

*“Le Profil ‘manager administratif’ dans un contexte de  
modernisation de la Justice”*

Résumé  
31/08/2006

*La recherche s’inscrit dans le cadre du Programme de recherche « Action en soutien aux priorités stratégiques de l’autorité fédérale » mis en oeuvre et financé par le SPP Politique scientifique.*

*Chercheurs:*

Joris Plessers  
Prof. dr. em. Roger Depré  
Prof. dr. Annie Hondeghem  
Instituut voor de Overheid  
(Public Management Institute)  
K.U.Leuven

*Timing:*

le 1<sup>er</sup> octobre 2005 - le 31 Août 2006.

## 1. Introduction

A la demande de la Politique scientifique fédérale, une équipe de recherche de l’Institut voor de Overheid de la K.U.Leuven a réalisé une étude sur le “profil du ‘manager administratif’ dans le contexte de la modernisation de la justice (1<sup>er</sup> octobre 2005 – 31 juillet 2006)”. Cette étude avait pour objectif d’établir les descriptions de fonctions et profils de compétences des nouvelles fonctions de gestion qui seraient introduites en Belgique afin de moderniser les organisations judiciaires par leur autonomisation.

On observe dans la gestion actuelle des services publics une tendance marquée à l’‘autonomisation’ c.à.d. un processus de décentralisation et de déconcentration de la gestion à des unités autonomes avec des compétences propres. Cela signifie que la mise en œuvre de la politique n’est plus assurée au sein du ministère, mais bien au sein d’agences qui jouissent d’une certaine autonomie et sont dirigées par des managers (responsables). En d’autres termes, il s’agit de séparer l’élaboration de la politique de sa mise en œuvre.

Dans le monde judiciaire également, on préconise une plus grande autonomie de gestion des parquets et tribunaux. Cela pourrait impliquer que le chef de corps se voie attribuer davantage de compétences quant aux moyens à mettre en œuvre dans un cadre de responsabilité déterminé<sup>1</sup>. Ces compétences appartiennent jusqu’à présent aux différents services du ministère de la justice.

Dans un premier temps, nous étudierons le processus d’autonomisation des organisations judiciaires aux Pays-Bas et en France. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la position du ‘manager administratif’ en charge de la gestion des organisations judiciaires. Dans un deuxième temps, nous dépeindrons la fonction du ‘manager administratif’, telle qu’elle a été imaginée dans le cadre du Plan Thémis belge. Nous formulerons ensuite quelques conseils quant au contenu de ces nouvelles fonctions de gestion créées au sein de l’appareil judiciaire. Enfin, nous donnerons l’impulsion nécessaire afin d’évoluer d’une situation “as is” vers une situation “to be”.

## 2. Les Pays-Bas et la France pour modèles

Dans ce chapitre, nous passerons en revue plusieurs caractéristiques essentielles du processus d’autonomisation aux Pays-Bas et en France. Premièrement, nous déterminerons depuis combien de temps ce processus est en marche (le ‘quand’) et quels services il concerne (le ‘quoi’). Deuxièmement, nous nous intéresserons à la façon dont l’autonomisation est opérée (le ‘comment’), à savoir comment la problématique de la taille de l’organisation a été abordée et si la gestion est inspirée d’un modèle dual ou d’un modèle collégial. Troisièmement et dernièrement, nous nous pencherons sur la fonction du ‘manager administratif’ en charge de la gestion des organisations judiciaires.

---

<sup>1</sup> DEPRÉ R. & PLESSERS, J., “Een trend naar verzelfstandiging van de gerechten: wat kan België leren van zijn buurlanden?”, in: DEPRÉ R., PLESSERS, J., HONDEGHEM, A. (éd.), *Managementervormingen in justitie. Van internationale ontwikkelingen tot dagelijkse praktijk*, Bruges, die Keure, 2005, 45-66.

## 2.1. Pays-Bas

Aux Pays-Bas, l'appareil judiciaire a évolué d'une direction centralisée par le Ministère de la Justice vers une gestion intégrale par l'organisation judiciaire elle-même. Gestion intégrale signifie que la politique et la gestion de toutes les ressources sont aux mains de l'administration responsable des parquets et tribunaux elle-même. *Cette révolution a duré vingt ans.* Il fallait en effet que les tribunaux et parquets acquièrent des connaissances dans les domaines de la politique et de la gestion<sup>2</sup>.

