

LIGNES DE FORCE
POUR UN PLAN STRATÉGIQUE
EN VUE DE LA MODERNISATION
DU MINISTÈRE PUBLIC

Table des matières

Contextualisation	4
<u>1. État de la situation</u>	5
1.1. Réflexion concernant les missions et les structures du Ministère Public	
1.1.1. Rétroactes	
1.1.2. Activités préparatoires des groupes de travail	6
1.1.3. Hypothèse de travail pour l'organisation de la poursuite du développement du Ministère Public	7
1.1.3.1. Organisation d'un niveau horizontal plus large	
1.1.3.2. Maintien de la section locale pour le justiciable	9
1.1.3.3. Flexibilité du système	
1.1.3.4. Solution pour les parquets limités à des grandes villes	10
1.1.3.5. Prise en compte de l'évolution de l'organisation du siège et de l'incidence au niveau du ressort	
1.1.3.6. Maintien de la qualité en optimisant le contrôle interne de la qualité	11
1.1.3.7. Réagir à l'évolution de la réforme de l'État et à l'aspect communautaire	12
1.2. Le groupe de travail chargé du développement du secrétariat d'appui commun (B1)	13
1.2.1. Vision de la relation entre le Ministère Public et le ministre de la Justice	
1.2.2. Rétroactes	15
1.2.3. Activités préparatoires du groupe de travail	16
1.2.3.1. Appui matériel	
1.2.3.2. Gestion des connaissances	17
1.2.3.3. Développement de l'organisation	
1.2.3.4. Statistiques	
1.3. Le groupe de travail chargé du contrôle des délais de traitement et de la lutte contre l'arriéré judiciaire	18
1.3.1. Rétroactes	
1.3.2. Contrôle de la saisine du juge d'instruction ou l'amorce de la gestion des cas	
1.3.2.1. Du point de vue de la collaboration avec les services de police – Premier volet de la gestion des cas	
1.3.2.2. Du point de vue de l'organisation même du Ministère Public – Deuxième volet de la gestion des cas	20

1.4. Le groupe de travail chargé de l'introduction du plan de politique et de gestion du parquet dans le cycle de politique, ainsi que de l'analyse de la formulation des priorités en matière de poursuites	22
1.4.1. Rétroactes	
1.4.2. Le groupe de travail créé à la suite de l'exécution du plan de politique et de gestion du Ministère Public a poursuivi les activités en collaboration avec le Service de la politique criminelle	
2. <u>Le plan stratégique</u>	23
2.1. Conditions de base	
2.2. Partie I – Restructuration du Ministère Public	25
2.2.1. Objectif stratégique : la création de partenariats en vue de Préparer une redéfinition du paysage judiciaire	
2.2.2. Objectif tactique : la mise en place d'un plan par étapes	
2.3. Partie II – Organisation de la lutte contre l'arriéré judiciaire et contrôle des délais de traitement	29
2.3.1. Objectif stratégique : lutter contre l'arriéré judiciaire en contrôlant les délais de traitement	
2.3.2. Moyen : création de partenariats	
2.3.3. Moyen : création de fonctions charnières en matière de contrôle interne de la qualité et introduction d'une gestion des enquêtes dans le cadre des instructions judiciaires dans son ensemble et de l'instruction judiciaire	
2.3.4. Moyen : élaboration d'un vade-mecum et de modèles au niveau fédéral	31
2.3.5. Examen des modifications légales par le Collège (réseau d'expertise « Politique criminelle – Procédure pénale ») pouvant s'inscrire dans le cadre du contrôle de la chaîne pénale	
a. Élargissement des possibilités de transaction pour le Ministère Public	32
b. Contrôle de la constitution de partie civile en fonction de la proportionnalité	
c. La procédure d'arbitrage dans le cas où les services de police sont dans l'incapacité de fournir le personnel requis et les moyens nécessaires (art. 28ter, § 3 et 56, § 2, CIC)	33

LIGNES DE FORCE POUR UN PLAN STRATÉGIQUE EN VUE DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE PUBLIC

CONTEXTUALISATION

Le 21 juin 2007, le Collège des procureurs généraux, le Conseil des procureurs du Roi, le Conseil des auditeurs du travail et le procureur fédéral ont approuvé un plan de politique et de gestion pour le Ministère Public qui a défini les lignes directrices pour le prochain cycle de politique.

