicatif, nous fournissons cependant ici une représentation graphique de l'évolution des postes les plus volumineux de ce crédit.

Pour mémoire, les crédits de formation professionnelle sont jusqu'ici inclus dans cet article. Leur évolution ayant été commentée au point 2.4. ci-avant, ils ne sont pas repris ici.



En revanche, nous avons ajouté les données de l'AB 03 1225 – Fonctionnement des services de photocopie, considérant qu'il y avait une logique à les rapprocher des autres crédits présentés.

On observera que chacune de ces courbes se comporte de manière assez différente des autres. On aimerait pouvoir émettre des hypothèses sur les raisons qui justifient l'allure particulière de chacune d'elles. Mais pour cela, il faudrait avoir accès à toute une documentation, interne aux services, et dont on peut du reste se demander dans quelle mesure elle serait vraiment accessible.

En première approche, ces données semblent intéressantes. Toutefois, elles ne pourraient nous fournir des indications pour l'élaboration d'une politique, que si nous disposions d'un ensemble d'informations permettant leur mise en contexte et leur interprétation. En l'occurrence, ces informations nous font défaut.

3.4.5. Les dépenses énergétiques

Même type de constat pour les dépenses énergétiques. Comme le montrent le tableau et le graphique présentés ici, on dispose de toute une série d'informations, sur la répartition des crédits entre les différentes sources d'énergie, mais aussi, au niveau global (du SPF et de toutes les entités extérieures alimentées par son budget), sur les volumes de consommation.

A l'époque actuelle plus que jamais, il paraît impérieux de se donner les moyens d'approfondir les données disponibles dans ce domaine et la compréhension que nous pouvons en avoir, notamment en les désagrégeant pour atteindre les informations concernant le niveau local, de manière à favoriser des choix stratégiques "durables" et à promouvoir, au sein des entités, des attitudes de consommation énergétique responsables.

	Mazout de chauffage + Gaz		Electricité		Autres		Total
1995	2979,91	54,42%	2495,06	45,56%	0,88	0,02%	5475,85
1996	2967,00	53,87%	2531,08	45,96%	9,22	0,17%	5507,30
1997	3194,76	54,11%	2700,37	45,74%	9,05	0,15%	5904,19
1998	2722,50	49,39%	2779,69	50,42%	10,43	0,19%	5512,62
1999	2171,99	45,67%	2478,52	52,12%	105,11	2,21%	4755,63
2000	2181,15	44,31%	2665,02	54,14%	76,22	1,55%	4922,39
2001	2337,39	47,78%	2426,50	49,60%	127,87	2,61%	4891,75
2002	2343,04	53,42%	1915,97	43,69%	126,74	2,89%	4385,75
2003	2315,26	53,42%	1893,25	43,69%	125,23	2,89%	4333,74
2004	2287,12	53,56%	1864,08	43,66%	118,78	2,78%	4269,99
2005	2520,07	53,72%	2038,69	43,46%	132,69	2,83%	4691,44
2006	3206,39	58,07%	2177,18	39,43%	138,04	2,50%	5521,60
2007	3379,00	54,50%	2462,00	39,71%	359,00	5,79%	6200,00

Tab. 9 – Evolution des crédits alloués pour dépenses énergétiques (1995-2007) (1000 € constants)

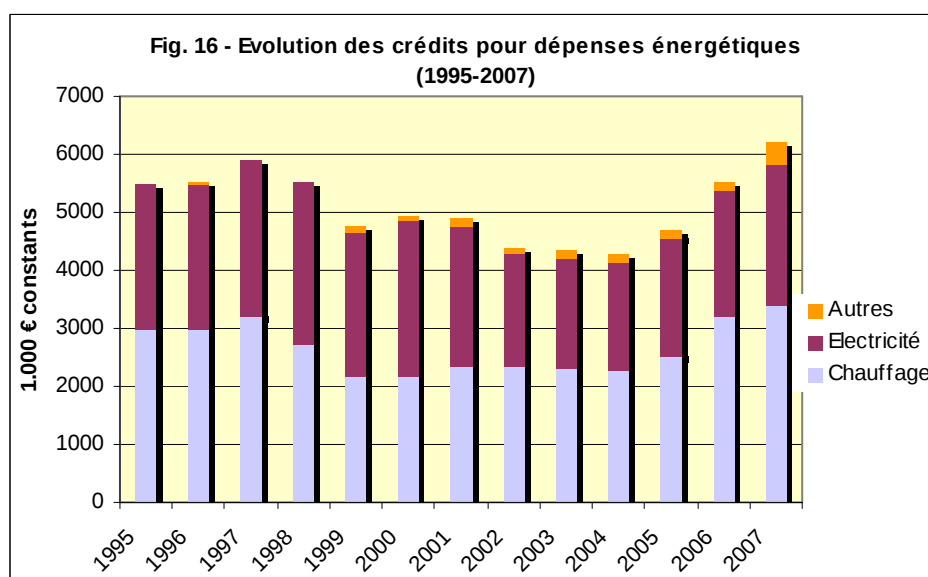
En se fondant sur les données disponibles dans les sources publiées, on ne peut guère aller au-delà de quelques constats de base.

Au cours de la période, les dépenses totales en énergie oscillent entre 9,5 et 14% du volume de l'AB 1201.

Les crédits pour dépenses de chauffage, dont le niveau est assez élevé au début de la période, se tassent à partir de 1999, puis remontent très légèrement en 2001, pour ensuite se stabiliser autour de ce niveau jusqu'en 2004. En 2005, ils repartent à la hausse. En 2006 et 2007 enfin, on atteint, puis franchit, le niveau de crédits de 1997, l'année de la période antérieure qui présentait la valeur la plus élevée.

La courbe des crédits pour dépenses d'électricité diffère légèrement de la précédente, tout en accusant dans l'ensemble les mêmes grandes tendances.

De 1998 à 2001, la part relative des crédits pour dépenses en électricité est légèrement supérieure à celle des crédits pour chauffage. Pour toutes les autres années de la période, c'est l'inverse, avec une augmentation tendancielle de la proportion des crédits pour chauffage dans les budgets des deux dernières années.



3.4.6. Quelques composantes de l'article "Indemnités"

L'article "Indemnités" ne représente pas une part très importante de l'AB 1201. Si on excepte 1995 de la période que nous avons étudiée, cette proportion varie entre 1,65% en 1998 et 2,59% en 2006.

Bien entendu, le budget de l'Ordre judiciaire étant ce qu'il est, cette faible part représente néanmoins 1,425 million d'euros en 2007 (ou 2,57% du crédit total de l'AB 1201).

Un simple coup d'œil au tableau ci-dessous (colonne "02.1201.05 - Total") permettra de remarquer que la valeur de 1995 est très excentrique : ceci tient au fait que jusqu'en 1995, les indemnités pour abonnements versées aux membres du personnel de l'Ordre judiciaire étaient comptabilisées sous cet article. A partir de 1996, ce crédit particulier est transféré vers les moyens en personnel, ce qui explique la chute brutale que l'on peut observer pour cette année par rapport à la précédente.

(1000 € constants)	Frais de voyage et de séjour	% du Total	Indemnités km	% du Total	02.1201.05 - Total
1995	-	-	532,23	31,03%	1.715,13
1996	-	-	458,10	59,11%	775,03
1997	-	-	451,33	57,19%	789,12
1998	-	-	444,66	58,46%	760,68
1999	326,50	36,92%	438,09	49,53%	884,45
2000	325,75	36,36%	437,04	48,79%	895,80
2001	323,61	36,67%	430,59	48,79%	882,57
2002	319,51	37,04%	429,20	49,75%	862,67
2003	315,72	37,45%	424,11	50,31%	842,96
2004	312,59	36,59%	416,79	48,78%	854,42
2005	302,41	31,61%	528,70	55,27%	956,60
2006	385,70	29,69%	568,40	43,75%	1.299,20
2007	610,00	42,81%	600,00	42,11%	1.425,00

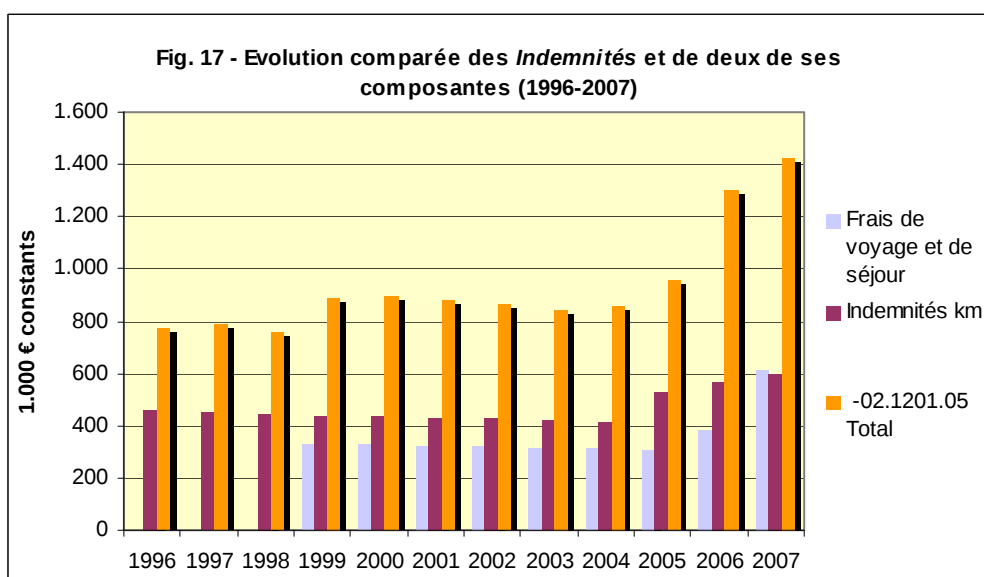
Tab. 10 – Evolution de l'article "Indemnités" et de deux de ses composantes (1995-2007)

Pour cette raison, nous avons omis l'année 1995 dans le graphique qui suit.

L'article "Indemnités" a connu diverses restructurations au cours de la période que nous avons examinée. Ainsi, les "Frais de voyage et de séjour" ne sont isolés qu'à partir de 1999.

La lecture de la courbe "Total" permet cependant de conclure que les frais de voyage et de séjour étaient bel et bien comptabilisés au sein de cet article dans les années antérieures à 1999. La hausse enregistrée cette année-là est en effet relativement faible par rapport au montant du "nouveau" crédit "Frais de voyage et de séjour" : celui-ci ne semble donc pas être venu s'ajouter au total, mais c'est bien une restructuration interne du crédit qui a vraisemblablement eu lieu.

Le crédit total de l'article, considéré sur la période 1996-2007, est d'abord assez stable avant d'enregistrer une première augmentation significative en 1999 (+ 16,3% par rapport à 1998). Un nouveau plateau se présente alors jusqu'en 2004, suivi d'une augmentation, d'abord modérée (+12% en 2005 par rapport à 2004), puis très franche (+ 35,8% en 2006 par rapport à 2005, + 9,7% en 2007 par rapport à 2006).



Les "Frais de séjour et de voyage", très stables de 1999 à 2005, connaissent une première augmentation sérieuse en 2006 (+27,5% par rapport à 2005) et une seconde, plus forte encore, en 2007 (+58%).

Les "Indemnités kilométriques", de leur côté, montrent une courbe descendante de 1995 à 2004. En 2005, les crédits retrouvent le niveau de 1995, pour ensuite le dépasser, selon un mouvement ascensionnel moins marqué que celui des "Frais de séjour et de voyage", mais qui amène néanmoins ces deux crédits à un niveau quasi-identique.

Une fois de plus, nous devons bien constater que nous ne sommes pas en mesure de poser des hypothèses tant soit peu fondées à propos des évolutions décrites.

3.5. Synthèse et points d'attention

Dans ce chapitre, nous avons, comme dans les autres parties de ce rapport, travaillé systématiquement sur deux plans.

L'examen de l'information disponible relativement aux crédits alloués à l'Ordre judiciaire pour répondre à ses besoins en matériel, nous a permis d'une part, de développer une analyse descriptive de cette information en l'inscrivant dans une perspective longitudinale et d'autre part, d'adopter, une position réflexive à propos de cette première démarche et d'en tracer ainsi les limites.

À travers le premier aspect, nous pensons avoir montré le genre de travail qu'il est possible et intéressant de faire sur des données de cet ordre.

Ainsi qu'on le pressent intuitivement dès qu'on entreprend de les traiter, ces données sont précieuses et mériteraient d'être exploitées de manière systématique. Ceci est vrai en général, mais l'est plus encore dans la perspective de dégager les éléments indispensables pour préparer la décentralisation de la gestion judiciaire, et dans un second temps, dans la perspective de mettre à la disposition des responsables judiciaires des outils de gestion journalière des moyens budgétaires.

L'exercice minutieux de décryptage de l'agencement et de la structure des crédits auquel on s'est livré a, de son côté, mis en évidence les limites des données budgétaires disponibles, sous l'angle de l'accessibilité, de la transparence, de la cohérence, et de l'articulation à des choix politiques ou stratégiques.

A contrario, cette partie du chapitre 3 fournit des indications pour faciliter, dans le futur, une approche cohérente de l'évolution des crédits consacrés aux moyens matériels, voire plus largement, du budget de l'Ordre judiciaire dans son ensemble.

* * *

Deux voies d'action, complémentaires, se trouvent ainsi ébauchées.

L'une, technique, a trait aux composantes budgétaires, à leur expression, à leur évolution, et à ce que l'on pourrait entreprendre pour faciliter l'accès aux documents et la lisibilité de ceux-ci, pour limiter les incohérences, etc.

Elle concerne aussi la mise en place des outils de gestion de nature à faciliter l'élaboration du budget et le contrôle de son exécution.

L'autre voie d'action concerne ceux et celles qui sont ou seront confrontés à ces données budgétaires.

Un effort de formation doit être poursuivi, tant au profit du personnel de l'administration centrale qu'au profit des membres du personnel de l'Ordre judiciaire (magistrats et personnel judiciaire).

La visée de la formation ne doit pas uniquement être l'amélioration de la maîtrise des outils. Elle doit également avoir pour objectif de faire tendre les personnes vers une vision plus programmatique et plus stratégique de leur travail. En ce qui concerne les fonctionnaires du SPF, il y a tout lieu d'espérer que le plan de management et opérationnel intégré contribuera à cette évolution par le rapprochement qu'il opère entre les objectifs des services et les objectifs individuels des membres du personnel.

Enfin, à la croisée des interventions techniques visant les données et des actions de formation et de sensibilisation des personnes, se trouve le knowledge management : se doter d'outils de gestion performants, améliorer la qualité de l'information de base et former les individus risque de se révéler peu efficace si on ne se dote pas également d'outils qui rendront possible la construction, l'accumulation et le maintien au sein de l'organisation des connaissances adéquates.

*

*

*

CHAPITRE 4. LES FRAIS DE JUSTICE

Il nous est apparu essentiel de consacrer un chapitre aux frais de justice en matière répressive compte tenu de l'importance de ce poste budgétaire; plus de 80 millions d'euros en 2007 mais aussi compte tenu du caractère perfectible de la gestion de ce type de frais par les autorités administratives et judiciaires.

Les frais de justice comprennent tous les frais engendrés par toute procédure pénale dans la phase d'information, d'instruction ou de jugement mais aussi les frais exposés pour les procédures dans lesquelles le Ministère public agit d'office, les frais engendrés par la loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale, toute procédure dans le cadre de l'assistance judiciaire et de l'aide juridique ainsi que les frais engendrés par la loi du 17 mai 2006 relative aux tribunaux d'application des peines.

4.1. Aperçu législatif et réglementaire

Au cours de ces derniers mois, la législation relative aux frais de justice en matière répressive a connu diverses modifications.

Les dispositions sur les frais de justice sont actuellement reprises dans la loi-programme du **27 décembre 2006** – Titre II. – Justice.

Cette loi détermine notamment la liste des frais de justice comprenant entre autres les frais engendrés par toute procédure pénale dans la phase d'information, d'instruction, de jugement.

L'arrêté royal du **27 avril 2007** établit un nouveau règlement général sur les frais de justice en matière répressive.

On y trouve notamment la liste des frais de justice, leur tarification et leur procédure de paiement et de recouvrement. Les sommes fixées sont liées, au 1^{er} janvier de chaque année, aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation tel qu'il est appliqué pour le traitement du personnel des services publics fédéraux.

L'arrêté royal du **27 novembre 2007** apporte déjà des modifications au chapitre IV de l'annexe contenant les honoraires en matière répressive de l'arrêté royal du 27 avril 2007 et plus particulièrement les expertises en matière d'analyse génétique.