Au fil du temps, des *compétences* étendues ont été confiées aux organisations judiciaires néerlandaises dans les domaines du personnel, des moyens matériels, des bâtiments et de l'équipement matériel. Seules quelques tâches concernant la gestion des organisations judiciaires sont aujourd'hui encore assumées au niveau central. L'approche des autorités nationales consiste à contribuer au développement de systèmes uniformes, notamment dans les domaines de l'informatique, du recrutement et de la formation des magistrats. On notera également, que bien que les organisations judiciaires néerlandaises soient hautement décentralisées, les frais de justice n'ont pas été transférés aux organisations judiciaires<sup>3</sup>.

Au cours de cette évolution, le modèle collégial a fait place au *modèle dual*. Alors qu'au départ, les parquets et tribunaux étaient gérés conjointement par un service unique au niveau de l'arrondissement (modèle collégial), les parquets et tribunaux gèrent aujourd'hui chacun leurs propres affaires (modèle dual). Le raisonnement étant que les parquets et tribunaux remplissent en effet une mission différente.

Dès le début des réformes, la *taille* des organisations judiciaires a été prise en compte dans le débat sur l'autonomisation desdites organisations. Les Pays-Bas ont ainsi réglé le problème de la taille avant de procéder à une forme quelconque d'autonomisation. Bien que les tribunaux et parquets aux Pays-Bas soient actuellement de taille plus importante qu'en Belgique, un nouvel élargissement d'échelle est en préparation. La recherche d'une taille acceptable semble être une priorité dans le développement d'organisations judiciaires en charge de leur propre gestion<sup>4</sup>.

Aux Pays-Bas, l'*administrative manager*' (manager administratif) avait initialement un profil relativement élevé. L'*administrative manager*' devait en effet traiter directement avec les magistrats supérieurs à propos de la gestion des ressources et du personnel. L'*administrative manager*' exerce par conséquent sa fonction dans le cadre d'un mandat. La rémunération de l'*administrative manager*' est toutefois quelque peu inférieure à celle des 'magistrats dirigeants'. Les 'administrative managers' sont recrutés tant en interne qu'en externe, même si la tendance est au recrutement en externe. Une attention particulière est accordée à la formation des 'administrative managers', mais aussi à celle des 'magistrats dirigeants', et cette politique commence à porter ses fruits.

<sup>2</sup> BROMMET, E., *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie – kroniek van achttien jaar verandering*, Den Haag (La Haye), Ministère de la Justice, 2002, 207p.

<sup>3</sup> Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie, de wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (loi relative à l'organisation et à l'administration des juridictions 27.181), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 582, 18 décembre 2001.

<sup>4</sup> BUDDENDIJK, H. & MOOIJEN, J., 'Leerervaringen met veranderingsprocessen in Nederland en België', in: DEPRÉ, R. & HONDEGHEM, A. (éd.), *Management, bestuur en beleid in de rechterlijke organisatie*, Bruges, die Keure, 2000, 207-237.

La fonction d'administrative manager' subit actuellement une évolution. Cette évolution est essentiellement perceptible au niveau des tribunaux. Si la fonction a occupé une place très importante dans le processus d'autonomisation, elle semble aujourd'hui perdre de son importance au profit des fonctions de 'magistrats - présidents de section' et de 'magistrats – présidents' des tribunaux. A présent que les magistrats ont acquis des capacités toujours plus étendues en matière de management, ils acquièrent une responsabilité et une autorité toujours plus grandes quant aux ressources et au personnel. Le rôle de l'administrative manager' devient davantage un rôle de soutien<sup>5</sup>.

## 2.2. France

La rationalisation et la modernisation de l'administration et de la gestion des juridictions françaises se sont inscrites dans le cadre d'un *processus long et progressif*. De tout temps, la gestion des tribunaux a été assurée par les administrations locales qui avaient chacune leur propre façon de travailler<sup>6</sup>. Compte tenu de l'insuffisance d'instruments de coordination, le modèle de décentralisation a toutefois été abandonné. L'histoire des structures de gestion de la justice française a appris à la France qu'une modernisation n'était possible qu'à condition de prévoir des instruments de pilotage plus nombreux et nouveaux<sup>7</sup>. Après avoir mis de l'ordre dans ses affaires par un élargissement d'échelle, une rationalisation de ses organisations, la fonctionnarisation des greffiers, la création d'une école des greffes – bref par une professionnalisation de l'organisation judiciaire – la France s'engage à nouveau avec prudence dans la voie de la décentralisation, via l'étape intermédiaire de la déconcentration.

En 1996, un Service Administratif Régional (SAR) est institué dans chaque ressort de la cour d'appel. Le SAR a pour *mission* d'assister les chefs de corps du ressort dans les domaines suivants :

- budget et finances,
- informatique,
- gestion des ressources humaines,
- formation du personnel, et
- gestion de l'équipement et des bâtiments.