Le **10 décembre 2007**, le Collège des procureurs généraux a adopté une première circulaire n° Col 13/2007 contenant les premiers commentaires relatifs à l'arrêté royal du 27 avril 2007 ainsi que des recommandations relatives à son exécution. Une circulaire plus complète sera établie ultérieurement.

Précédemment, les textes en vigueur étaient :

- l'arrêté royal du 28 décembre 1950 contenant le règlement général sur les frais de justice, modifié par l'arrêté royal du 13 juin 1999,
- l'arrêté ministériel du 18 septembre 2002 (connu sous la date du 26 septembre 2002).

Les réformes décidées en 2007 ont incontestablement permis de rénover considérablement des textes trop anciens.

Au cours des quinze dernières années, de nombreuses initiatives législatives dans le domaine du droit pénal ont été prises ; beaucoup d'entre-elles ont eu un impact budgétaire en matière de frais de justice. Tel a été le cas pour tout ce qui a concerné les analyses ADN, la téléphonie mais aussi la loi dite Franchimont et bien d'autres encore. Il faut souligner que très souvent, lors des discussions parlementaires, la dimension coût n'a pas été abordée avec précision, voire parfois pas du tout. Cela pose naturellement des difficultés sérieuses en matière de gestion par la suite.

L'analyse des notes de politique générale des Ministres de la Justice successifs montre une grande diversité dans la priorité accordée à la gestion des frais de justice ; cela va du silence à des prises de position extrêmement précises. On peut relever que depuis le budget 2004 ce poste est systématiquement considéré comme prioritaire.

Les intervenants

De nombreux intervenants sont impliqués dans la gestion des frais de justice. Aux côtés des acteurs judiciaires (magistrats, greffiers, secrétaires de parquet) et administratifs (SPF Justice), on retrouve notamment :

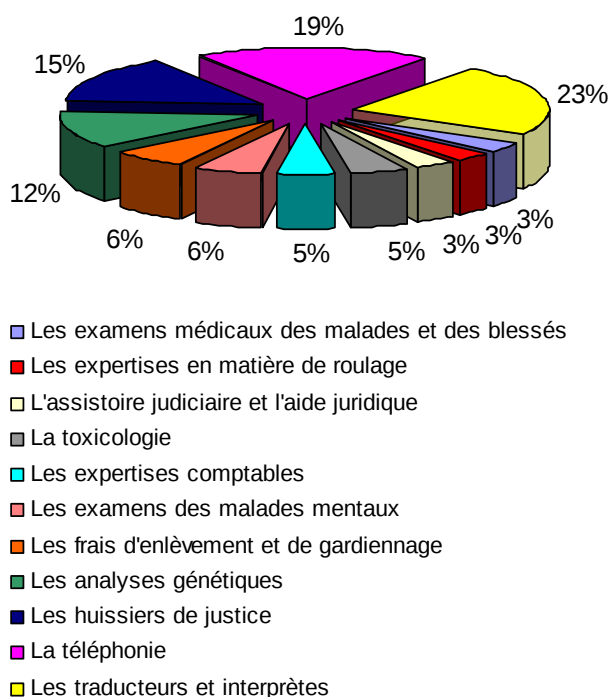
- les experts,
- les traducteurs et interprètes,
- les huissiers de justice,
- et d'autres prestataires tels que les opérateurs de téléphonie et les laboratoires d'analyse ADN mais également les jurés des cours d'assises et les témoins.

Les postes de dépenses

Les différents postes de dépenses étant particulièrement nombreux, il a été décidé, par souci de clarté de limiter l'analyse de l'évolution aux principaux (en fonction du critère du montant). Il s'agit:

- des traducteurs/interprètes,
- de la téléphonie,
- des huissiers de justice,
- des analyses génétiques,
- des frais d'enlèvement et de gardiennage,
- des examens des malades mentaux,
- des expertises comptables,
- de la toxicologie,
- de l'assistance judiciaire et de l'aide juridique,
- des expertises en matière de roulage,
- des examens médicaux des malades et blessés.

Fig. 18 - Frais de justice - Répartition entre les 11 principaux postes



De plus, le total de ces postes représente 80% de la totalité du budget frais de justice.

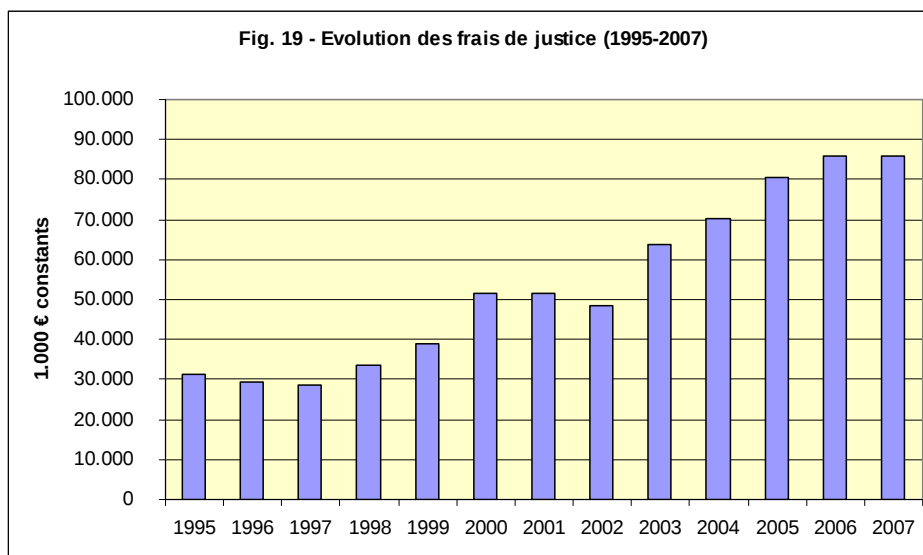
Le paiement

Deux grandes procédures de paiement sont actuellement suivies;

- l'une est délocalisée au niveau des greffes au moyen d'une provision mise à leur disposition par le département de la justice. Les frais payés par les greffes sont plus habituellement les honoraires des interprètes ou traducteurs ainsi que les indemnités dues aux témoins. (art. 69 de l'arrêté royal du 27 avril 2007).
- quant à l'autre, elle est centralisée auprès du service des frais de justice du SPF Justice (art. 70 de l'arrêté royal du 27 avril 2007).

4.2. Evolution des frais de justice de 1995 à 2007

Au cours de la période de référence, les frais de justice ont considérablement augmenté voire explosé.



4.2.1. Evolution des crédits d'ordonnancement initiaux

Le tableau ci-dessous présente, pour la période de référence, le montant (en € 1.000 constants des crédits d'ordonnancement initiaux) du budget alloué pour les frais de justice, l'évolution par année et par législature ainsi que le pourcentage par rapport au budget général du SPF Justice et au budget du programme de subsistance des juridictions ordinaires.

Les chiffres sont assez éloquentes. En 2007 le budget des frais de justice représente **5,6 % du budget général** du SPF Justice et un peu plus de **11,5 % du budget du programme de subsistance des juridictions ordinaires**.

Année	€ 1.000 constants	Évolution par année %	Évolution par législature	% - budget SPF Justice	% - budget D.0.56.0 juridictions ordinaires
1995	31.214			3,04%	6,09%
1996	29.318	-6,07%		2,88%	5,90%
1997	28.669	-2,21%		2,73%	5,65%
1998	33.623	17,28%		2,98%	6,26%
1999	38.945	15,83%	24,77%	3,28%	6,96%
2000	51.657	32,64%		4,11%	8,84%
2001	51.554	-0,20%		4,32%	8,80%
2002	48.536	-5,86%		4,02%	7,98%
2003	63.725	31,29%	63,62%	5,10%	10,12%
2004	70.136	10,06%		5,28%	10,53%
2005	80.660	15,01%		5,73%	11,34%
2006	85.828	6,41%		5,76%	11,59%
2007	86.019	0,22%	34,98%	5,60%	11,54%

Tab. 11 - Evolution des crédits d'ordonnement initiaux (1995-2007)

4.2.2. Evolution des montants payés

Le tableau 12 reprend les montants en € courants des crédits d'ordonnement initiaux, les montants réellement payés ainsi que l'excédent ou le déficit constaté.

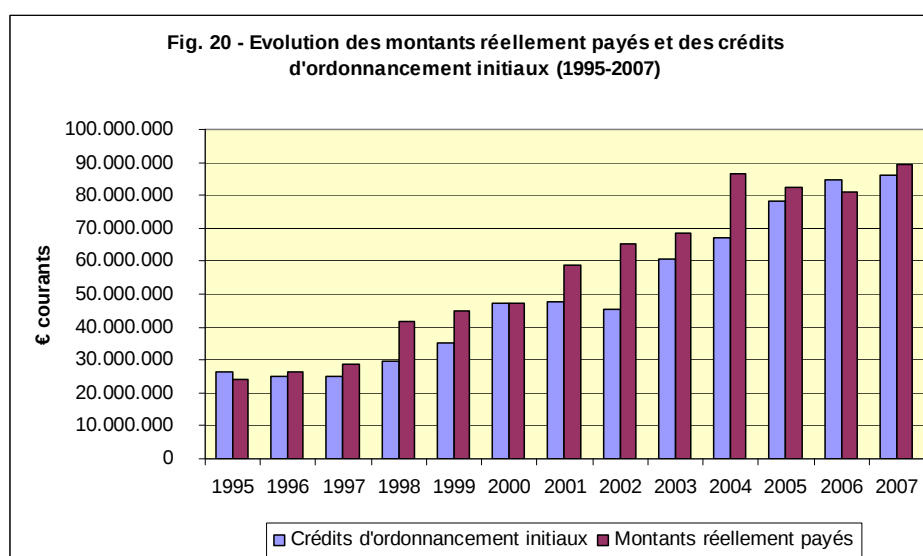
Les crédits d'ordonnement initiaux ont généralement été insuffisants ce qui a pu entraîner des suspensions de paiement avant une régularisation par l'octroi de crédits supplémentaires.

Le non paiement des frais dans un délai raisonnable provoque un mécontentement des prestataires ; ces retards peuvent avoir des conséquences

néfastes sur le déroulement des affaires judiciaires et donnent de la justice une image peu flatteuse de « mauvais payeur ».

Année	Crédits d'ordonnement initiaux	Montants réellement payés	Différence
1995	26.460.150	23.961.140	2.499.010
1996	25.225.650	26.469.822	-1.244.172
1997	25.037.250	28.744.245	-3.706.995
1998	29.804.240	41.749.235	-11.944.995
1999	35.039.750	44.745.524	-9.705.774
2000	47.174.000	47.201.453	-27.453
2001	47.786.000	58.696.425	-10.910.425
2002	45.573.000	65.121.510	-19.548.510
2003	60.553.000	68.671.332	-8.118.332
2004	67.311.000	86.622.451	-19.311.451
2005	78.418.000	82.548.532	-4.130.532
2006	84.560.000	81.249.456	3.310.544
2007	86.019.000	89.299.919	-3.280.919

Tab. 12 - Evolution des montants payés (1995-2007)



4.2.3. Analyse générale de l'évolution

Plusieurs éléments sont à prendre en considération pour essayer d'expliquer ce phénomène.

- 1) L'augmentation constante des dossiers traités par les services judiciaires.
- 2) L'importance et la complexité de certaines affaires.
- 3) Le recours plus systématique à l'expertise depuis quelques années.
- 4) Le recours à de nouvelles techniques très onéreuses telles que l'analyse génétique, la téléphonie mobile, l'internet.
- 5) La lutte contre le crime organisé et le terrorisme qui nécessite le recours à des méthodes de recherche coûteuses.
- 6) L'ouverture des frontières et la criminalité transfrontalière.
- 7) L'absence de gestion rigoureuse tant au niveau de la décision judiciaire qu'au niveau du suivi et du contrôle des dépenses.
- 8) La procédure administrative dans laquelle prescription et suivi d'une prestation et paiement de celles-ci sont séparés.
- 9) L'augmentation du nombre de dossiers mettant en cause une pluralité d'auteurs.
- 10) L'augmentation continue du nombre de magistrats.

4.3. Evolution des paiements des principaux postes de 2000 à 2007

Comme dit ci-avant, de manière arbitraire, nous avons retenu les onze principaux postes de dépense et nous les avons analysés durant la période 2000 à 2007. Ces postes représentent 80% de la totalité des frais de justice, soit 69,8 millions € pour un total de 89,2 millions ; ils sont donc représentatifs.

Dans un souci de clarté, nous présentons les différents postes en trois groupes (selon les chiffres de 2007 par ordre d'importance) : le premier de deux à moins de quatre millions, le deuxième de quatre à moins de dix millions et le troisième de dix millions et plus.

4.3.1. Premier groupe

Celui-ci reprend les postes consacrés aux examens médicaux des malades et des blessés, aux expertises en matière de roulage, à l'assistance judiciaire et l'aide juridique, à la toxicologie et aux expertises comptables.

Année	Examens médicaux des malades et des blessés	Expertises en matière de roulage	Assistance judiciaire et l'aide juridique	Toxicologie	Expertises comptables
2000	834.932	2.177.871	848.101	1.545.996	2.261.468
2001	1.357.293	2.633.208	1.036.524	2.112.148	2.272.842
2002	1.381.062	2.477.847	1.076.513	1.947.298	2.423.086
2003	1.517.461	2.030.004	1.020.790	1.990.460	2.446.362
2004	1.769.385	2.516.531	1.536.134	2.310.870	2.772.340
2005	2.083.449	2.321.003	1.540.415	2.858.869	3.617.369
2006	2.156.637	2.069.817	1.940.071	2.559.022	2.686.044
2007	2.102.090	2.254.815	2.255.654	3.219.422	3.275.875

Tab. 13 - Evolution des paiements des postes du premier groupe (2000-2007)

En matière d'examens médicaux des malades et des blessés, la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +62,56%)
- en 2002, +1,75%)
- en 2003, +9,88%)
- en 2004, +16,60%)
- en 2005, +17,75%)
- en 2006, +3,51%)
- en 2007, -2,53%)

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **151,77 %**.

En ce qui concerne **les expertises en matière de roulage** la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +20,90%
- en 2002, -5,90%
- en 2003, -18,07%
- en 2004, +23,97%
- en 2005, -7,77%
- en 2006, -10,82%
- en 2007, +8,94%

L'augmentation entre 2000 et 2007 n'est que de **3,53 %**.

En matière d'assistance judiciaire et d'aide juridique la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +22,22%
- en 2002, +3,86%
- en 2003, -5,18%
- en 2004, +50,48%
- en 2005, +0,28%
- en 2006, +25,94%
- en 2007, +16,27%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **165,96 %**.

Pour avoir une vue globale de ce poste, il y a encore lieu d'ajouter les montants repris dans le programme d'activités « 12.56.1 Aide juridique » qui recouvrent l'aide juridique de première ligne fournie par les commissions d'arrondissement d'aide juridique, la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique et l'intervention dans les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique. Ce programme se répartit de la manière suivante au cours de la période de référence (en euros constants).

	Aide juridique 1 ^{ère} ligne	Rétribution des avocats	Frais de fonctionnement
2000	1.487	22.509	---
2001	1.487	25.280	---
2002	1.509	25.659	---
2003	1.508	25.653	---
2004 *	1.531	38.694	---
2005 *	1.552	36.635	---
2006	1.576	43.784	3.550
2007	1.600	44.441	3.603

Tab. 14 - Evolution du programme d'activités "Aide juridique"
(2000-2007)

* En 2004, 1.000.000 € a été prévu pour les médiateurs en matière familiale. En 2005 il s'agissait de 920.000 €.

En matière d'aide juridique, de nombreuses initiatives ont été prises au cours de la troisième législature : gratuité totale de l'aide juridique depuis le 1^{er} janvier 2004, relèvement des plafonds d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne (A.R. 18 décembre 2003), majoration des plafonds d'accès pour personne à charge au 1^{er} septembre 2006, augmentation des frais de fonctionnement des bureaux d'aide juridique, révision à deux reprises – en 2003 et en 2006 – de la liste des points, simplification de la procédure pour obtenir l'assistance judiciaire (loi 1^{er} juillet 2006), couverture par l'assistance judiciaire des frais et honoraires des experts conseillers techniques. On comprend mieux les différentes variations budgétaires enregistrées au cours de la période de référence.