Le SAR est en outre chargé de la coordination de la gestion administrative et financière du ressort et des juridictions qui en font partie.

La direction du SAR est assurée par un '*manager administratif*', appelé coordinateur. Ce coordinateur est le supérieur hiérarchique du personnel du service. Il/elle est placé(e) sous l'autorité du premier président et du procureur général du ressort. Le coordinateur est un greffier en chef, sauf à Paris et à Rennes où les coordinateurs sont des magistrats. Les coordinateurs désignés doivent suivre une formation spéciale à l'"Ecole nationale des greffes" afin de parfaire leur connaissance de l'organisation et de la gestion administrative. Outre le coordinateur, les chefs de corps ont également la possibilité de désigner un secrétaire général

<sup>5</sup> X, *Basisfunctieprofiel Bestuurders Gerechten, Vastgesteld in de Algemene Presidentenvergadering van 10 december 2001 en in de bestuursvergadering van 17 januari 2002*, Den Haag, (La Haye), Raad voor de Rechtspraak (Conseil de la Magistrature), 15p; GELDERLAND E., e.a., *Functieprofielen Openbaar Ministerie*, Den Haag (La Haye), College van Procureurs-generaal (Collège des procureurs généraux), 2004, 300p.

<sup>6</sup> JEAN, J.P., 'Justice quels modes d'administration et d'évaluation pour un service public complexe qui doit rendre des décisions en toute indépendance', in : FABRI, M. & LANGBROEK, P.M., *The challenge for judicial systems*, Amsterdam, IOS Press, 2000, 49.

<sup>7</sup> BOUCKAERT, G., VERHOEST, K & WOUTERS, A., *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*, Bruges, die Keure, 2000, 134 p.

parmi les magistrats de la cour d'appel qui les assistera dans les affaires relatives à la gestion. Ce magistrat ne peut en aucun cas dépendre du coordinateur du SAR<sup>8</sup>

Au niveau des arrondissements judiciaires, tout est coordonné par une 'cellule de gestion'. Cette cellule soutient les diverses institutions judiciaires de l'arrondissement et rend des avis experts. La cellule tient également la comptabilité de chaque institution judiciaire et est la seule instance à communiquer avec le SAR. L'effectif de personnel de ces cellules de gestion est dès lors le plus souvent limité à une personne de niveau intellectuel et opérationnel universitaire<sup>9</sup>.

En France, les tribunaux étaient de *taille* très variée et dans l'ensemble insuffisante. La dispersion des ressources y est dès lors considérable et l'effectif de personnel insuffisant. Il s'en a donc suivi un élargissement d'échelle au niveau du ressort en créant une structure intermédiaire (le S.A.R), séparé des cours et tribunaux.

Une caractéristique essentielle du système français est la responsabilité conjointe et collégiale en matière de gestion du premier président et du procureur général au niveau du ressort et du président et du procureur au niveau du "tribunal de grande instance" (la dyarchie).

Bien que le bon fonctionnement d'un *modèle collégial* dépende également des personnes et de la confiance qu'elles ont les unes dans les autres, ce modèle pose certains problèmes. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de finances LOLF (Loi Organique relative à la Loi de Finances de 2001), le premier président et le procureur général près les cours d'appel ont été nommés deuxième ordonnateur<sup>10</sup>. Cela signifie que ce n'est plus le préfet mais bien les deux chefs de corps qui signent conjointement les ordres de paiement. Les deux chefs de corps se voient donc attribuer une responsabilité au niveau des dépenses. Ce modèle collégial est pourtant aujourd'hui sous pression. La conférence des premiers présidents près les cours d'appel<sup>11</sup> et une importante commission sénatoriale<sup>12</sup> se sont prononcées en faveur d'une séparation entre siège et parquet. La séparation entre investigations et poursuites, d'une part, et jugements, d'autre part, doit en effet être étendue à l'exécution du budget.

### ***2.3. Le Plan Thémis : un mélange des modèles néerlandais et français***

Il existe, en vue de l'autonomisation des organisations judiciaires, différents modèles, avec toutefois deux extrêmes. Soit les magistrats se chargent eux-mêmes de la gestion des procédures administratives concernant le budget, les moyens matériels et les bâtiments. Soit ils se limitent à la gestion de la mission clé du pouvoir judiciaire, à savoir les investigations, les poursuites et les jugements, et confient la gestion proprement dite à un manager administratif.

Aux Etats-Unis, un "court manager" est responsable des procédures administratives en matière de personnel, budget, entretien, etc., tandis qu'un président - magistrat est responsable

<sup>8</sup> Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

<sup>9</sup> X, *Quels métiers pour quelle justice?*, Sénat, Paris, 2002, 548 p.

<sup>10</sup> X, *Mission d'évaluation des services administratifs régionaux*, Inspection générale des Services judiciaires (I.G.S.J), Paris, 2003, 3.

<sup>11</sup> X, *Conférence nationale des premiers présidents*, X, Paris, 2 juin 2005.

<sup>12</sup> X, *Quels métiers pour quelle justice?*, Sénat, Paris, 2002, 548 p.

de la gestion de la mission clé du pouvoir judiciaire. Le système américain est partisan du “*let the judge judge*”<sup>13</sup>.

Le système néerlandais, en revanche, prône la gestion intégrale. Aux Pays-Bas, les responsables des organisations judiciaires sont à la fois responsables de la gestion judiciaire et de la gestion administrative. Les Pays-Bas sont actuellement le seul pays à pratiquer la gestion intégrale dans les tribunaux.

Le système français est un modèle intermédiaire. La solution française ressemble à la configuration néerlandaise des années quatre-vingts avec le directeur régional de l'organisation judiciaire (‘Directeur Gerechtelijke Organisatie’ ou ‘DGO’). Il y a décentralisation des services au niveau des arrondissements judiciaires, sous la direction d'un directeur, indépendant des tribunaux mais au service des tribunaux, tribunaux d'instance et parquets. Le président du tribunal ne peut dès lors avoir la responsabilité de ses résultats, puisque ce n'est pas lui mais bien le directeur de l'organisation judiciaire qui est responsable des ressources. La France reste donc, en dépit d'une déconcentration poussée, un système centralisé dirigé depuis le Ministère de la Justice bien que le coordinateur du SAR dépende des deux chefs de corps tandis que le D.G.O. néerlandais dépendait du ministère de la justice.

Il semblerait que le Plan Thémis<sup>14</sup> se soit inspiré des modèles français et néerlandais. Tenant compte de l'avis du Conseil supérieur belge de la Justice, il est ressorti une construction très particulière. Les exemples étrangers ont servi de modèle. Le SAR français, par exemple, a inspiré la configuration des bureaux de gestion<sup>15</sup>. Aux Pays-Bas, le comité directeur (‘gerechtsbestuur’) d'un tribunal est à la fois responsable de la politique et de la gestion de l'organisation (gestion intégrale). Ces comités sont constitués de magistrats et d'un manager administratif hautement qualifié<sup>16</sup>. Les comités de direction et collèges d'arrondissement dans le Plan «Thémis» présentent de nombreuses similitudes avec ces ‘gerechtsbesturen’. De l'avis du Conseil supérieur de la justice, on a retenu le choix d'un directeur général magistrat du bureau de gestion porteur de la responsabilité finale<sup>17</sup>.

Le système judiciaire belge n'a cependant pas copié entièrement les modèles étrangers. Premièrement, à l'étranger, la politique et la gestion sont entre les mains d'une seule et même personne. En Belgique, en revanche, lors de la création du bureau de gestion dans le cadre du Plan Thémis, seule la politique et une partie de la gestion ont été confiées aux comités de direction et aux collèges d'arrondissement. Le bureau de gestion a été privé du pouvoir de décider seul de la politique et de la gestion. Deuxièmement, contrairement aux modèles étrangers, les chefs de corps n'ont pas été responsabilisés. La gestion n'est en l'occurrence pas confiée aux chefs de corps, mais bien aux comités de direction et aux collèges d'arrondissement et au bureau de gestion situé à un échelon intermédiaire.

<sup>13</sup> CHAMELIN, N.C., (1977). *The court administration concept let the judges judge in Shanahan D.T., The administration of justice systems*, Holbrook Press, Boston, 240-254.

<sup>14</sup> ONKELINX, L., *Plan Thémis – Réforme de l'organisation judiciaire*, Bruxelles, SPF Justice, 24 août 2005, 22 p. ONKELINX, L., *Plan Thémis – Réforme de l'organisation judiciaire: note fondatrice*, Bruxelles, SPF Justice, 10 mars 2006, 38 p.

<sup>15</sup> X, Circulaire du 30 mai 2005, *Préparation des budgets opérationnels de programme pour 2006*, Paris, Ministère de la Justice, 2005.

<sup>16</sup> RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK, *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*, Den Haag (La Haye), Raad voor de Rechtspraak (Conseil de la magistrature), 2004, 33 p.

<sup>17</sup> CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE, Avis sur la note d'orientation pour la réforme de l'organisation judiciaire, le “Plan Thémis”, Bruxelles, Conseil supérieur de la justice, 28 novembre 2005, 18 p.