En ce qui concerne la toxicologie la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

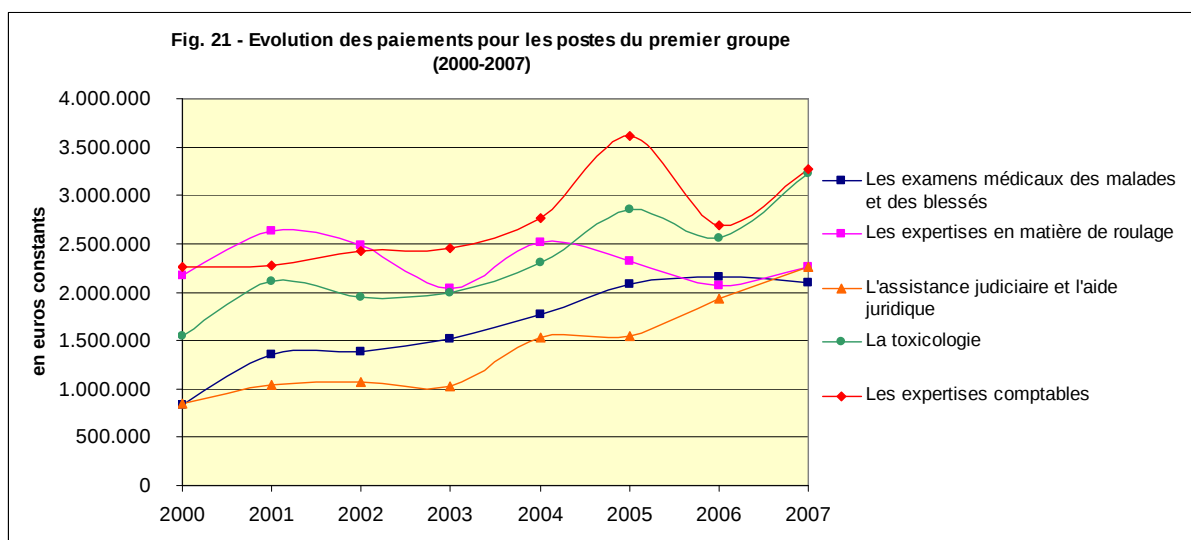
- en 2001, +36,62%)
- en 2002, -7,80%)
- en 2003, +2,22%)
- en 2004, +16,10%)
- en 2005, +23,71%)
- en 2006, -10,49%)
- en 2007, +25,81%)

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **108,24 %**.

En matière d'expertises comptables la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +0,50%
- en 2002, +6,61%
- en 2003, +0,96%
- en 2004, +13,32%
- en 2005, +30,48%
- en 2006, -25,74%
- en 2007, +21,96%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **44,86 %**.



4.3.2. Deuxième groupe

Celui-ci reprend les postes consacrés aux examens des malades mentaux, aux frais d'enlèvement et de gardiennage et aux analyses génétiques.

Année	Examens des malades mentaux	Frais d'enlèvement et de gardiennage	Analyses génétiques
2000	2.109.714	2.437.493	3.197.247
2001	2.640.365	3.370.445	4.244.149
2002	2.786.609	5.385.485	4.681.175
2003	2.750.852	4.431.216	4.747.190
2004	3.317.078	6.976.728	6.541.454
2005	3.569.886	6.623.921	8.164.937
2006	3.393.097	4.764.132	7.821.999
2007	4.041.118	4.471.653	8.195.384

Tab. 15 - Evolution des paiements des postes du deuxième groupe (2000-2007)

En matière d'examens des malades mentaux, la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +25,15%
- en 2002, +5,54%
- en 2003, -1,28%
- en 2004, +20,58%
- en 2005, +7,62%
- en 2006, -4,95%
- en 2007, +19,10%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **91,55 %**.

En matière de frais d'enlèvement et de gardiennage la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +38,27%
- en 2002, +59,78%
- en 2003, -17,72%
- en 2004, +57,44%
- en 2005, -5,06%
- en 2006, -28,08%
- en 2007, -6,14%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **83,45 %**.

Toutefois, il faut signaler depuis 2005 une diminution substantielle qui s'explique par la décision ministérielle d'imposer des références tarifaires aux entreprises de dépannage auxquelles les autorités judiciaires font appel et par le travail exemplaire mené conjointement par le service des frais de justice du SPF et par l'Organe Central pour la Saisie et la Confiscation (cfr circulaires ministérielles n° 62 – 62bis – 62ter).

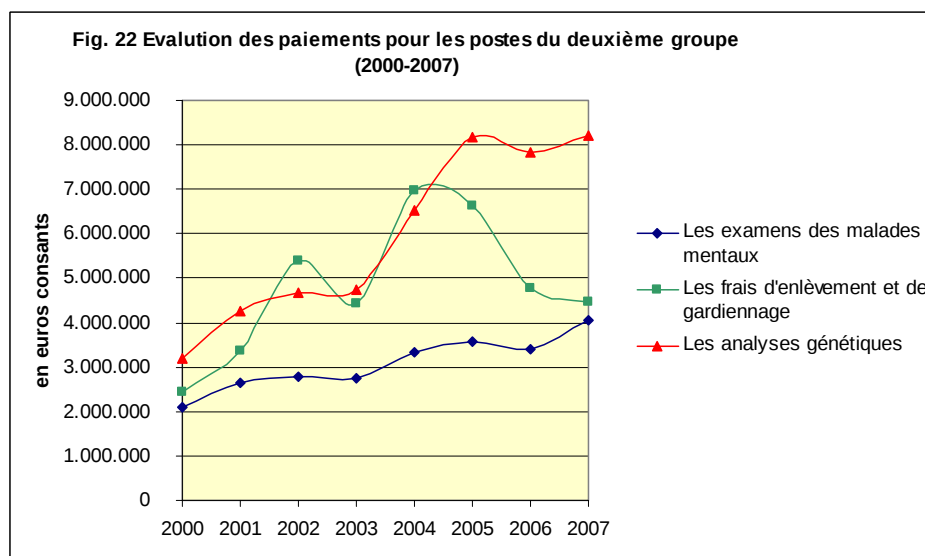
En matière d'analyses génétiques, la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +32,74%
- en 2002, +10,30%
- en 2003, +1,41%
- en 2004, +37,80%
- en 2005, +24,82%
- en 2006, -4,20%
- en 2007, +4,77%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **156,33 %**.

Le recours à l'analyse génétique s'avère être une des méthodes les plus indispensables pour les autorités judiciaires dans la recherche d'auteurs de crimes et de délits. Cette méthode relativement récente est encadrée par la loi du 22 mars 1999. Une tarification existe depuis 1999, elle a connu trois adaptations, la première en 2002 (A.M. 18 septembre 2002), les deux suivantes en 2007 (les A.R. 27 avril 2007 et 20 novembre 2007). A l'occasion de l'adoption de l'A.R. du 20 novembre 2007, le Gouvernement a chargé un groupe de travail de présenter un rapport portant des propositions en vue d'obtenir une tarification plus basse via l'augmentation du volume des analyses, la centralisation des demandes et le recours au marché public.

Les conclusions sont attendues dans les prochaines semaines.



4.3.3. Troisième groupe

Celui-ci reprend les postes consacrés aux huissiers de justice, à la téléphonie, aux traducteurs et interprètes.

Année	Huissiers de justice	Téléphonie	Traducteurs et interprètes
2000	4.649.974	7.011.654	8.556.642
2001	5.125.873	7.674.321	10.779.845
2002	5.335.229	9.959.538	11.816.322
2003	5.258.462	17.752.980	11.890.947
2004	6.159.176	17.357.274	15.727.422
2005	7.331.567	14.963.986	13.458.421
2006	7.151.374	10.693.862	16.067.487
2007	10.368.779	13.622.154	16.069.211

Tab. 16 - Evolution des paiements des postes du troisième groupe (2000-2007)

En ce qui concerne les huissiers de justice, la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +10,23%
- en 2002, +4,08%
- en 2003, -1,44%
- en 2004, +17,13%
- en 2005, +19,03%
- en 2006, -2,46%
- en 2007, +44,99%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **122,98 %**.

On ne manque pas de s'interroger sur l'augmentation générale enregistrée au cours de la période de référence et plus particulièrement sur le pic enregistré en 2007, plus de 3,2 millions d'euros d'honoraires supplémentaires.

En ce qui concerne la téléphonie, la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

- en 2001, +9,45%
- en 2002, +29,78%
- en 2003, +78,25%
- en 2004, -2,29%
- en 2005, -13,79%
- en 2006, -28,54%
- en 2007, +27,38%

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **94,28 %** .

Les 13,622 millions se répartissent en 10,608 millions d'euros pour les repérages et 3,013 millions pour les écoutes. Le poste « repérages » est en constante évolution avec des pics enregistrés entre 2003 et 2005. Une tarification est entrée en vigueur le 10 mai 2003, elle a été complétée par une tarification officieuse pour toutes les prestations non prévues par l'arrêté royal. Vu l'explosion du coût, le SPF Justice a mis au point, avec le concours du service NTSU/CTIF de la police fédérale, un contrôle informatisé préalable au paiement. Ces deux mesures sont à l'origine du tassement enregistré depuis 2005.

Toutefois, pour être complet, il faut ajouter les montants repris sous le programme d'activités « 12.56.03 - Ecoutes, prises de connaissance et enregistrement de communications et de télécommunications privées », qui a été créé en 2001. Ce programme sert à financer le fonctionnement du service de la police fédérale et à couvrir les nécessaires investissements et le fonctionnement du matériel permettant de garantir un haut niveau de qualité à ce genre d'opération.

Le montant annuel total varie en fonction des nécessités et des possibilités financières ; il atteint 7,812 millions d'euros en 2007. Relevons aussi qu'au cours des trois dernières années, plus de 2,800 millions € ont été consacrés à des investissements.

En 2007, un budget de plus de 20 millions, englobant les frais de justice et le programme d'activités, a été consacré à la téléphonie, soit ¼ du budget général des frais de justice !

En ce qui concerne les traducteurs et interprètes, la différence en pourcentage par rapport à l'année précédente est :

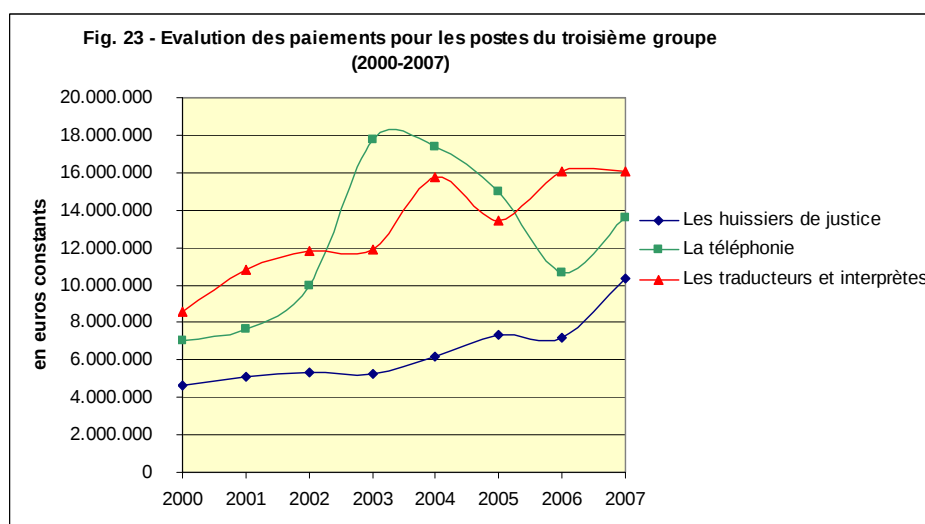
- en 2001, +25,98%
- en 2002, +9,61%
- en 2003, +0,63%
- en 2004, +32,26%
- en 2005, -14,42%
- en 2006, +19,39%
- en 2007, +0,01%

Une revalorisation des honoraires a été acceptée en 1999 (A.R. du 13 juin 1999) et en 2007 (partiellement du moins – A.R. 27 avril 2007).

L'augmentation entre 2000 et 2007 est de **87,80 %** ; chaque année a connu son augmentation plus ou moins importante.

L'explication principale est incontestablement l'internationalisation des crimes et délits.

Vu l'importance du poste, il serait indiqué d'investiguer, de contrôler l'ensemble du processus administratif et judiciaire afin de voir si des économies pourraient être réalisées. Dans cette optique, il serait aussi utile de disposer de statistiques par langue, par juridiction et par arrondissement.



4.4. Aperçu des frais de justice par ressort

Ressort	2000	2007	Evolution
Anvers	10.227.390	20.905.146	104,40%
Bruxelles	12.249.905	28.972.005	136,50%
Gand	9.356.059	15.516.638	65,80%
Liège	7.738.305	12.733.557	64,60%
Mons	4.949.570	10.583.886	113,80%

Tab. 17 - Evolution par ressort (2000-2007)

L'aperçu des frais de justice par ressort de 2000 à 2007 montre une nette augmentation dans les cinq ressorts. Toutefois, dans les ressorts d'Anvers, de Bruxelles et de Mons, l'augmentation dépasse largement la barre des 100 % : + 105 % à Anvers, + 136,5 % à Bruxelles et + 113,8 % à Mons.

Les augmentations enregistrées à Gand et à Liège restent très importantes et dépassent les 60 % (respectivement 65,8 % et 64,6 %).

Répartition SPF et greffe par ressort

Qu'en est-il de la répartition des frais de justice payés par les greffes de l'ensemble des tribunaux de première Instance, de commerce et du travail, des cours d'appel et du travail et ceux payés par le service des frais de justice du SPF ?

Cette distinction est prévue par la réglementation applicable. Il faut souligner que le SPF Justice assure le paiement de factures relatives à des décisions judiciaires prises soit par le Ministère public, soit par le siège. C'est donc la nature des frais de justice qui importe.

Les factures relatives aux postes suivants sont payées par les greffes au moyen de leurs provisions : l'assistance judiciaire et l'aide juridique, les frais d'enlèvement et de gardiennage, les traducteurs et interprètes, et la téléphonie (uniquement pour la période de 2000 à 2006 et pour les factures inférieures à 2.500 euros).

Le service des frais de justice du SPF assure quant à lui le paiement des factures relatives aux autres postes, c'est-à-dire les huissiers de justice, les analyses génétiques, les examens des malades mentaux, les expertises comptables, la toxicologie, les expertises en matière de roulage, les examens médicaux des malades et des blessés.

Cette répartition porte aussi sur d'autres postes mais dans le présent rapport nous nous limitons aux onze principaux.

Ressort	2000	PART	2007	PART	Evolution 2000 - 2007
Anvers					
SPF	4.561.318	44,60%	8.698.252	41,60%	90,00%
Greffes	5.666.071	55,40%	12.206.894	58,46%	115,00%
Bruxelles					
SPF	6.471.395	52,80%	12.765.875	44,10%	97,30%
Greffes	5.778.510	47,20%	16.206.130	55,90%	180,50%
Gand					
SPF	5.356.038	57,20%	8.919.242	57,50%	66,50%
Greffes	4.000.020	42,80%	6.597.396	42,50%	64,90%
Liège					
SPF	4.890.982	73,20%	8.537.237	77,00%	74,50%
Greffes	2.847.322	36,80%	4.196.319	33,00%	47,40%
Mons					
SPF	2.919.728	59,00%	6.863.607	64,80%	135,10%
Greffes	2.029.841	41,00%	3.720.279	35,20%	83,30%

Tab. 18 - Répartition Greffes et SPF Justice par ressort (2000-2007)

L'examen des chiffres ne permet pas de dégager une tendance générale commune aux cinq ressorts ; aussi, nous examinerons la situation ressort par ressort.

Anvers

Tant en 2000 qu'en 2007, les postes payés par les greffes consomment la plus grande partie du budget frais de justice : 55,4 % en 2000 et 58,4 % en 2007. De plus, l'évolution entre les deux années de référence atteint 115 %.

Bruxelles

La situation à Bruxelles est quelque peu différente puisqu'on assiste à un renversement en terme de consommation budgétaire. Alors qu'en 2000, les postes payés par le SPF consommaient 52,8 % du budget frais de justice ; en 2007, la situation s'inverse et le greffe devient le premier consommateur à concurrence de 55,9%.

De plus, le budget consommé par les greffes a connu une évolution de 180,5 % ! (de 5,778 millions d'euros à 16,206 millions d'euros), pour 97,3 % au SPF Justice.

Sur base des éléments dont dispose la Commission, il n'est pas possible d'expliquer cette inversion.

Gand

La répartition du budget entre les greffes et le SPF Justice se fait, en 2000 et en 2007, selon une clé 42 % - 58 %. L'évolution au cours de la période reste similaire, plus 66,5% pour le SPF Justice et plus 64,9 % pour les greffes.

Liège

Le constat est le même pour Liège. Les postes pris en charge par le SPF consomment la part la plus importante du budget : 73,2 % en 2000 et 77 % en 2007. Le budget a augmenté de manière très importante, plus 74,5 %.

Les greffes ont vu leur budget passer de 2,847 millions d'euros à 4,196 millions, soit une croissance de 47,4 %.

Mons

Ici aussi, le SPF consomme la majorité du budget : 59 % en 2000, 64,8 % en 2007 ; de plus, ce poste budgétaire est passé de 2,919 millions d'euros à 6,863 millions d'euros, soit une augmentation de 135,1 %.