Il s'agit là de choix fondamentaux qui ont déjà été posés dans le cadre du Plan Thémis. Le premier pas vers la déconcentration est fait. Le but final de cette évolution est toutefois formulé en termes moins explicites. Pourtant, si l'on poursuit dans la même voie, la décentralisation aboutissant à une gestion intégrale apparaît comme logique. Cela implique également de se désolidariser du modèle américain basé sur le principe du "let the judges judge". Les magistrats - chefs de corps jouent un rôle important dans la gestion des organisations judiciaires. Il faut en tenir compte dans la rédaction des descriptions de fonctions et profils de compétences des nouvelles fonctions de gestion créées dans le cadre du Plan Thémis.

### **3. La position du 'manager administratif' dans le contexte du Plan Thémis**

Le Plan Thémis a donné une impulsion à la modernisation de l'organisation judiciaire par son autonomisation. A cet égard, la fonction de 'manager administratif' a également été créée. La fonction de 'manager administratif' a par ailleurs été concrétisée par quatre nouvelles fonctions de gestion :

- un directeur général du bureau de gestion
- un directeur Gestion Ressources Humaines
- un directeur Budget & Contrôle
- un chef des greffes

Les trois premières fonctions se situent au niveau du ressort, au sein du bureau de gestion. Le chef des greffes opère au niveau de l'arrondissement. Il/elle conseille et soutient les comités de direction et collèges d'arrondissement du siège. La difficulté consiste à déterminer le contenu concret de ces fonctions.

Le Plan Thémis ne définit pas concrètement le contenu de ces fonctions. Le Plan Thémis soulève même certaines imprécisions à ce sujet et génère des attentes contraires. Force est également de constater que plusieurs des choix posés dans le Plan Thémis sont difficilement défendables si l'on suit la logique de certaines découvertes scientifiques et si l'on entend encourager la modernisation de l'appareil judiciaire par son autonomisation.

#### **3.1. Imprécisions du Plan Thémis concernant le contenu des nouvelles fonctions de gestion envisagées**

Le Plan Thémis s'inscrit dans une tendance générale à introduire davantage de gestion et du management y compris dans le fonctionnement de l'ordre judiciaire, sous la forme d'une déconcentration - décentralisation qui consiste, par le biais d'un processus progressif, à transférer la gestion du SPF<sup>18</sup> Justice vers les juridictions.

Le Plan Thémis entend clairement être une première étape vers une plus grande autonomie des organisations judiciaires locales. La marche à suivre afin de parvenir à cette plus grande autonomie des organisations judiciaires est en revanche moins claire.

Le Plan Thémis ne situe pas la gestion au niveau du chef de corps, mais bien à un niveau intermédiaire, à savoir au niveau du ressort et, dans une moindre mesure, au niveau de l'arrondissement. Les principaux organes politiques et décisionnels sont les quatre types de

---

<sup>18</sup> SPF ou Service Public Fédéral est le nouveau nom pour ministère depuis la réforme Copernic dans l'administration fédérale.

comités de direction (ressort – arrondissement et parquet - siège) placés sous la direction d'un président - magistrat. L'administration en charge de la gestion des ressources (finances, personnel, entretien des bâtiments, frais de justice) est le bureau de gestion du ressort qui travaille pour les quatre types de comités de direction et les collèges d'arrondissement. Le bureau de gestion fait partie de tous les comités de direction et collèges d'arrondissement où il a voix consultative.

Le bureau de gestion proprement dit est hiérarchiquement indépendant des comités de direction et constitue une sorte d'administration indépendante sous l'autorité d'un directeur général - magistrat. Les directeurs 'Gestion Ressources Humaines' et 'Budget & Contrôle' sont, aux termes du Plan Thémis, placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur général – magistrat à la tête du bureau de gestion et sous l'autorité hiérarchique du directeur général de l'organisation judiciaire du SPF Justice. Le directeur général – magistrat a donc une "fonction floue", en ce sens qu'il est impossible de dire avec certitude s'il/elle est totalement indépendant ou si il/elle relève de l'autorité du SPF Justice.

### **3.2. Attentes contraires à l'égard des nouvelles fonctions de gestion envisagées**

Outre un manque de clarté quant à l'objectif et à la position (des fonctions au sein) du bureau de gestion, on constate que des attentes contraires sont formulées à l'égard du bureau de gestion.

D'une part, le Ministre du Budget et l'Inspection des Finances rechignent à céder des compétences budgétaires à des comités de direction placés sous la direction de magistrats qui n'ont aucune expérience en matière de gestion budgétaire. Le Ministre de la Justice et le Ministre du Budget entendent probablement garder l'exécution du budget sous contrôle. D'où l'importance de la fonction de directeur 'Budget & Contrôle' qui veille, tel un inspecteur des finances ou encore un commissaire du gouvernement, à la légalité et à l'opportunité des décisions des comités de direction et au dépassement des crédits par les comités de direction. Dans la philosophie du Plan Thémis, le bureau de gestion opère dès lors à distance des organisations judiciaires locales afin d'assurer une gestion à la fois rationnelle et objective des moyens. D'autre part, les chefs de corps actuels voient dans le bureau de gestion le prolongement des projets pilotes dans le cadre desquels les conseillers HR assistent le premier président dans sa mission de gestion. Ils attendent avant tout des nouvelles fonctions un soutien professionnel dans le domaine de la gestion. Le problème est toutefois que, dans la nouvelle structure, le bureau de gestion est indépendant des tribunaux et parquets existants et aussi indépendant des comités de direction.

Le bureau de gestion est donc pris entre deux feux : d'un côté, les chefs de corps et comités de direction attendent de lui un avis et un soutien, tandis que de l'autre, le Ministre du Budget et l'Inspection des Finances attendent de lui qu'il exerce un contrôle sérieux des dépenses du ressort. Le bureau de gestion et les directeurs doivent donc poursuivre des objectifs inconciliables, à savoir rendre des avis et offrir un soutien (centre d'expertise) *et* remplir une mission de contrôle. Ces deux missions sont toutefois difficilement compatibles dans le cadre d'un même service ou d'une même fonction.

A cet égard se pose par ailleurs une autre question. Si le bureau de gestion a pour mission de soutenir les autorités judiciaires dans la gestion des juridictions (budget, finances, ressources humaines, entretien des bâtiments...), cela signifie-t-il que ces tâches seront maintenues dans les juridictions ou au contraire que le bureau de gestion va assumer lui-même ces tâches de gestion et d'administration ? En d'autres termes, le bureau de gestion est-il plutôt un centre de connaissances professionnel ou plutôt une administration exécutive où la comptabilité sera



tenue et les factures payées pour les différentes organisations judiciaires ? Il convient également de préciser clairement ce que l'on attend du bureau de gestion si l'on veut rédiger des descriptions de fonctions et profils de compétences qui soient fondés.

Il subsiste donc certaines imprécisions et incertitudes qui empêchent de définir le profil des nouvelles fonctions de gestion envisagées. Ces imprécisions devront être analysées et éliminées dans le cadre des projets pilotes prévus<sup>19</sup>.

#### **4. Descriptions de fonctions et profils de compétences des nouvelles fonctions de gestion envisagées**

Cette étude avait pour objectif d'établir les descriptions de fonctions et profils de compétences des nouvelles fonctions de gestion qui seraient introduites en Belgique afin de moderniser les organisations judiciaires par leur autonomisation. Compte tenu des imprécisions du Plan Thémis concernant le contenu de ces fonctions et des attentes contraires formulées à l'égard des nouvelles fonctions de gestion envisagées, l'équipe de recherche a rédigé des descriptions de fonctions et profils de compétences. Pour ce faire, l'équipe a eu recours à des méthodes telles que des analyses de documents, des entretiens avec des témoins privilégiés et des focusgroupes. Nous ne reprendrons pas ces descriptions de fonctions et profils de compétences dans le présent article, mais nous commenterons certaines options utilisées par l'équipe de recherche comme fil conducteur au travers des descriptions de fonctions et profils de compétences.

Premièrement, il y a le manque de clarté du Plan Thémis concernant le contenu des nouvelles fonctions de gestion envisagées. La "fonction floue" du directeur général du bureau de gestion constitue un problème majeur, en ce sens que le titulaire de cette fonction ne doit répondre devant personne de ses travaux. Plusieurs options sont possibles en ce qui concerne cette problématique. Une première option consiste à placer le directeur général du bureau de gestion sous l'autorité des comités de direction (cf. modèle français), mais il y a dans chaque ressort trop de comités de direction que pour pouvoir définir des relations d'autorité univoques. Une deuxième option consiste à placer le directeur général du bureau de gestion sous l'autorité du Conseil supérieur de la justice et du Collège des procureurs généraux (cf. modèle néerlandais), mais ces institutions n'ont pas en Belgique la même finalité qu'aux Pays-Bas. Une troisième option consiste à placer le directeur général du bureau de gestion sous l'autorité du directeur général de l'organisation judiciaire du SPF Justice, mais si cette fonction est exercée par un magistrat, ce magistrat sera entièrement placé sous l'autorité du pouvoir exécutif, ce qui est contraire à l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Une quatrième option consiste à *placer le directeur général du bureau de gestion sous l'autorité 'administrative' du directeur général de l'organisation judiciaire du SPF Justice et sous l'autorité 'opérationnelle' de la commission de modernisation de l'ordre judiciaire*. Cette dernière option apparaît comme la moins mauvaise et la plus logique. En effet, la commission de modernisation de l'ordre judiciaire doit orienter les réformes vers l'autonomisation.