Les greffes ont vu leur part passer de 2,029 millions d'euros à 3,720 millions d'euros, soit plus 83,3 %.

Lorsqu'on examine, au sein des ressorts, l'importance des frais de justice pour les différentes entités judiciaires (greffes), on ne manque d'être surpris par des variations brutales, importantes et inexplicables.

Ainsi, dans le ressort de Bruxelles, le greffe du tribunal de première Instance de Bruxelles a dépensé en 2007 12,181 millions d'euros, soit 4,737 millions d'euros de plus qu'en 2006, alors que précédemment l'augmentation était plus « raisonnable ».

Il en est de même du greffe du tribunal de police de Bruxelles qui passe en 2006 de 111.416 € à 659.147 € en 2007.

Dans le ressort d'Anvers, à Tongres, le greffe du tribunal de première Instance a consacré, en 2007, un budget de 3,024 millions d'euros aux frais de justice alors qu'en 2006, le montant était de 1,734 millions d'euros et qu'en 2005 il était de 0,868 millions d'euros.

Dans le ressort de Gand, à Gand, le greffe du tribunal de première Instance enregistre une diminution continue depuis 2005 : de 2,055 millions d'euros à 1,230 millions d'euros en 2007.

Dans le ressort de Mons, à Charleroi, le même mouvement est enregistré depuis 2005 : de 2,678 millions d'euros à 1,440 millions d'euros.

Au niveau du SPF Justice, les fluctuations enregistrées semblent moins marquées bien que des augmentations importantes sont relevées à Bruxelles (+ 52 % de 2006 à 2007), à Leuven (+ 43,8 %), à Charleroi (+ 44,6 %), au parquet de police de Bruxelles (+ 76,68 %).

4.5 Synthèse et points d'attention

A plusieurs reprises, il n'a pas été possible d'expliquer et de comprendre des variations importantes de certains postes. Ceci a mis en évidence la nécessité d'avoir une plus grande lisibilité des chiffres et des mouvements. Comment atteindre cette lisibilité minimale?

Le système actuel de répartition des tâches entre les magistrats et le service des frais de justice du SPF Justice explique en partie ce constat de manque de lisibilité.

Les premiers disposent des explications des variations des frais de justice mais n'ont pas connaissance des chiffres des différents postes budgétaires de leur entité. Le service des frais de justice connaît la situation inverse ; il dispose des chiffres mais pas des commentaires. Aussi, le SPF Justice devrait communiquer, périodiquement, des informations chiffrées aux chefs de corps et ces derniers devraient consacrer un chapitre particulier aux frais de justice dans leur rapport annuel d'activités. La conjugaison de ces deux initiatives devrait à la fois responsabiliser les magistrats et assurer une meilleure lisibilité.

La maîtrise des frais de justice doit être un des objectifs principaux des mois et des années à venir. Pour l'atteindre, il faudra révéler et développer des capacités de gestionnaire.

Les gestionnaires de demain devront être soucieux de préserver la liberté de prescription des magistrats, leur indépendance et les deniers publics.

Le changement de pratiques est indispensable afin de mettre au cœur de la décision d'une prescription judiciaire la donnée financière. Un programme informatique a été élaboré par le SPF Justice et testé dans deux arrondissements pilotes (Nivelles – Leuven), il serait particulièrement intéressant de dresser un bilan de cette innovation importante. Selon des sources de la direction générale ICT, le taux d'utilisation est extrêmement variable. L'utilisation de ce programme permettrait en tout cas de renforcer la responsabilisation des magistrats prescripteurs, de donner une vue précise des prescriptions et de leur impact budgétaire et d'assurer un meilleur contrôle sur les facturations des frais de justice.

L'effort de barémisation et de négociations tarifaires (téléphonie, ADN, frais d'enlèvement et de gardiennage) doit être poursuivi, il permet de déterminer le juste prix.

Une meilleure maîtrise des frais de justice permettra aussi à l'institution judiciaire de rémunérer à leur juste valeur les prestations qui lui sont fournies par des experts de très grande qualité.

L'effort en matière de contrôle doit être maintenu, il a été particulièrement efficace en matière de téléphonie avec le concours du service CTIF de la police fédérale.

Les magistrats doivent être informés et sensibilisés à la thématique importante des frais de justice ; sous la précédente législature, la Ministre de la Justice avait demandé la désignation d'un magistrat de référence dans chaque corps (siège et ministère public), il serait utile de dresser le bilan de cette initiative.

La question de la récupération des frais de justice mis à charge des condamnés n'a pas été abordée dans cette étude faute de statistiques disponibles. Cette compétence appartient à l'administration de l'enregistrement et des domaines du SPF Finances. Il serait particulièrement intéressant de connaître le taux afin de déterminer le coût net des frais de justice. Toutefois, il faudrait, au préalable, s'assurer que lors de chaque condamnation prononcée, les frais de justice exposés sont liquidés, d'où l'intérêt de disposer d'un outil informatique qui permettrait au magistrat du ministère public ou instructeur de compléter la farde frais de justice.

Sur ce dernier point, un travail de collaboration avec les autorités judiciaires devrait être mené et pourrait faire l'objet d'une circulaire.

*

*

*

CONCLUSIONS

A travers cette étude, nous avons voulu mettre à la disposition des autorités judiciaires mais aussi des autorités politiques et administratives une analyse de l'attribution des moyens financiers à l'Ordre judiciaire.

Nous avons voulu ainsi informer, sensibiliser celles et ceux qui demain devront prendre une part active dans la gestion de l'Ordre judiciaire. Cette étude peut être considérée comme un préalable indispensable à la réflexion à mener sur le nouveau modèle de gestion.

Des propositions d'amélioration sont prématurées tant qu'une option en faveur d'un modèle de gestion n'aura pas été levée ; le rapport met toutefois en évidence que certaines améliorations peuvent déjà être apportées.

Dans son avis du 24 mars 2004 sur l'utilisation des moyens financiers disponibles en matière de fonctionnement général de l'organisation judiciaire et proposition d'installation d'un groupe de travail en vue du développement du projet «Autonomie de gestion pour l'organisation judiciaire», le Conseil Supérieur de la Justice s'était déjà penché sur la question. Le présent rapport procède davantage à l'analyse de l'affectation des moyens telle qu'elle existe aujourd'hui.

Il n'a pas été simple de réunir les informations relevantes en s'appuyant principalement sur les documents publiés. Différentes sources ont dû être « débroussaillées » pour mettre à jour une image aussi cohérente et exhaustive que possible des chiffres et des options politiques.

L'évolution des crédits par matière a ainsi dû être reconstruite sur la base des différents documents budgétaires.

Les options politiques portant sur les moyens en personnel ont été tirées principalement des travaux préparatoires des initiatives législatives. Le budget actuel et sa justification ne présentent pas encore les caractéristiques de transparence et de praticabilité que l'on est en droit d'attendre d'un instrument d'élaboration d'une politique.

Il ressort à l'évidence de ce rapport que durant la période de référence des efforts budgétaires considérables ont été réalisés au profit de l'Ordre judiciaire. Ainsi, des extensions importantes des cadres ont été décidées, les traitements ont été augmentés, les crédits d'investissement et de fonctionnement ont connu une hausse sensible, des nouvelles fonctions et instances ont été créées. Malgré tous ces efforts, il est toujours question de retard judiciaire, les frais de justice ne cessent d'augmenter et les demandes en augmentation de personnel et de moyens matériels restent d'actualité.

Au cours des dernières années cependant, la prise conscience du caractère limité des moyens financiers étatiques et de la nécessité pour les autorités d'être davantage économes, efficaces et efficientes tout en maintenant la qualité, s'est progressivement généralisée. Pour atteindre ces objectifs, la responsabilisation et l'autonomie de gestion des autorités publiques sont préconisées. De même, la volonté s'affirme d'évoluer d'un budget de recettes et dépenses vers un budget axé sur les prestations.

Au niveau fédéral, la réforme Copernic en est une démonstration. C'est dans le souci de rencontrer plus efficacement les objectifs de l'organisation que les managers de la fonction publique se sont vu conférer davantage d'autonomie dans la gestion des moyens mis à leur disposition. Un système de maîtrise interne de la gestion impliquant un contrôle interne et externe de l'organisation sera également mis en place dans les services publics fédéraux. Ce processus est certes en plein développement et nécessite encore un accompagnement.

L'Ordre judiciaire ne peut échapper à cette évolution vers une plus grande responsabilisation et davantage d'autonomie de gestion. Toutefois, la situation actuelle ne lui permet pas de s'y engager concrètement.

Fondamentalement, c'est l'organisation même de la gestion qui se révèle inadaptée aux besoins de notre époque et qui est source de déresponsabilisation.

A l'heure actuelle, c'est la direction générale de l'organisation judiciaire du SPF Justice qui a en main la gestion de l'Ordre judiciaire.

La justification du budget de 2007 mentionne expressément qu'il appartient à cette direction d'allouer aux cours et tribunaux les moyens logistiques et matériels nécessaires et de veiller à la gestion de l'ensemble du personnel de l'Ordre judiciaire. Cette direction est chargée du paiement des frais de justice et exerce une mission de contrôle. Au surplus, il lui appartient de fixer les objectifs à atteindre ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour leur réalisation.

Il est cependant très malaisé, pour une direction générale telle que celle de l'organisation judiciaire, de s'acquitter de pareilles missions. L'Ordre judiciaire présente en effet des particularités par rapport à d'autres services de l'Etat. Il est indépendant dans l'exercice de sa fonction de juger ; il est par ailleurs composé d'un nombre important d'entités qui fonctionnent de manière autonome et selon des habitudes locales. Des instances de pilotage représentatives, disposant de compétences décisionnelles managériales, font défaut au niveau global. Aux niveaux intermédiaire et local, l'expertise managériale est souvent insuffisante. La direction générale de l'organisation judiciaire ne peut dès lors que très difficilement nouer avec l'Ordre judiciaire un dialogue favorable à l'élaboration d'une politique de gestion cohérente.

Ce système, que l'on peut qualifier de paternaliste, conduit à une gestion discutable et perfectible puisque ceux qui décident des options ne sont pas ceux qui exercent les missions sur le terrain. Ces derniers, à leur tour, ne sont pas toujours au courant des choix stratégiques décidés au niveau central. Privés de la possibilité de faire valoir leur point de vue sur les moyens et leur utilisation, ils ne se sentent guère appelés à la reddition de comptes.

Toutefois, avant de donner à l'Ordre judiciaire une réelle autonomie de gestion, il faudra lui permettre d'atteindre un degré important de maîtrise de sa gestion.

L'Ordre judiciaire devrait pouvoir, à terme, parfaire la connaissance de son organisation. Ainsi, il devrait en particulier pouvoir formuler ses objectifs, concevoir une gestion intégrale de son personnel (description des fonctions, formation,...), mesurer sa charge de travail, élaborer sa politique de communication, déterminer le coût de ses produits judiciaires, développer la connaissance précise de ses processus internes, s'attacher l'expertise nécessaire. Si la poursuite de l'informatisation est indispensable pour l'accomplissement des missions judiciaires, le système informatique devrait également mettre à la disposition des autorités judiciaires les indicateurs capables de leur offrir une vision multidimensionnelle de la gestion (charge de travail, composition du personnel, formations suivies, arriéré judiciaire, coût des produits judiciaires, consommation énergétique, coût des frais de justice, etc.). A l'évidence, ces données seraient également très utiles aux autorités politiques et administratives pour l'élaboration des politiques.

De la sorte l'Ordre judiciaire sera à même d'appréhender de manière efficace et efficiente les risques inhérents à la réalisation des objectifs fixés, ainsi que de corriger ou réorienter sa politique autant que de besoin.

L'organe d'audit interne, à mettre en place au sein de l'Ordre judiciaire devrait veiller au maintien de la qualité de la gestion interne, relayé ensuite par l'organe d'audit externe, le Conseil supérieur de la Justice, organe indépendant constitué à cet effet et placé en position idéale pour faire rapport au ministre de la Justice et au Parlement.

L'analyse montre à suffisance qu'il reste du chemin à parcourir pour atteindre ce degré de maturité de l'organisation.

A de multiples égards, la politique du personnel, appelle des adaptations. L'Ordre judiciaire ne s'est jamais attaché à définir explicitement ses objectifs stratégiques et opérationnels. Il n'a donc pas davantage décrit la nature précise de l'expertise requise dans le chef des magistrats et du personnel judiciaire et des responsabilités qu'il s'agit de leur confier pour pouvoir atteindre ces objectifs. En l'absence de profils de fonction, la politique salariale a été trop peu liée aux besoins en expertise et en aptitudes. Les plages de recouvrement entre fonctions ont eu pour conséquence l'affectation de certaines personnes en dessous ou au dessus de leur niveau de compétence, dans des processus de travail souvent obsolètes. Par défaut d'indicateurs objectifs et d'outils de mesure, dans le passé, les augmentations de cadres ont généralement été décidées sur la base de critères discutables.

Récemment, diverses initiatives législatives ont été prises telles que celles visant à réformer la carrière du personnel judiciaire, à créer des services d'appui, à développer une politique en matière de formation permanente. Si ces initiatives doivent être encore mises en œuvre, il demeure qu'elles annoncent un mouvement positif tendant à une optimisation de la gestion des ressources

humaines par l'Ordre judiciaire lui-même. En ce qui concerne les magistrats, il est également indispensable qu'interviennent, dans un futur proche, des initiatives législatives de modernisation allant dans le même sens.

Le développement d'une politique de gestion du personnel ne peut toutefois se limiter à l'adoption de lois ou à la création de nouvelles structures. Encore convient-il que pareilles modifications s'assortissent de mesures d'accompagnement du changement pour permettre à chacun d'être informé des évolutions et sensibilisé aux objectifs poursuivis. Les responsables de la gestion du personnel doivent être mis à même de développer l'expertise indispensable à cet effet.

L'analyse des frais de justice met en évidence l'absolue nécessité de tendre vers une maîtrise de ce type de dépenses et de poursuivre l'effort à la fois de barémisation, de négociations tarifaires et de contrôle. Toutefois, cet effort doit s'inscrire dans un changement radical de pratiques qui doit, à court terme, mettre la dimension financière au cœur de la décision judiciaire, ce qui se traduira notamment par l'implication du magistrat-prescripteur dans le processus administratif de paiement et de contrôle.

En outre, l'information doit circuler entre le SPF Justice et les autorités judiciaires, une responsabilité solidaire des intervenants doit être envisagée. On pourrait s'inspirer de l'exemple des soins de santé pour lequel il faut aussi conjuguer le respect de l'indépendance de la prescription – thérapeutique - et la nécessaire maîtrise des coûts.

Le principe de la prise en considération du coût de la mesure doit aussi exister en amont c'est-à-dire au niveau du processus d'élaboration de la norme législative. En effet, le manque de préoccupation de l'impact budgétaire d'une modification réglementaire ne peut plus être toléré. L'introduction du « Petit Franchimont » dans la procédure pénale sans prendre en compte l'impact budgétaire énorme des mesures prévues est un des exemples à ne plus suivre. On le voit, l'effort devra être présent à tous les niveaux de la « chaîne », c'est dans la prise en compte de l'entière responsabilité des processus que réside la solution.

Sur le plan des moyens matériels, le rapport éclaire la difficulté, pour l'Ordre judiciaire, de développer une maîtrise interne de leur gestion.

C'est la direction générale de l'organisation judiciaire qui gère la politique d'achat, sans que l'Ordre judiciaire puisse intervenir dans la détermination des objectifs opérationnels et stratégiques, avec cette conséquence que les autorités judiciaires ne peuvent guère rendre des comptes sur l'utilisation de moyens au sujet desquels elles n'ont pu faire valoir leur point de vue. La Cour des comptes, dans son 161^{ème} cahier, a plaidé, de manière très forte, en faveur d'objectifs et de priorités politiques explicites, d'une enquête auprès des clients, d'un plan annuel des besoins et d'une gestion optimale des crédits. Ce rapport et ces recommandations ont fait l'objet de discussions devant la Commission justice de la Chambre. Il serait intéressant, deux ans après ce débat parlementaire, de faire un nouvel état de la situation pour estimer et mesurer les avancées enregistrées.

L'analyse des crédits alloués pour les moyens matériels met encore en évidence le fait que, sous réserve d'une amélioration de leur qualité, les données budgétaires pourraient fournir de l'information extrêmement utile à la prise de décision au quotidien, et, plus largement, à l'orientation des politiques. Ainsi serait-il avantageux de disposer de données désagrégées permettant de déterminer les coûts par entité, ce qui est impossible dans l'état actuel du système budgétaire et comptable.