Deuxièmement, il importe que *la réforme dans son ensemble aie pour objectif premier d'améliorer l'efficacité et l'efficience des tribunaux et parquets*. Cette efficacité et les

<sup>19</sup> PLESSERS, J., DEPRE, R. & HONDEGHEM, A., *Tussentijds onderzoeksrapport – profiel van de administratieve manager in de context van verzelfstandiging binnen justitie*, Instituut voor de Overheid (Institut de gestion publique), K.U.Leuven, 28 juin 2006, 115 p.

résultats qui en découlent relèvent de la responsabilité des chefs de corps à tous les échelons. En effet, dans le droit fil du Plan Thémis, le Gouvernement a confirmé les chefs de corps des juridictions d'instance et d'appel dans leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion<sup>20</sup>. Cela signifie que la réforme a pour objectif premier de mieux définir le contenu de la mission clé d'investigation et de poursuite du ministère public et de la mission clé de jugement du siège par un soutien plus professionnel et expert en matière de gestion.

Troisièmement, cela signifie que *le bureau de gestion exercera avant tout une importante fonction de soutien*. Cette mission de soutien inclut notamment les tâches suivantes :

- soutien du cycle d'action politique et de gestion, notamment en participant à l'élaboration d'indicateurs de performance
- soutien du cycle financier (budget, comptabilité, audit)
- garantie d'une politique de gestion des ressources humaines appropriée
- soutien du développement de l'organisation
- ...

Quatrièmement, *une fonction de contrôle doit s'exercer en marge des compétences du bureau de gestion*. En effet, une fonction de soutien repose sur une relation de confiance entre le bureau de gestion et les chefs de corps. L'existence d'une fonction de contrôle parallèle aux fonctions d'avis et de soutien peut être source de méfiance. La fonction de contrôle de la légalité et de l'opportunité, telle que prévue dans le Plan Thémis, exercée par une sorte de commissaire du gouvernement ou d'inspecteur des finances, est dès lors incompatible avec la fonction de soutien.

Le bureau de gestion peut participer à l'élaboration d'un système de contrôle interne à condition que le contrôle externe soit assuré par une instance autre que le bureau de gestion. Dans l'attente d'un système de contrôle interne, le SPF Budget et le SPF Justice peuvent tous deux apporter un soutien important aux projets pilotes.

Cinquièmement, le bureau de gestion a la responsabilité *d'assurer personnellement l'organisation efficiente de services* qui nécessitent d'être organisés à une échelle plus importante que les juridictions actuelles.

Les compétences seront progressivement décentralisées et la capacité et la connaissance requises développées. Ce processus devra clairement être encadré. Cette tâche essentielle incombe au bureau de gestion, au directeur général de l'ordre judiciaire et à la future commission de modernisation de l'organisation judiciaire<sup>21</sup>.

## **5. Evolution d'une situation "as is" vers une situation "to be"**

Si nous voulons évoluer d'une situation "as is", où la gestion des organisations judiciaires est assurée par l'administration centrale du Ministère, vers une situation "to be", où les organisations judiciaires assurent personnellement une part importante de la gestion, il y a encore un long chemin à parcourir et ce, pour une double raison.

---

<sup>20</sup> ONKELINX, L., Plan Thémis – Réforme de l'organisation judiciaire: note fondatrice, Bruxelles, SPF Justice, 10 mars 2006, 7.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 115p.

La première raison est que le paysage belge des organisations judiciaires compte un grand nombre d'organisations judiciaires, à savoir 360 dont la majorité relèvent du siège (300) et une minorité du ministère public (60). La taille de ces organisations judiciaires varie selon le type d'organisation (p. ex. tribunal du travail, parquet général...), mais les différences sont également importantes au sein d'un même type d'organisations judiciaires. Nous pouvons néanmoins formuler des constatations générales. Ainsi constate-t-on qu'un tribunal est constitué en moyenne de 1 à 48 magistrats et un parquet en moyenne de 4 à 21 magistrats. Les organisations au nombre moyen le plus élevé de magistrats relèvent de la magistrature assise de la cour d'appel, où les magistrats sont deux fois plus nombreux que dans un tribunal de première instance. Les tribunaux de première instance sont comparables, en termes de taille, aux parquets et aux parquets généraux qui comptent en moyenne une vingtaine de magistrats. Les autres tribunaux et parquets sont de taille considérablement plus réduite. Un tribunal de paix est constitué par définition d'un seul juge de paix. D'une manière générale, il faut compter, pour 1 magistrat, en moyenne presque 4 non-magistrats<sup>22</sup>.