Lorsque l'Ordre judiciaire disposera d'une maîtrise suffisante de son organisation, il lui sera également possible de justifier de manière objective les moyens qui doivent lui être alloués et ce, quel que soit le modèle d'autonomie concédé. De la sorte, une approche plus programmatique et plus stratégique pourra présider à l'élaboration du budget. Les documents budgétaires pourront effectivement détailler les objectifs poursuivis en les reliant aux moyens nécessaires, et la réalisation de ces objectifs pourra être évaluée. Bien entendu, cette évolution nécessitera de construire au sein de l'Ordre judiciaire l'expertise appropriée.

Aujourd'hui, ce type d'approche n'existe que très peu. Il ressort en effet du rapport que les données budgétaires sont difficilement accessibles et manquent de transparence. Les justifications des crédits prévus dans les allocations de base de la section « 56 juridictions ordinaires » ne donnent qu'une description sommaire des objectifs poursuivis, qui consiste davantage en une énumération d'activités à réaliser. L'évaluation a priori et a posteriori des objectifs poursuivis est quasiment inexistante.

Comme souligné à diverses reprises, le présent rapport se veut une étape dans la réflexion préparatoire à la création d'un futur modèle de gestion pour l'Ordre judiciaire. La Commission procédera, dans ses travaux ultérieurs, à une analyse des différents aspects qui sont immanquablement liés au modèle à venir. Il s'agira d'envisager différentes hypothèses de centralisation, déconcentration, décentralisation de la gestion. Il conviendra aussi d'y examiner les développements en cours au niveau fédéral dans le domaine de l'organisation budgétaire et comptable, en application des lois des 16 et 22 mai 2003. En effet, l'entrée en vigueur de la nouvelle législation constituera en tant que telle une petite révolution de la matière de la gestion financière. L'analyse d'autres « modèles modernes », belges ou étrangers, sera également très utile à la préparation du modèle de gestion qui sera celui de l'Ordre judiciaire.

*

*

*

Annexe 1 – Extrait de la loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2007 (12 SPF Justice – Division 56 – juridictions ordinaires)

MONITEUR BELGE — 09.03.2007 — BELGISCH STAATSBAD

11675

12 SPF JUSTICE		(X 1.000 EUR)				12 FOD JUSTITIE	
DIVISIONS ORGANIQUES						ORGANISATIE-AFDELINGEN	
Programmes Activités	DO PA A.B. OA PA B.A.	Credits d'engagement 2007 Vastleggings- bedragen	Credits d'ordonnement 2007 Ordonnerings- bedragen	CRIP	Programma's Activiteiten Basisallocaties		
Allocations de base (1)	check-digit (2)	(4)	(5)	(6)	(8)		
Dépenses pour achats exceptionnels de biens non durables et de services	55 02 1207 49 03 20 54	5	5	ngk	Uitgaven voor uitzonderlijke aankopen van niet-duurzame goederen en van diensten		
Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables (à l'exclusion des dépenses informatiques)	55 02 7401 35 69 06 40	1 263	1 263	ngk	Uitgaven voor de aankoop van duurzame roerende goederen (met uitsluiting van de informatica-uitgaven)		
Dépenses d'investissement relatives à l'informa-tique	55 02 7404 38 72 09 43	803	803	ngk	Investeringsuitgaven inzake de informatica		
04 Dépenses relatives au personnel administratif					04 Uitgaven m.b.t. administratief personeel		
Rémunérations et allocations généralement quelconques :	55 04 1103 60 94 31 65	4 903	4 903	ngk	Bezoldigingen en allerhande toelagen :		
- personnel statutaire définitif et stagiaire					- vast en stagedoend statutair personeel		
- personnel autre que statutaire	55 04 1104 61 95 32 66	1 088	1 088	ngk	- ander dan statutair personeel		
Totaux pour le programme 12.55.0	cnd	40 674	40 674	ngk	Totaux voor het programma 12.55.0		
1 Mesures de sûreté					1 Veiligheidsmaatregelen		
11 Biens et services					11 Goederen en diensten		
Protection des personnes et des biens : mesures de protection et mesures de sûreté	55 11 1237 63 97 34 68	1 510	1 510	ngk	Bescherming van personen en van goederen : beschermingsmaatregelen en veiligheidsmaatregelen		
Totaux pour le programme 12.55.1	cnd	1 510	1 510	ngk	Totaux voor het programma 12.55.1		
Totaux pour la division organique 12-55	cnd	42 184	42 184	ngk	Totaux voor de organisatieafdeling 12-55		
DIVISION 56					AFDELING 56		
JURIDICTIONS ORDINAIRES					GEWONE RECHTSMACHTEN		
0 Programme de substance					0 Bestaansmiddelenprogramma		
01 Dépenses de personnel non magistrat					01 Personeelsuitgaven niet-magistraten		
Rémunérations et allocations généralement quelconques :	56 01 1103 60 94 31 65	250 782	250 782	ngk	Bezoldigingen en allerhande toelagen :		
- personnel statutaire définitif et stagiaire					- vast en stagedoend statutair personeel		



12 SPF JUSTICE			12 FOD JUSTITIE		
DIVISIONS ORGANIQUES			ORGANISATIE-AFDELINGEN		
Programmes Activités	DO PA A.B. OA PA B.A.	sc	Credits d'engagement 2007 Voorleggings- kredieten	Credits d'ordonnement 2007 Ordonnerings- kredieten	Programma's Activiteiten Basissalaries
Allocations de base	check-digit	(3)	(4)	(5)	(8)
(1)	(2)				
- personnel autre que statutaire	56 01 1104 61 93 32 66	cnd	65 718	65 718	- ander dan statutair personeel
02 Frais de fonctionnement	56 02 1201 70 07 41 75	cnd	55 441	55 441	02 Werkingskosten
Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services (à l'exclusion des dépenses informatiques - cfr. art. 1.01.7 du Budget général des dépenses)					Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten (met uitsluiting van de informatica-uitgaven - cfr. art. 1.01.7 van de Algemene uitgavenbegroting)
Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique (cfr. art. 1.01.7 du Budget général des dépenses)	56 02 1204 73 10 44 78	cnd	16 682	16 682	Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica (cfr. art. 1.01.7 van de Algemene uitgavenbegroting)
Loyer des biens immobiliers	56 02 1206 75 12 46 80	cnd	93	93	Huur van onroerende goederen
Dépenses pour achats exceptionnels de biens non durables et de services	56 02 1207 76 13 47 81	cnd	788	788	Uitgaven voor uitzonderlijke aankopen van niet-duurzame goederen en van diensten
Dépenses relatives à l'analyse de la charge de travail dans l'ordre judiciaire	56 02 1239 11 45 79 16	cnd	4	4	Uitgaven m.b.t. werklastmeting binnen de rechterlijke orde
Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables (à l'exclusion des dépenses informatiques)	56 02 7401 62 96 33 67	cnd	6 395	6 395	Uitgaven voor de aankoop van duurzame roerende goederen (met uitsluiting van de informatica-uitgaven)
Dépenses d'investissement relatives à l'informatique	56 02 7404 65 02 36 70	cnd	10 030	10 030	Investeringsuitgaven inzake de informatica
03 Autres dépenses relatives au fonctionnement					03 Andere werkingsuitgaven
Frais de représentation des juridictions ordinaires	56 03 1221 02 36 70 07	cnd	168	168	Representatiekosten van de gewone rechtsmachten
Frais de fonctionnement des services de photocopie (y compris les frais de reliure)	56 03 1225 06 40 74 11	cnd	2 143	2 143	Kosten voor werking van de diensten voor fotocopie (met inbegrip van de kosten voor inbinding)

12 SPF JUSTICE				12 FOD JUSTITIE			
DIVISIONS ORGANIQUES				ORGANISATIE-AFDELINGEN			
Programmes		Programma's		Activiteiten		Basissallooties	
Activités		Activiteiten		Basissallooties		Basissallooties	
Allocations de base		Allocations de base		Allocations de base		Allocations de base	
(1)		(2)		(3)		(4)	
DO PA A.B.		DO PA A.B.		DO PA A.B.		DO PA A.B.	
OA PA B.A.		OA PA B.A.		OA PA B.A.		OA PA B.A.	
check-digit		check-digit		check-digit		check-digit	
(1)		(2)		(3)		(4)	
Crédits d'engagement 2007		Crédits d'engagement 2007		Crédits d'engagement 2007		Crédits d'engagement 2007	
Vastleggings- kredieten		Vastleggings- kredieten		Ordonnancements- kredieten		Ordonnancements- kredieten	
(4)		(5)		(6)		(7)	
Frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police (les frais de transport des étrangers conduits à la frontière sont assimilés aux frais de justice et liquidés d'après les mêmes tarifs). Frais de signification des arrêtés d'expulsion. Indemnités dans les cas prévus par l'article 447 du Code d'instruction criminelle et par la loi sur la détention préventive. Réparation des dommages subis à l'occasion d'une action judiciaire. Frais résultant de l'application de la loi sur l'assistance judiciaire gratuite (loi du 10 octobre 1967). Frais décaissant des commissions rogatoires (cf. art. 2.12.2, 2.12.4 et 2.12.6 du Budget général des dépenses)	56 03 1240 21 55 89 26	cnd	86 019	86 019	ngk	Gerechtskosten in criminele, correctionnelle en politiezaken (de kosten voor vervoer der naar de grens gebrachte vreemdelingen worden met de gerechtskosten gelijkgesteld en volgens dezelfde tarieven vereffend). Kosten van betekening der uitzettingsbesluiten. Vergoedingen in de bij artikel 447 van het Wetboek van strafvordering en in de wet op de voorlopige hechtenis voorziene gevallen. Vergoeding van schade bij een gerechtelijk optreden geleden. Kosten voortvloeiend uit de toepassing der wet betreffende de gerechtelijke bijstand en de toelating om kosteloos te procederen (wet van 10 oktober 1967). Kosten voortvloeiend uit de rogatoire commissies (cfr. art. 2.12.2, 2.12.4 en 2.12.6 van de Algemene uitgavenbegroting)	
Frais décaissant de la coopération judiciaire internationale	56 03 1241 22 56 90 27	cnd	52	52	ngk	Kosten voortvloeiend uit de internationale gerechtelijke samenwerking	
Subsides pour l'utilisation, par les services judiciaires, des bibliothèques des barreaux dans certains palais de justice (cfr. art. 2.12.5 du Budget général des dépenses)	56 03 3417 64 01 35 69	cnd	30	30	ngk	Toelagen voor het gebruik, door de gerechtelijke diensten, van de bibliotheken van de balies in sommige gerechtsgebouwen (cfr. art. 2.12.5 van de Algemene Uitgavenbegroting)	
Indemnités à accorder aux provinces et communes (art. 77 à 83 et 90 de la loi du 14 février 1961) (cfr. art. 2.12.4. du Budget général des dépenses)	56 03 4303 77 14 48 82	cnd	288	288	ngk	Vergoedingen uit te keren aan de provincies en gemeenten (art. 77 tot 83 en 90 van de wet van 14 februari 1961) (cfr. art. 2.12.4. van de Algemene Uitgavenbegroting)	
04 Dépenses de personnel magistrats						04 Personeeluitgaven magistraten	
Rémunérations et allocations généralement quelconques :	56 04 1103 87 24 58 92	cnd	241 542	241 542	ngk	Bezoldigingen en allerhande toelagen :	
- personnel statutaire définitif						- statutair personeel	
- stagiaires judiciaires	56 04 1104 88 25 59 93	cnd	2 857	2 857	ngk	- gerechtelijke stagiairs	
Jetons de présence alloués aux conseillers et juges sociaux et aux juges consulaires (cfr. art. 1.01.7 du Budget général des dépenses)	56 04 1222 12 46 80 17	cnd	2 546	2 546	ngk	Presentiegelden toegekend aan de sociale raads-heren en rechters en aan de rechters in handelszaken(cfr. art. 1.01.7 van de Algemene uitgavenbegroting)	

12 SPF JUSTICE				X 1 000 EUR			12 FOD JUSTITIE	
DIVISIONS ORGANIQUES							ORGANISATIE-AFDELINGEN	
Programmes	DO PA	OA PA	A.B. B.A.	SC	Crédits d'engagement 2007 Vastleggings- bedragen	Crédits d'ordonnement 2007 Ordonnerings- bedragen	CRIP	Programma's Activiteiten Basissallicaties
Activités	(2)			(3)	(4)	(5)	(6)	(8)
Allocations de base								
(1)								
05 Extension des applications informatiques : Projet Phénix et autres								05 Uitbreiding van de informatietoepassingen : project Phenix en andere
Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique	56 05 1204 03 37 71 08			crd	1 500	1 500	gkr	Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica
Dépenses d'investissement relatives à l'informatique	56 05 7404 92 29 63 97			crd	2 500	2 500	gkr	Investeringsuitgaven inzake de informatica
Totaux pour le programme 12.56.0				cnd crd tot	741 578 4 000 745 578	741 578 4 000 745 578	ngk gkr tot	Totalen voor het programma 12.56.0
1 Aide juridique								1 Gerechtelijke bijstand
11 Biens et services								11 Goederen en diensten
Aide juridique de première ligne, fournie par les commissions d'arrondissement d'aide juridique	56 11 3442 64 01 35 69			cnd	1 600	1 600	ngk	Eerstelijnsrechtshulp door arrondissementale commissies rechtshulp
Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique	56 11 3445 67 04 38 72			crd	44 441	43 784	gkr	Vergoedingen van de advocaten belast met de ge- rechtelijke bijstand
Intervention dans les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique	56 11 3446 68 05 39 73			crd	3 603	3 550	gkr	Tussenkomst in de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor gerechtelijke bijstand
Totaux pour le programme 12.56.1				cnd crd tot	1 600 48 044 49 644	1 600 47 334 48 934	ngk gkr tot	Totalen voor het programma 12.56.1
3 Ecoutes, prises de connaissance et enregistre- ments de communications et de télécommunica- tions privées								3 Afluisteren, kennisnemen en opnemen van privé- communicatie en telecommunicatie
30 Dépenses de personnel								30 Personeelsuitgaven
Rémunérations et allocations généralement quelcon- ques : - personnel autre que statutaire	56 30 1104 31 65 02 36			cnd	139	139	ngk	Bezoldigingen en allerhande toelagen : - ander dan statutair personeel

12 SPF JUSTICE		X 1 000 EUR				12 FOD JUSTITIE	
DIVISIONS ORGANIQUES						ORGANISATIE-AFDELINGEN	
Programmes Activités Allocations de base	DO PA A.B. OA PA B.A. check-digit	(2)	sc	Crédits d'engagement 2007 Vastleggings- bedragen	(4)	Crédits d'ordonnancement 2007 Ordonnancings- bedragen	(5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
31 Biens et services							31 Goederen en diensten
Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services (cfr. art. 1.01.7 et 2.12.6 du Budget général des dépenses)	56 31 1201 40 74 11 45	cnd	6 018	6 018	ngk		Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten (cfr. art. 1.01.7 en 2.12.6 van de Algemene Uitgavenbegroting)
Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique (cfr. art. 1.01.7 du Budget général des dépenses)	56 31 1204 43 77 14 48	cnd	479	479	ngk		Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica (cfr. art. 1.01.7 van de Algemene uitgavenbegroting)
32 Equipement							32 Uitrusting
Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables	56 32 7401 41 75 12 46	cnd	30	30	ngk	I	Uitgaven voor de aankoop van duurzame roerende goederen
Dépenses d'investissement relatives à l'informatique	56 32 7404 44 78 15 49	cnd	1 146	1 146	ngk	I	Investeringsuitgaven inzake de informatica
Totaux pour le programme 12.56.3		cnd	7 812	7 812	ngk		Totaal voor het programma 12.56.3
4 Office central pour la Saisie et la Confiscation (O.C.S.C.)							4 Centrale Dienst voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (C.D.I.V.)
40 Dépenses de personnel							40 Personeelsuitgaven
Rémunérations et allocations généralement quelconques :	56 40 1103 23 57 91 28	cnd	764	764	ngk		Bezoldigingen en allerhande toelagen :
- personnel statutaire définitif et stagiaire							- vast en stagedoend personeel
- personnel autre que statutaire	56 40 1104 24 58 92 29	cnd	457	457	ngk		- ander dan statutair personeel
41 Biens et services							41 Goederen en diensten
Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services (à l'exclusion des dépenses informatiques - cfr. art. 1.01.7 du Budget général des dépenses)	56 41 1201 33 57 04 38	cnd	122	122	ngk		Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten (met uitsluiting van de informatica-uitgaven - cfr. art. 1.01.7 van de Algemene uitgavenbegroting)
Dépenses diverses de fonctionnement relatives à l'informatique (cfr. art. 1.01.7 du Budget général des dépenses)	56 41 1204 36 70 07 41	cnd	38	38	ngk		Allerhande werkingsuitgaven m.b.t. de informatica (cfr. art. 1.01.7 van de Algemene Uitgavenbegroting)



Annexe 2 - Aperçu chronologique des initiatives réglementaires qui prévoient une augmentation de traitement des magistrats et du personnel judiciaire.

ARRETE ROYAL DU 22 AVRIL 1999 DETERMINANT LE MONTANT DES JETONS DE PRESENCE QUI PEUVENT ETRE ALLOUES AUX CONSEILLERS SOCIAUX, JUGES SOCIAUX ET JUGES CONSULAIRES,

Cet arrêté augmente les jetons de présence alloués aux conseillers sociaux, juges sociaux et juges consulaires.

LOI DU 29 AVRIL 1999 MODIFIANT LE CODE JUDICIAIRE EN CE QUI CONCERNE LES TRAITEMENTS DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Cette loi avait pour but de repenser le statut du magistrat et de le rendre plus attrayant. Il convenait de donner la préférence à l'engagement de personnes très qualifiées et stimulées par un statut répondant mieux aux responsabilités des magistrats (Chambre des Représentants, doc. 50 2030/001).

Les adaptations suivantes ont été réalisées:

- . une réduction de la différence de traitement existant entre les magistrats au niveau de la première instance et ceux au niveau de l'appel sur la seconde moitié de la carrière pécuniaire.
- . l'octroi de traitements plus importants dès les premières triennales.
- . une revalorisation de la fonction de chef de corps et ce, principalement pour les arrondissements de moyenne importance. La catégorie de chef de corps de première classe est étendue à tous les arrondissements comptant plus de 250.000 habitants.
- . suppléments de traitement :
 - clarification des suppléments de traitement aux substituts du procureur du Roi.
 - un supplément de 105.000 F aux substituts spécialisés en matière fiscale ainsi qu'aux premiers substituts désignés en qualité d'auditeur.
 - un supplément de traitement aux juges d'instruction (170.000 F) et aux juges de la jeunesse (105.000 F).

LOI DU 15 JUIN 2001 MODIFIANT LE CODE JUDICIAIRE EN VUE DE SUPPRIMER LA REPARTITION EN CLASSES DES JUSTICES DE PAIX ET D'ADAPTER LE TRAITEMENT DE CERTAINS GREFFIERS EN CHEF ET SECRETAIRES EN CHEF DE PARQUETS

Cette loi tend à remédier à la situation discriminatoire créée indirectement au détriment de certains greffiers en chef et secrétaires en chef par la loi du 29 avril 1999 portant modifications à la carrière pécuniaire des magistrats. La catégorie de chef de corps de "première classe", réservée aux arrondissements judiciaires comptant une population d'au moins 500.000 habitants a été étendue par la loi du 29.04.1999 à tous les arrondissements comptant au moins 250.000 habitants tandis que les greffiers en chef et secrétaires en chef ont gardé le traitement attaché à la "deuxième classe". (Chambre des Représentants, doc. 50 1071/001)

LOI DU 15 JUIN 2001 MODIFIANT L'ARTICLE 357 DU CODE JUDICIAIRE

On a constaté qu'il était très difficile de pourvoir aux places de substitut du procureur du Roi et en particulier à celles de substitut du procureur du Roi spécialisé en matière fiscale. Cette loi tendait, en donnant une impulsion financière substantielle, à rehausser l'attrait de cette fonction. Le supplément de traitement de 105.000 F a été porté à 264.000 F. (Chambre des Représentants, doc. 50 1078/001)

LOI DU 27 DECEMBRE 2002 MODIFIANT LE CODE JUDICIAIRE EN CE QUI CONCERNE LES TRAITEMENTS DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Cette loi tendait également à rendre les fonctions de substitut plus attirantes de manière à pouvoir remplir les cadres incomplets qui caractérisent principalement les parquets dans les grandes villes. (Chambre des Représentants, doc. 50 1911/001) :

- . le traitement de substitut du procureur général et de substitut général est porté au même niveau que celui de conseiller.

Elle tendait en outre à atténuer la tension entre les rémunérations des différentes catégories de magistrats:

- . première instance/appeal :
le traitement de base des vice-présidents, premiers substituts, juges et substituts est relevé.

- . juges de paix/juges de police – juges de paix de complément/juges de police de complément :
les magistrats de complément reçoivent le même traitement que les titulaires.

PROTOCOLE 249 DU 01.04.2003

LE CONTENU DE CE PROTOCOLE EST PRINCIPALEMENT TRADUIT DANS LES REGLEMENTATIONS SUIVANTES :

- . Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 1996 portant création et simplification de la carrière des grades de qualification particulière dans les greffes et les parquets des cours et tribunaux, en fixant le statut pécuniaire ainsi que le statut pécuniaire du personnel des greffes et des parquets des cours et tribunaux et des attachés au service de la documentation et de la concordance des textes auprès de la Cour de cassation.

→ augmentation de 1% pour les niveaux 4, 3, 2, 2+.
- . Arrêté royal du 29 septembre 2003 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances à certains membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire.

→ augmentation du pécule de vacances des niveaux 4, 3, 2, 2+ :

82 % en 2002
92% à partir de 2003
- . Arrêté ministériel du 13 juillet 2004 pris en exécution des arrêtés royaux portant fixation du cadre des grades de traducteur, rédacteur et employé des greffes et des parquets des cours et tribunaux.

→ augmentation des normes de programmation sociale jusqu'à 15%.
- . Arrêté royal du 22 décembre 2004 modifiant l'arrêté royal du 19 mars 1996 portant simplification de la carrière et fixation du statut pécuniaire de certains membres du personnel des services qui assistent le Pouvoir judiciaire et accordant une prime d'intégration pour les membres du personnel des niveaux 3 et 4.

→ augmentation du salaire de base pour les niveaux 2+, 2 et 3 dans l'ancienne structure de la carrière + prime d'intégration pour les niveaux 3 et 4.

Masterplan - Arrêté royal du 31 janvier 2005 fixant le cadre organique des secrétaires des parquets, et des membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquet des cours et tribunaux, y compris les grades de qualification particulière.

→ réponse à la problématique du grand nombre de membres du personnel de niveau D sous contrat (statutarisation) et au déséquilibre entre le nombre de niveaux D et de niveaux C (upgrading).

Cadres par entité		Grefe	Parquet	Postes	Total
Cour de Cassation	58	2 employés	0	2	60
Parquet fédéral	46	0	0	0	46
Cours d'appel	368	28 employés	1 traducteur + 16 employés	45	413
Cours du travail	189	4 employés	1 employé	5	194
Tribunaux de 1 ^{ère} instance	2.700	134 employés	1 secrétaire adjoint + 2 traducteurs + 3 rédacteurs + 135 employés	275	2.975
Tribunaux du travail	614	1 rédacteur + 35 employés	9 employés	45	659
Tribunaux de commerce	507	5 employés	0	5	512
Tribunaux de police	368	25 employés	0	25	393
Justices de paix	897	6 employés	0	60	957
Sous-total	5.747			462	6.209
Grades particuliers	512	1 bibliothécaire + 1 assistant technique judiciaire + 22 agents administratifs + 11 ouvriers		35	547
Total	6.259			497	6.756

Ajouts protocoles d'accord, 01.09.2005 :

Cour d'appel de Bruxelles

- 3 employés

Tribunal de 1^{ère} instance et Parquet de Termonde :

- 1 employé de greffe

- 1 secrétaire adjoint, 1 rédacteur.

Loi du 10 août 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les traitements des référendaires et juristes de parquet près les cours et les tribunaux de première instance, des greffiers et des secrétaires de parquet et modifiant les articles 259duodecies et 285bis du même Code.

Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 29 septembre 2003 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances à certains membres du personnel des services qui assistent le Pouvoir judiciaire.

→ pour le niveau 1, référendaires, juristes de parquet, greffiers, secrétaires :

- + 1 % d'augmentation de salaire ;

- augmentation du pécule de vacances pour atteindre 80% à partir de 2004 et 92% à partir de 2006.

Loi du 10 juin 2006 portant réforme des carrières et de la rémunération du personnel des greffes et des secrétariats des parquets.

- . Arrêté royal du 10 novembre 2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel des greffes et secrétariats de parquet.

→ Cette législation a pour but de moderniser la carrière du personnel judiciaire administratif.

LIGNES DE FORCE :

- . accent mis sur la nature de la fonction;
- . développement d'une rémunération conforme au marché, basée sur celle des fonctionnaires fédéraux;
- . élaboration d'une carrière basée sur la compétence et une politique de développement;
- . instauration de plus de transparence, de possibilités d'avancement et de perspectives de carrière.

COMMENT ?

Nouveau modèle de carrière axé autour de 3 niveaux de fonction :

- . niveau D avec le grade de collaborateur (anciens niveaux 4 et 3)
 - . niveau C avec le grade d'assistant (ancien niveau 2)
 - . niveau B avec les grades d'experts, expert administratif, expert ICT (ancien Niveau 2+)
- (La différence entre le personnel des greffes et des parquets est supprimée).

Instauration des familles de fonctions des niveaux B, C et D :

- . pour tous les niveaux, des familles de fonctions ont été établies avec description du contenu des fonctions ainsi que des connaissances et aptitudes requises.

Règles et procédures pour la promotion par augmentation d'échelle de traitement au moyen de formations certifiées.

Modifications des conditions de nomination :

- . tous les niveaux de fonction sont accessibles tant par recrutement que par promotion.

Nouvelles règles en matière de sélection et de recrutement :

- . le Roi est compétent pour élaborer les règles relatives à la sélection comparative et au recrutement. SELOR est compétent pour organiser les sélections comparatives.

Nouvelles règles en matière de mutation et de mobilité :

- . mutation vers un autre greffe ou parquet.
- . mobilité réciproque entre les membres du personnel des greffes et parquets et les membres du personnel des services publics fédéraux.

Fonctions supérieures :

- . on essaie de garder un équilibre entre la nécessaire continuité du service et la sensible limitation de l'usage de la technique des fonctions supérieures.

Règles de rémunération (salaire, allocation de compétence, prime d'intégration, prime de direction, allocation pour l'exercice de fonction supérieure...)

LOI DU 22 AVRIL 2003 MODIFIANT LES ARTICLES 357 ET 362 DU CODE JUDICIAIRE

En octroyant une prime linguistique substantielle de sorte que les magistrats soient stimulés à présenter l'un des deux examens linguistiques, cette loi vise à compléter les cadres des juridictions et des parquets dont un certain nombre de magistrats doivent justifier de la connaissance de la deuxième langue, (Chambre des Représentants, doc. 50 2310/001).

- . Montant mensuel de 281,98 € : pour les magistrats qui justifient de la connaissance orale active et passive et de la connaissance écrite active et passive.
- . Montant mensuel de 216,91 € : pour les magistrats qui justifient une connaissance orale active et passive et une connaissance écrite passive.

PROTOCOLE NR. 293 DU 07.10.2005

- . Loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire.

Responsabilisation du magistrat chef de corps :

- . le greffier en chef est placé sous son autorité et sa surveillance.
- . il reçoit plus de compétences en matière de gestion du personnel, notamment la sélection.
- . à sa demande, un service d'appui peut être créé pour l'assister dans sa fonction de management. Ce service d'appui permet d'intégrer bon nombre de fonctions actuelles et futures qui trouvent difficilement leur place dans un greffe ou un secrétariat de parquet (RH, gestionnaire de bâtiment, responsable d'application...).

Création d'un service d'appui commun au bénéfice du collège des procureurs généraux, du conseil des procureurs du Roi et du conseil des auditeurs du travail.

Mise en relation du contenu de la fonction avec :

- . le niveau hiérarchique (A, B, C of D);
- . un revenu conforme au marché;
- . les conditions de nomination et de sélection ;
- . la suite de la carrière;
- . la formation;
- . l'évaluation, etc.

Le personnel judiciaire de niveau A :

Ce niveau se compose notamment des référendaires, des juristes de parquet, des attachés, des greffiers en chef, des secrétaires en chef, des greffiers-chefs de service, des secrétaires-chefs de service et de membres du personnel des services d'appui.

Les différentes fonctions du niveau A seront décrites, regroupées, pondérées et finalement classées par le Roi dans une des cinq classes de métiers (de A1 à A5).

La pondération des fonctions est réalisée par un comité de pondération avec le concours d'un comité de pondération élargi, composé de représentants des cours et des tribunaux ainsi que d'experts du SPF P&O, du SPF Justice et du SPF Budget.

Greffiers et secrétaires :

Ils sont repris dans le niveau B.

Professionnalisation de la sélection :

Les sélections comparatives doivent se dérouler de manière objective et professionnelle, en collaboration étroite avec les autorités locales. SELOR se voit attribuer ici un rôle important. Mais cette organisation autonome dispose du savoir-faire et des moyens requis pour l'exercer.

Développement de la carrière :

Un membre du personnel du niveau A peut être promu à une classe supérieure. Un membre du personnel avec un grade du niveau B peut être promu dans une classe du niveau A.

La réussite d'une formation certifiée ouvre le droit au bénéfice d'une allocation de compétence et à la promotion dans une échelle de traitement supérieure. Ces formations seront organisées par l'Institut de Formation de l'Administration fédérale.

Stimulation de la mobilité de personnel :

- . la priorité est donnée à la mutation pour remplir les places vacantes ;
- . les conditions de nomination et les barèmes sont dissociés du type de juridiction ;
- . la mobilité réciproque est prévue entre les fonctionnaires fédéraux et le personnel judiciaire.

Intégration et mesures transitoires :

La pondération de tous les types de fonction du niveau A intervient après l'entrée en vigueur du projet. Dès l'entrée en vigueur tous les membres du personnel seront, dans une première phase, intégrés dans une classe déterminée tout en tenant compte de leurs grade, traitement et ancienneté actuels.

Annexe 3. Aperçu des initiatives réglementaires qui prévoient une augmentation de cadre des magistrats & du personnel judiciaire.

LOI DU 17 FEVRIER 1997 MODIFIANT LA LOI DU 16 JUILLET 1970 DETERMINANT LE CADRE DU PERSONNEL DES TRIBUNAUX DE POLICE ET LA LOI DU 20 JUILLET 1971 DETERMINANT LE CADRE DU PERSONNEL DES JUSTICES DE PAIX.

L'engagement de contractuels suite à l'accroissement de travail dû à l'élargissement des compétences des justices de paix était une solution provisoire. Cette situation avait un effet démotivant sur le personnel et devait être régularisée (Sénat 1-345/1 -1995/1996).

En 1976, le ministre de la justice de l'époque constitua un groupe de travail chargé d'établir des critères objectifs, sur la base des statistiques, afin de composer les effectifs des justices de paix.

Ce groupe de travail termina ses travaux en 1987 et proposa, pour le calcul des cadres, les critères suivants, acceptés par le ministre de la justice en fonction à ce moment :

- . Nombre d'affaires inscrites au rôle général : X 1,5 point
- . Nombre d'affaires inscrites au rôle des requêtes :
 - introduites sur la base de la loi du 14 juillet 1976 : X 4 points;
 - introduites dans les autres cas : X 1,5 point
- . Conseil de famille – nombre de réunions : X 6 points
- . Actes de notoriété : X 2 points

Le nombre de points obtenus fut alors comparé avec une grille de répartition afin de déterminer le nombre des membres du personnel dans le greffe :

- 1.600 points donnent droit à 3 unités
- 2.100 points donnent droit à 4 unités
- 2.900 points donnent droit à 5 unités
- 4.000 points donnent droit à 6 unités
- 5.300 points donnent droit à 7 unités
- 7.000 points donnent droit à 8 unités

Afin de déterminer le chiffre d'activité, on calcula la moyenne des trois dernières années. Le nombre d'unités étant déterminé, les grades devaient alors être répartis selon le schéma suivant :

1. Greffier en chef.
2. Employé.
3. Commis-greffier.
4. Greffier.
5. Rédacteur.
6. Employé.
7. Commis-greffier.
8. Rédacteur.



Exceptions :

- . justice de paix de 2e classe : greffier est remplacé par un commis-greffier; rédacteur est remplacé par un employé.
- . cantons groupés avec au total deux unités : employé est remplacé par un commis-greffier.

Ces critères concernant le calcul des chiffres d'activité furent appliqués dans cette loi comme suit:

- . années de référence 1988, 1989, 1990;
- . maintien du régime de points existant, sous réserve d'une seule modification : 4 points par requête contradictoire inscrite;
- . les doubles cantons comptant un cadre de deux unités conservent un troisième membre du personnel.

LOI DU 9 JUILLET 1997 CONTENANT DES MESURES EN VUE DE RESORBER L'ARRIERE JUDICIAIRE DANS LES COURS D'APPEL

Cette loi tend à l'adjonction, pour une durée de trois ans, de *conseillers suppléants appelés à siéger dans des chambres temporaires et supplémentaires créées au sein des cours d'appel*. Cette mesure s'inscrit dans la lutte contre l'arriéré judiciaire qui s'est accumulé au fil des temps dans ces cours (Sénat 1-490/1 -1996/1997).