La taille variable des organisations judiciaires rend le processus de modernisation par autonomisation des plus complexes.

La deuxième raison pour laquelle le chemin à parcourir vers la décentralisation est encore long réside dans le fait que les organisations judiciaires n'ont pas encore la capacité professionnelle suffisante pour gérer les moyens matériels et le personnel. L'introduction de nouvelles fonctions de gestion dans l'appareil judiciaire belge encourage fortement à prévoir et développer la capacité nécessaire.

La capacité peut être générée, d'une part, en engageant des professionnels (externes) de la gestion et, d'autre part, en encourageant les (candidats) dirigeants internes à – au moins – pouvoir participer au débat sur les questions de gestion.

Une mission difficile consistera à inculquer aux (candidats) dirigeants internes qui seront coresponsables de la gestion de l'organisation, les différents aspects de la gestion de leur organisation.

Nous allons à présent nous intéresser d'un peu plus près au groupe cible des dirigeants actuels. On distingue les greffiers en chef/secrétaires en chef et les magistrats dirigeants/chefs de corps.

On compte au total 356 greffiers en chef/secrétaires en chef. Environ 1/3 de ces greffiers en chef/secrétaires en chef sont des femmes, tandis qu'au total 2/3 des membres du personnel sont des femmes. Manifestement, plus le niveau est inférieur, plus le nombre de représentantes féminines est élevé. En outre, tous les dirigeants des organisations judiciaires semblent être des travailleurs statutaires. Les dirigeants sont âgés en moyenne de plus de 50 ans. Sur le nombre total de greffiers en chef / secrétaires en chef, 3,5 % ont un diplôme universitaire, dont 2 % un diplôme en droit. Enfin, 6 % des dirigeants de l'administration des organisations judiciaires ont suivi une formation en gestion.

En ce qui concerne les magistrats – chefs de corps, on constate que les organisations judiciaires comptent au total 324 chefs de corps, les 187 juges de paix inclus. Sur le nombre total de magistrats, 65 % sont des juges et 35 % des magistrats de parquet. La majorité de ces magistrats travaillent au niveau de l'arrondissement. Sur le nombre total de magistrats, on dénombre à peine plus d'hommes que de femmes. Cette différence est beaucoup plus marquée si l'on tient compte uniquement des magistrats – chefs de corps. La différence se marque encore plus à mesure que l'on monte dans l'échelle judiciaire. Les magistrats sont âgés en

<sup>22</sup> PLESSERS, J., DEPRE, R. & HONDEGHEM, A., *Tussentijds onderzoeksrapport – profiel van de administratieve manager in de context van verzelfstandiging binnen justitie*, Instituut voor de Overheid (Institut de gestion publique), K.U.Leuven, 28 mars 2006, 94 p.

moyenne de 47 ans. L'âge moyen des chefs de corps est lui de 54 ans. 26 %, soit 1/4 des magistrats, ont déjà suivi une formation en gestion<sup>23</sup>.

Les dirigeants ont tous une grande expérience en tant que greffier, secrétaire ou magistrat. Outre une formation de base en management qui vise essentiellement à leur inculquer des aptitudes sociales, aucun autre instrument n'a été prévu pour préparer les (candidats) dirigeants de l'organisation judiciaire à assumer les missions de management et de gestion qui se présentent dans le cadre du Plan Thémis. Ils ne sont jamais formés aux aspects de la gestion. Les descriptions de fonctions et profils de compétences (existants) n'imposent aucunes compétences en la matière aux dirigeants<sup>24</sup>. Aux termes du Plan Thémis, il est toutefois attendu des chefs de corps – magistrats, greffiers en chef et secrétaires en chef qu'ils portent la responsabilité finale des aspects importants de la gestion de leur organisation. En ce sens, il apparaît comme indispensable que, quelles que soient les décisions qui seront prises en vue de la concrétisation future du Plan Thémis, *une plus grande capacité de management et de gestion soit développée au sein des organisations judiciaires*. Les Pays-Bas comme la France multiplient les efforts en vue de développer cette capacité. Il est également recommandé à la Belgique d'investir dans la formation afin que les (candidats) dirigeants puissent être préparés à développer certaines compétences afin d'assurer la gestion de leur organisation.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, 38-56.

<sup>24</sup> Voir notamment: 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, *M.B.* 2 février 1999. Conseil supérieur de la justice, Profils généraux des fonctions des chefs de corps, *M.B.* 16 septembre 2000, 31525.