	Conseillers suppléants
Anvers	30
Bruxelles	42
Gand	28
Liège	26
Mons	22

Ces conseillers suppléants, nommés à vie, sont :

- . soit des avocats ayant une pratique du barreau d'au moins 20 ans ;
- . soit des juges suppléants nommés depuis 10 ans au moins dans un tribunal de première instance, un tribunal du travail, un tribunal de commerce, une justice de paix ou un tribunal de police ;
- . soit des magistrats admis à la retraite.

Les chambres supplémentaires traitent toutes les affaires pour lesquelles soit aucune fixation n'a été obtenue alors qu'elle a été demandée, soit une fixation a été accordée pour une date éloignée de plus d'un an de la date d'entrée en vigueur de la loi = définition de l'arriéré judiciaire (art. 7).

Une autre mesure prévoit la désignation par le Roi, sur la présentation de l'assemblée générale de chaque cour d'appel, d'un magistrat-coordonateur qui a pour mission la coordination des travaux et la rédaction et publication annuelles

d'un rapport d'activités portant sur les effets des mesures prises pour résorber l'arriéré judiciaire.

Il s'ensuit une extension du cadre permanent des cours d'appel de six conseillers.

Motivation de l'augmentation :

"Le cadre est fixé en tenant compte des chiffres les plus récents de l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel."

LOI DU 10 FEVIER 1998 COMPLETANT LE CODE JUDICIAIRE EN CE QUI CONCERNE LA NOMINATION DE JUGES DE COMPLEMENT

Cette loi vise à augmenter la mobilité au sein du corps de magistrats existant et à créer un corps mobile de juges de complément.

Elle prévoit notamment que :

- . des *juges suppléants* peuvent être nommés au siège d'une ou plusieurs justices de paix et d'un ou plusieurs tribunaux de police;
- . un *juge de paix* peut en outre être nommé par le Roi en qualité de *juge de police de complément* et également comme juge de paix de complément dans la justice de paix d'un autre canton;
- . le Roi peut, temporairement, nommer des *juges de complément par ressort* de la cour d'appel ou de la cour du travail. Leur nombre par ressort *ne peut excéder* un dixième du nombre total de magistrats du siège des tribunaux de première instance, des tribunaux de commerce et des tribunaux du travail situés dans ce ressort. Ils sont désignés pour exercer leurs fonctions soit auprès d'un ou de plusieurs tribunaux de première instance, soit auprès d'un ou de plusieurs tribunaux de commerce, soit auprès d'un ou de plusieurs tribunaux du travail situés dans ce ressort;
- . lorsque les nécessités du service le justifient, le premier président peut également, par ordonnance, et dans le respect de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire, charger un juge du ressort de la cour d'appel, avec l'accord de ce dernier, d'exercer ses fonctions, *à titre complémentaire et pour un délai déterminé, dans un autre tribunal* de première instance ou un autre tribunal de commerce situé dans ce ressort;
- . les mêmes pouvoirs sont exercés par le premier président vis-à-vis des *juges de complément* désignés par le Roi pour exercer leurs fonctions auprès de *tous les tribunaux* de première instance ou de commerce d'un ressort de cour d'appel;

- . lorsque les nécessités du service le justifient, le Roi peut désigner, à la demande d'un premier président d'une cour d'appel, ou sur réquisition du procureur général, dans le respect de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire, *un conseiller à une cour d'appel* pour exercer pendant une période déterminée, avec son accord, ses fonctions *auprès d'une cour d'appel d'un autre ressort*, après avoir pris préalablement l'avis, selon le cas, des premiers présidents et des procureurs généraux concernés. Les mêmes pouvoirs sont exercés par analogie par le Roi en ce qui concerne les cours du travail.

Motivation de l'augmentation :

Les *nécessités du service* constituent une notion essentielle de cette loi.

Le Roi, et non le législateur, détermine le nombre de juges de complément (maximum) selon les nécessités du service :

- . en cas d'empêchement d'un juge;
- . après évaluation globale du fonctionnement des tribunaux concernés, la description des circonstances exceptionnelles et les tâches concrètes que le juge de complément devra accomplir.

Pour les besoins de cette évaluation et de cette description, le Roi peut faire appel à l'aide d'un expert n'appartenant pas à l'ordre judiciaire.

Les nécessités du service prévalent aussi pour les autres mesures.

LOI DU 20 JUILLET 1998 MODIFIANT LA LOI DU 3 AVRIL 1953 D'ORGANISATION JUDICIAIRE, LA LOI DU 15 JUILLET 1970 DETERMINANT LE CADRE DES TRIBUNAUX DE COMMERCE ET MODIFIANT LA LOI DU 10 OCTOBRE 1967 CONTENANT LE CODE JUDICIAIRE, LA LOI DU 2 JUILLET 1975 DETERMINANT LE CADRE DU PERSONNEL DES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE ET LES ARTICLES 151 ET 213 DU CODE JUDICIAIRE .

Cette loi cadre dans le *programme pluriannuel 1998-2000* qui prévoit les moyens financiers nécessaires à *l'augmentation du nombre de magistrats de 242 unités* dans l'ensemble du pays et au recrutement de *320 collaborateurs non magistrats supplémentaires* pour les parquets et les tribunaux (Sénat 1-953/1 -1997/1998).

Le législateur constata une augmentation de 30% du cadre légal des magistrats entre 1970 et 1998. Au cours de la même période, le nombre de dossiers à traiter par le parquet avait toutefois augmenté de 120% et le nombre de litiges civils introduits, de 125%. Dans les cours d'appel, ce déséquilibre s'était traduit par une croissance continue de l'arriéré judiciaire. Dans les tribunaux de première instance, le déséquilibre était atténué ; on disposait d'un mécanisme autorégulateur : le classement sans suite par le parquet. L'entrée en vigueur de la loi fut prévue pour le 01.04.2000 au plus tard, afin de permettre un échelonnement de l'augmentation.



Motivation de l'augmentation :

MAGISTRATS

- . + 3 conseillers par ressort :

sur la base des attentes des premiers présidents à propos du projet de loi "Franchimont".

- . Bruxelles + 2 conseillers / Anvers + 1 conseiller :

sur la base de la *concentration des dossiers et du rapport entre les données démographiques et le nombre de conseillers*.

- . + 2 magistrats de parquet par cour d'appel :

projet de loi Franchimont + magistrats de référence pour le Collège des procureurs généraux.

- . Première instance : + 19 vice-présidents / + 54 juges

Paramètres:

- . chambres civiles :

nombre d'introductions + 10 % (exemption du droit de mise au rôle);
charge moyenne de 665 dossiers par magistrat.

- . chambres correctionnelles :

nombre de jugements pour les années 1994-1995;
nombre de PV;
charge moyenne de 400 dossiers par magistrat;
arrondissements + 500.000 habitants;
+ une série de correctifs (p.ex. : degré de criminalité)

- . + 22 premiers substituts du procureur du Roi

- . + 43 substituts du procureur du Roi

- . prévus en possibilité de promotion

- . par manque de données statistiques uniformes: basés sur le nombre de magistrats du siège + correctifs (+ 1 aux 4 grands arrondissements; + 2 à Bruxelles; élimination d'anomalies historiques).

- . tribunaux de commerce : + 2 vice-présidents / + 15 juges
- . évaluation globale de la charge de travail sur la base du nombre de faillites et d'introductions;
- . norme d'activité : 735 points par magistrat.

PERSONNEL JUDICIAIRE

- . Cours d'appel : + 2 greffiers-chefs de service ; + 9 greffiers adjoints ; + 1 greffier pour la chambre des mises en accusation
- . uniformisation du rapport entre le nombre de conseillers et le nombre de greffiers (+ 9 greffiers adjoints);
- . Anvers, Bruxelles et Gand : plus de 50 membres du personnel → + greffier-chef de service.
- . Tribunaux de première instance : + 10 greffiers chefs de service / + 17 greffiers / + 35 greffiers adjoints
 - . uniformisation, à l'échelon national, du rapport entre le nombre de greffiers et le nombre de juges
 - . greffiers-chefs de service:
 - plus de 10 membres du personnel : 1
 - plus de 30 membres du personnel : 2
 - plus de 50 membres du personnel : 3
- . Tribunaux de commerce : + 6 greffiers-chefs de service; + 9 greffiers; + 12 greffiers adjoints
 - . tient compte de la nouvelle législation sur le concordat judiciaire;
 - . manque de collaborateurs qualifiés : beaucoup de délégations;
 - . rapport juges / greffiers;
 - . greffiers-chefs de service: (proposition des greffiers en chef eux-mêmes)
 - plus de 20 membres du personnel : 1
 - plus de 50 membres du personnel : 2.
- . Le cadre des secrétaires de parquet, des rédacteurs et employés de greffes et parquets a été augmenté par divers arrêtés royaux :
 - . tribunaux de commerce (A.R. 15 décembre 1998) : extension de 26 unités (= augmentation de 51 rédacteurs et diminution de 25 employés);
 - . parquets d'instance (A.R. 13 juin 1999) : extension de 64 unités;
 - . greffes des tribunaux de première instance (A.R. 13 juin 1999) : extension de 48 unités;
 - . greffes des cours d'appel (A.R. 13 juin 1999) : extension de 7 unités.

LOI DU 29 NOVEMBRE 2001 FIXANT UN CADRE TEMPORAIRE DE CONSEILLERS EN VUE DE RESORBER L'ARRIERE JUDICIAIRE DANS LES COURS D'APPEL

Le législateur constate que le cadre des conseillers suppléants prévu est occupé dans une proportion différente dans chaque cour d'appel. Étant donné qu'un conseiller suppléant n'a qu'exceptionnellement la qualité pour présider une chambre supplémentaire, la présidence doit toujours être confiée à un magistrat effectif, avec pour conséquence inévitable, un moins bon rendement des chambres ordinaires. D'autre part, depuis qu'au niveau de chaque cour d'appel l'arriéré judiciaire a été scindé, de nouveaux retards sont constatés (Chambre des Représentants, doc. 50 1248/001).

Motivation de l'augmentation :

Dans l'attente d'un contrôle approfondi de chaque cour et d'une mesure de la charge de travail fiable, la loi a prévu, pour une période de 3 ans, des conseillers supplémentaires en surnombre sur la base du nombre de dossiers "arriéré judiciaire" ainsi que défini dans la loi du 9 juillet 1997 (voir ci-dessus).

Ressort	Conseillers en surnombre
Anvers	3
Bruxelles	6
Gand	2
Liège	2
Mons	1

Dans cette loi, il fut formellement stipulé que le Roi, après avis du Conseil supérieur de la Justice, déterminerait la façon dont la charge de travail du juge et du ministère public serait enregistrée ainsi que la manière dont ces données enregistrées seraient évaluées (art. 352bis CJ).

LOI DU 16 JUILLET 2002 MODIFIANT L'ARTICLE 86BIS DU CODE JUDICIAIRE ET LA LOI DU 3 AVRIL 1953 D'ORGANISATION JUDICIAIRE

Le législateur constata un arriéré au tribunal de première instance de Bruxelles et au parquet près ce tribunal, dû à l'impossibilité de pourvoir aux emplois vacants à cause de la problématique linguistique (Chambre des Représentants, doc. 50 1496/001).

Il porta le nombre de juges de complément de 25 à 50 (exception à la règle du 1/8ème) et le nombre de substituts du procureur du Roi de complément de 17 à 34.

LOI DU 11 MARS 2004 MODIFIANT LA LOI DU 3 AVRIL 1953 D'ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUTORISANT TEMPORAIREMENT LA NOMINATION DE MAGISTRATS EN SURNOMBRE

Cette loi augmente le cadre du *tribunal de première instance de Charleroi* (+2 juges et + 3 substituts du procureur du Roi) et celui de la *cour d'appel de Mons* (+ 1 substitut du procureur général et pendant une période de 3 ans une nomination en surnombre d'un conseiller et d'un substitut du procureur général). Le motif de cette augmentation est la lutte contre la grande criminalité dans l'arrondissement judiciaire de Charleroi (Chambre des Représentants, doc. 51 0596/001).

LOI DU 14 DECEMBRE 2004 MODIFIANT LA LOI DU 3 AVRIL 1953 D'ORGANISATION JUDICIAIRE, LA LOI DU 2 JUILLET 1975 DETERMINANT LE CADRE DU PERSONNEL DES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE ET L'ARTICLE 211 DU CODE JUDICIAIRE

Les augmentations de cadre de magistrats prévues dans cette loi résultent des protocoles de coopération que la Ministre de la justice conclut avec

. la cour d'appel de Bruxelles :

- + 6 magistrats (2 nouvelles chambres civiles)
- + 3 greffiers

. la cour d'appel d'Anvers :

- + 9 magistrats (dont 3 en surnombre)
- après 1 an + 3 nouveaux magistrats en surnombre
- + 2 greffiers
- + 2 greffiers adjoints

. le tribunal de première instance et le parquet de Termonde:

- + 3 juges
- + 1 vice-président
- + 2 substituts
- + 1 greffier
- + 1 greffier adjoint

. Le cadre du parquet fédéral a également été augmenté :

- + 4 magistrats fédéraux

Les protocoles ont été conclus dans le cadre de la lutte contre l'arriéré judiciaire. Toute l'opération doit s'accompagner de la nécessaire évaluation. (Chambre des Représentants, doc. 51 1314/001)

LOI DU 13 AVRIL 2005 MODIFIANT L'ARTICLE 45BIS, § 2, DE LA LOI DU 15 JUIN 1935 CONCERNANT L'EMPLOI DES LANGUES EN MATIERE JUDICIAIRE, LA LOI DU 15 JUILLET 1970 DETERMINANT LE CADRE DU PERSONNEL DES TRIBUNAUX DE COMMERCE ET MODIFIANT LA LOI DU 10 OCTOBRE 1967 CONTENANT LE CODE JUDICIAIRE ET L'ARTICLE 205 DU CODE JUDICIAIRE

L'extension de cadre des magistrats de carrière par la loi du 20 juillet 1998 sans une augmentation du nombre de juges consulaires avait entraîné un déséquilibre au sein de certains tribunaux de commerce et, consécutivement, une faible disponibilité de juges consulaires. On remarqua également une grande diversité des besoins et caractéristiques selon les tribunaux (nombre élevé de faillites pour Anvers, manque de candidats à Bruxelles, incompatibilités dans les petits tribunaux etc.).

LOI DU 10 AOUT 2005 MODIFIANT LA LOI DU 3 AVRIL 1953 D'ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUTORISANT TEMPORAIREMENT LA NOMINATION DE MAGISTRATS EN SURNOMBRE, EN CE QUI CONCERNE LA COUR D'APPEL DE GAND

L'augmentation de cadre prévue dans cette loi est également la suite d'un protocole de coopération, conclu, en l'occurrence, entre la Ministre de la justice et *la cour d'appel et le parquet général de Gand*. Ce protocole a, lui aussi, été conclu dans le cadre de la lutte contre l'arriéré judiciaire et doit faire l'objet d'une évaluation régulière.

. la cour d'appel :

- + 3 conseillers à partir du 01.05.06;
- + 1 conseiller en surnombre à partir du 01.09.06;
- + 1 conseiller en surnombre à partir du 01.01.07;
- + 1 greffier à partir du 01.09.2006;
- + 1 greffier à partir du 01.01.2007;

. le parquet général :

- + 1 substitut du procureur général à partir du 01.09.06;
- + 1 substitut du procureur général en surnombre à partir du 01.01.07.

LOI DU 20 DECEMBRE 2005 PORTANT DES DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIERE DE JUSTICE

Les augmentations de cadres prévues dans cette loi résultent de protocoles de coopération que la Ministre de la justice conclut avec la cour d'appel et le parquet général de Liège. Ce protocole a aussi été conclu dans le cadre de la lutte contre l'arriéré judiciaire et doit faire l'objet d'une évaluation régulière.

- . la cour d'appel :
 - + 3 conseillers à partir du 01.09.06;
 - + 2 conseillers en surnombre à partir du 01.01.07;
 - + 2 greffiers;
 - + 1 greffier adjoint;
- . le parquet général :
 - + 1 avocat général à partir du 01.09.07;
 - + 1 substitut du procureur général en surnombre à partir du 01.09.06;
 - + 1 substitut du procureur général en surnombre à partir du 01.01.07.

La possibilité de nommer en surnombre pourra être prolongée au-delà du 31 décembre 2009, pour autant que les résultats de la mesure de la charge de travail le justifient. (Chambre des Représentants, doc. 51 2012/001)

LOI DU 12 MARS 2007 MODIFIANT LA LOI DU 3 AVRIL 1953 D'ORGANISATION JUDICIAIRE EN CE QUI CONCERNE LA COUR D'APPEL DE MONS ET LE TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE GAND ET AUTORISANT TEMPORAIREMENT LA NOMINATION DE MAGISTRATS EN SURNOMBRE, EN CE QUI CONCERNE LA COUR D'APPEL DE MONS

Les augmentations de cadres prévues dans cette loi *résultent de protocoles de coopération* que le Ministre de la justice conclut avec *la cour d'appel de Mons et le parquet général près cette cour*.

Ce protocole a aussi été conclu dans le cadre de la lutte contre l'arriéré judiciaire et doit faire l'objet d'une évaluation régulière.

ANNEXE 4. Aperçu chronologique des initiatives réglementaires qui prévoient la création de nouvelles fonctions ou de nouveaux organes, ou l'extension de compétences

LOI DU 4 MARS 1997 INSTITUANT LE COLLEGE DES PROCUREURS GENERAUX ET CREANT LA FONCTION DE MAGISTRAT NATIONAL

Cette loi constate une situation qui existait en fait depuis un certain temps : le Collège des procureurs généraux se réunissait déjà périodiquement et les magistrats nationaux travaillaient quotidiennement depuis plusieurs années. De plus cette loi visait à définir clairement les responsabilités en matière de politique criminelle dans le chef du Ministre de la justice et du Collège des procureurs généraux en apportant des améliorations au fonctionnement de ces organes.

LOI DU 6 MAI 1997 VISANT A ACCELERER LA PROCEDURE DEVANT LA COUR DE CASSATION

Afin de résoudre, fût-ce partiellement, le problème du surcroît de travail de la Cour, il est proposé d'adjoindre à celle-ci des fonctionnaires qualifiés qui pourraient préparer les tâches judiciaires des magistrats et accomplir des tâches administratives sous leur contrôle. Ces fonctionnaires pourraient reprendre le travail des magistrats qui, jusque là, étaient affectés à ces tâches, effectuer des recherches et des études de doctrine et de jurisprudence, s'occuper de la documentation, de l'introduction et de la mise à jour de l'informatique et de la bureautique, vérifier les traductions en collaboration avec les attachés au service de la concordance des textes, s'occuper de la publication des arrêts, en corriger les épreuves, tout cela évidemment, sous le contrôle des magistrats de la Cour (Sénat 1995 – 1 – 52/1).

ARRETE ROYAL DU 27 NOVEMBRE 1997 CREANT LE SECRETARIAT AUPRES DU COLLEGE DES PROCUREURS GENERAUX

LOI DU 22 DECEMBRE 1998 LOI MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DE LA DEUXIEME PARTIE DU CODE JUDICIAIRE CONCERNANT LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE, LA NOMINATION ET LA DESIGNATION DE MAGISTRATS ET INSTAURANT UN SYSTEME D'EVALUATION POUR LES MAGISTRATS

Cette loi instaure notamment un système de mandat pour la fonction de chef de corps. Ce dernier est également chargé de la rédaction d'un plan de gestion. Les compétences des assemblées générales sont étendues et les assemblées de corps sont instaurées dans les parquets.

LOI DU 22 DECEMBRE 1998 SUR L'INTEGRATION VERTICALE DU MINISTERE PUBLIC, LE PARQUET FEDERAL ET LE CONSEIL DES PROCUREURS DU ROI.

Cette loi doit être située dans la mise en application de l'accord Octopus et vise la restructuration verticale du ministère public, la création du parquet fédéral et du Conseil des procureurs du Roi.

LOI DU 24 MARS 1999 RELATIVE AUX JURISTES DE PARQUET ET AUX REFERENDAIRES ET COMPLETANT ET MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU CODE JUDICIAIRE ET DE LA LOI MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DE LA DEUXIEME PARTIE DU CODE JUDICIAIRE CONCERNANT LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE, LA NOMINATION ET LA DESIGNATION DE MAGISTRATS ET INSTAURANT UN SYSTEME D'EVALUATION POUR LES MAGISTRATS.

Comme prévu dans l'accord Octopus, cette loi crée un cadre de référendaires et de juristes de parquet pour assister les magistrats dans leurs travaux.

La loi prévoit seulement un cadre maximal. La composition de ce cadre dépend de l'évaluation des besoins établie par le chef de corps, et dans laquelle il doit indiquer de quelle façon la contribution d'un ou de plusieurs référendaires ou juristes de parquet permettra d'améliorer l'administration de la justice.

Conformément au courant d'idées favorable à une mobilité accrue du personnel dans les cours et tribunaux, les référendaires et juristes de parquet furent nommés au niveau du ressort de la cour d'appel. Leur lieu d'affectation étant attribué en fonction des besoins du service tels que définis dans les rapports d'évaluation. Dans le cadre de sa mission de gestion et de contrôle, le chef de corps doit veiller à ce que le référendaire ne soit pas considéré par le magistrat comme un secrétaire de luxe. Il doit également veiller à ce que la contribution du référendaire débouche sur une amélioration qualitative et quantitative de la productivité de son parquet ou de son tribunal. Le législateur prévoit que, sur ce point, les chefs de corps devront également être soumis à une évaluation. (Sénat 1995 – 1 – 1235/1 – 1998/1999)

LOI DU 21 JUIN 2001 MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS EN CE QUI CONCERNE LE PARQUET FEDERAL

Cette loi vise à préciser une série de principes de base de la loi du 22 décembre 1998.

Elle prévoit que le procureur fédéral sera lié uniquement par les décisions de politique générale prises par le Collège des procureurs généraux, qui exercera un contrôle sur la manière dont le procureur fédéral exécute les directives de politique criminelle. Elle fixe les modalités selon lesquelles le parquet fédéral accomplit ses missions, affine la répartition des compétences entre le parquet fédéral et les parquets locaux et instaure une réglementation pour le cas où ces deux types de parquets seraient compétents pour exercer l'action publique. Elle fixe par ailleurs le nombre de magistrats fédéraux (18) et règle l'incidence sur l'enquête judiciaire du traitement fédéral d'un dossier pénal. Enfin, cette loi contient des dispositions techniques, concernant notamment le statut des magistrats et l'organisation d'un secrétariat.

LOI DU 17 MAI 2006 INSTAURANT DES TRIBUNAUX DE L'APPLICATION DES PEINES

Le cadre des greffiers est augmenté d'une unité dans les tribunaux qui comptent un ou plusieurs tribunaux d'application des peines (Anvers, Bruxelles, Gand, Liège, Mons).

LOI DU 27 DECEMBRE 2006 PORTANT DES DISPOSITIONS DIVERSES

Cette loi prévoit une extension de cadre pour les juridictions du travail à la lumière du transfert vers ces juridictions de la compétence en matière de règlement collectif de dettes. Elle tend à accorder un nombre limité de greffiers adjoints aux cadres des juridictions du travail.

Il convient de noter que cette matière entraîne une charge de travail plus administrative que purement juridique (ouverture de dossiers, pli judiciaire, courrier avec le médiateur, courrier avec les créanciers). L'accent de l'augmentation est donc porté sur le recrutement de 36 collaborateurs administratifs supplémentaires répartis entre les différents sièges.

La répartition proposée repose sur un consensus au sein de l'association des greffiers en chef des juridictions du travail.

Cette répartition tient compte non seulement de la moyenne du nombre d'ordonnances d'admissibilité du règlement collectif de dettes sur la période des cinq dernières années civiles, mais également du nombre d'introductions au rôle général au cours de la même période de référence. Sur la base du principe de solidarité entre juridictions, les greffiers des cours du travail ont accepté de ne pas participer au partage de ce quota d'extension de cadre. D'autre part, le

principe que chaque tribunal du travail devrait obtenir au moins une unité, a aussi été respecté. Des corrections, fondées sur des besoins locaux ont également été apportées de commun accord.

Compte tenu des impératifs budgétaires, il est proposé d'accorder, au profit des tribunaux du travail, 1 greffier adjoint supplémentaire pour chacun des sièges suivants : Bruxelles, Termonde, Louvain, Turnhout, Tongres, Tournai, Namur-Dinant et Nivelles, soit 8 greffiers adjoints au total. En raison de la compétence territoriale étendue des tribunaux du travail de Courtrai-Ypres-Furnes (4 sièges), il est en outre proposé de prévoir un greffier adjoint supplémentaire pour ces sièges (soit 9 au total) (Chambre des Représentants, doc. 51 2761/001.

LOI DU 31 JANVIER 2007 SUR LA FORMATION JUDICIAIRE ET PORTANT CREATION DE L'INSTITUT DE FORMATION JUDICIAIRE

Dans la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'institut de formation judiciaire, le législateur a prévu des *commissions d'évaluation pour les stagiaires judiciaires*. Elles doivent développer des programmes de formation, garantir le suivi du stagiaire, faire l'évaluation finale. Le législateur a motivé cette mesure en constatant que la pratique avait démontré qu'une évaluation intégrale et professionnelle des stagiaires judiciaires était nécessaire. Il n'existait à ce jour aucun organe spécialisé ayant une vision globale sur leur fonctionnement dans les différentes instances (stage interne et externe). Il était dès lors particulièrement difficile de procéder à une évaluation finale nuancée du stagiaire qui tenait compte de tous les aspects. L'encadrement existant jusqu'alors permettait en outre très difficilement de détecter si les qualités nécessaires pour remplir les fonctions de magistrat de façon optimale étaient ou non présentes chez le stagiaire. Il y avait dès lors peu d'intervention et il n'était mis fin au stage de manière anticipative que de manière très exceptionnelle. Cela était néfaste tant pour le stagiaire que pour l'organisation. Le stagiaire qui malgré le fait qu'il n'était pas apte à exercer la fonction et qui s'était pourtant investi pendant toutes ces années, était frustré car il avait peu de chances d'être nommé. L'investissement fait par la justice était également peu rentable (Sénat 3-1889/3 p.10).

*

*

*

NOTES

¹ Art. 12 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat

² Art. 15 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat

³ Art. 12 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat

⁴ Art. 34 et 35 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat

⁵ Autres divisions : Organes stratégiques du vice-premier Ministre et Ministre de la Justice, services administratifs, services centraux, Direction générale exécution des peines et des mesures Maisons de justice, Moniteur belge, Administration de la Sûreté de l'Etat, Services des Cultes et de la Laïcité, Services spéciaux, Service de politique criminelle

⁶ Arrêté royal du 22 avril 1999 déterminant le montant des jetons de présence qui peuvent être alloués aux conseillers sociaux, juges sociaux et juges consulaires.

⁷ Loi du 29 avril 1999 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les traitements des magistrats de l'Ordre judiciaire (voir annexe 1).

⁸ Loi du 15 juin 2001 modifiant l'article 357 du Code judiciaire / loi du 27 décembre 2002 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les traitements des magistrats de l'Ordre judiciaire/ loi du 22 avril 2003 modifiant les articles 357 et 362 du Code judiciaire.

⁹ Conseil Supérieur de la Justice: "Réflexions sur la sélection, la carrière et la formation des magistrats", approuvé par l'Assemblée générale le 31 mai 2006 profils standards pour les fonctions de chefs de corps ". Mon. B. 16/09/2000.

¹⁰ Loi du 9 juillet 1997 contenant des mesures en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel.

¹¹ Loi du 10 février 1998 complétant le Code judiciaire en ce qui concerne la nomination de juges de complément. (voir annexe 2).

¹² Loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire (voir annexe 2).

¹³ Loi du 29 novembre 2001 fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel (voir annexe 2).

¹⁴ Loi du 16 juillet 2002 modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire (voir annexe 2).

¹⁵ - Loi du 14 décembre 2004 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et l'article 211 du Code judiciaire (voir annexe 2).

- Loi du 10 août 2005 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre, en ce qui concerne la cour d'appel de Gand (voir annexe 2).

- Loi du 20 décembre 2005 portant des dispositions diverses en matière de justice (annexe 2)

- Loi du 12 mars 2005 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire en ce qui concerne la cour d'appel de Mons et le tribunal de première instance de Gand et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre, en ce qui concerne la cour d'appel de Mons (voir annexe 2)

¹⁶ Loi du 10 août 2005 instituant le système d'information Phenix.

- *Art. 10. Il est institué au sein de Phenix un traitement de données à caractère personnel en vue de l'élaboration de statistiques internes et un traitement de données anonymes ou à caractère personnel codées en vue de l'élaboration de statistiques externes, destinée aux tiers à la juridiction.*

- *Art. 11. Le traitement de données statistiques internes est élaboré à la demande du chef de corps, afin d'assurer la bonne gestion d'une juridiction ou d'un parquet.*

- *Art. 12. A la demande du ministre de la Justice, d'un ou de plusieurs chefs de corps, du Conseil supérieur de la Justice ou de sa propre initiative, le comité de gestion de Phenix établit des statistiques globales sur la charge de travail de l'Ordre judiciaire, sur le fonctionnement des institutions judiciaires et sur les affaires portées devant les autorités judiciaires.*

Les données sont, préalablement au traitement statistique externe, anonymisées ou codées selon les modalités déterminées par le Roi sur proposition du comité de gestion, après avis du comité de surveillance.

- *Art. 13. Le Roi détermine, sur proposition du comité de gestion et après avis du comité de surveillance, les modalités d'exécution des traitements de données statistiques, ainsi que les règles de pérennité des données.*

¹⁷ Loi du 9 juillet 1997 - Loi contenant des mesures en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel.

¹⁸ Loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats.

¹⁹ Chambre des Représentants doc 49-1677/8 p. 86 / amendements nr 164-176, Chambre des Représentants doc 49-1677/6 p. 59.

²⁰ Loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire – Sénat 1997/1998 1-953/1 p. 17.

²¹ Loi du 10 février 1998 complétant le Code judiciaire en ce qui concerne la nomination de juges de complément.

²² Loi du 29 novembre 2001 fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel (voir annexe 2).

²³ Loi du 9 juillet 2004 portant des dispositions diverses.

²⁴ Loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national.

²⁵ Arrêté royal du 27 novembre 1997 créant le secrétariat auprès du Collège des procureurs généraux.

²⁶ Loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats.



²⁷ Loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le Conseil des procureurs du Roi.

²⁸ La loi du 21 juin 2001 modifiant diverses dispositions concernant le parquet fédéral.

²⁹ Loi du 20 juillet 2006 instaurant la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire et le Conseil Général des partenaires de l'Ordre judiciaire.

³⁰ Loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire.

³¹ Loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats.

³² Loi du 15 juin 2001 modifiant le Code judiciaire en vue de supprimer la répartition en classes des justices de paix et d'adapter le traitement de certains greffiers en chef et secrétaires en chef de parquets.

³³ Loi du 10 juin 2006 portant réforme des carrières et de la rémunération du personnel des greffes et des secrétariats des parquets

³⁴ Loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire

³⁵ Protocole 249 (doc. n° 249.01 p.8)

³⁶ Loi du 17 février 1997 modifiant la loi du 16 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de police et la loi du 20 juillet 1971 déterminant le cadre du personnel des justices de paix.

³⁷ Loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire.

³⁸ Loi du 17 février 1997 modifiant la loi du 16 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de police et la loi du 20 juillet 1971 déterminant le cadre du personnel des justices de paix..

³⁹ Senat 1- 345/1 1995-1996

⁴⁰ Loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire.

⁴¹ Loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire.

⁴² Loi du 24 mars 1999 relative aux juristes de parquet et aux référendaires et complétant et modifiant certaines dispositions du Code judiciaire et de la loi modifiant certaines dispositions de la deuxième Partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats.

⁴³ Senat 1998/1999 1-1235/1 p. 3



⁴⁴ Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire.

⁴⁵ Chambre des Représentants, Doc. 51 - 2705/003, pp. 129-238, pour la *Justification du budget général des dépenses*, et 2705/008, pp. 51-102, pour les *Justifications globales*.

⁴⁶ Chambre des représentants, Doc. 50 - 2081/022.

⁴⁷ Chambre des Représentants, Session 2004-2005, 161^e Cahier de la Cour des Comptes, Observations et documents soumis à la Chambre des Représentants, Fascicule I^{er}, pp. 134-158; Chambre des Représentants, Doc. 51 - 2414/001, pp.90-100.

⁴⁸ Note de politique générale du ministre de la Justice pour l'année budgétaire 1995, Chambre des Représentants, Doc. 48 - 1596/1, pp.54-55.

⁴⁹ Chambre des Représentants, Session 2005-2006, 162^e Cahier de la Cour des Comptes, Observations et documents soumis à la Chambre des Représentants, Volume I, Commentaires, pp. 230-235.

⁵⁰ Chambre des Représentants, Doc. 51 - 1645/004, pp.10 et sv.

*

*

*

Dépôt légal : mai 2008
D/2008/7951/FR/545