Au cours de l'année judiciaire précédente, plusieurs groupes de travail composés de représentants de l'ensemble de la magistrature debout, ont été chargés de poursuivre l'élaboration du plan de politique et de gestion. Le réseau d'expertise « Politique criminelle – Procédure pénale », dont le team de coordination a été élargi, a servi de plate-forme d'accompagnement pour ces groupes de travail.

Après un an d'exécution de ce plan de politique et de gestion du Ministère Public du 21 juin 2007, le moment semble venu de soumettre au ministre de la Justice des propositions de lignes de force en vue d'un plan à développer, sur la base des pistes de réflexion émises au sein des différents groupes de travail du Ministère Public.

Un plan d'exécution stratégique du Ministère Public relève des mesures nécessaires à l'élaboration cohérente et la coordination de la politique criminelle définie dans les directives, d'une part, et au bon fonctionnement général et coordonné du Ministère Public, d'autre part.

Le présent document est la synthèse de la réflexion commune à toutes les composantes du Ministère Public sur son propre fonctionnement. Le plan a pour but de parvenir à un meilleur fonctionnement et de contribuer à la concrétisation de l'objectif prioritaire qui est la lutte contre l'arriéré judiciaire.

En outre, l'avis s'inscrit dans le cadre des compétences du Collège des procureurs généraux d'informer le ministre de la Justice et de lui donner avis, d'initiative ou à sa demande, sur tout¹ ce qui est en rapport avec les missions du Ministère Public.

En outre, le plan se situe dans la lignée de l'exécution du plan de politique et de gestion du ministre de la Justice et du gouvernement, en particulier dans celui du chapitre relatif à la modernisation de l'organisation judiciaire (4.3), qui annonce

¹ L'article 143*bis*, § 3, du Code judiciaire utilise le terme « sur toute question », mais il ne peut être interprété dans un sens autre que celui d'une mission d'information concernant tout ce qui peut contribuer à la réalisation des missions du MP.

une concertation totale et fait référence à « la réflexion sur la taille des arrondissements judiciaires » et aux « parquets intégrés de première ligne ».

La note contient les travaux préparatoires du Ministère Public afin de contribuer à cette concertation intégrale que le gouvernement annonce en vue d'une profonde réorganisation.

L'avis du Ministère Public permet aux autorités politiques d'entamer leurs activités en ayant connaissance de tous les aspects inhérents à l'organisation du Ministère Public et de proposer des solutions en vue de résoudre les problèmes existants.

En outre, dans le contexte de l'élaboration du service d'appui commun du Collège et des Conseils des procureurs du roi et des auditeurs du travail, une proposition a également été formulée concernant la relation entre le Ministère Public et le pouvoir exécutif² et leur collaboration dans le cadre du cycle de politique de la politique criminelle.

*

* *

1. État de la situation

1.1. Réflexion concernant les missions et les structures du Ministère Public

1.1.1. Rétroactes

Tant le Collège des procureurs généraux que la plate-forme du réseau d'expertise élargi ont estimé qu'une réflexion au sujet de l'organisation future du Ministère Public et de ses conséquences sur l'organisation des juridictions nécessitaient un échange d'idées sous la direction des chefs de corps de première ligne. Par conséquent, le groupe de travail était, dans un premier temps, uniquement composé de procureurs du Roi et d'auditeurs du travail ou des magistrats de première ligne désignés par eux.

Un calendrier strict a été fixé. Le groupe de travail composé de magistrats de première ligne était invité à rédiger un rapport et à le soumettre à la plate-forme susmentionnée pour le 17 décembre 2007. Une période de réflexion a suivi et le 15 janvier 2008, le réseau d'expertise élargi a discuté du rapport en détail. Dès le départ, il avait été convenu qu'à partir de cette phase, un deuxième groupe de travail serait créé. Il serait composé de représentants du premier groupe de travail et de magistrats de deuxième ligne des cours d'appel.

² Dans les limites de l'article 151 de la Constitution.

Ce groupe de travail a également été accompagné par la même plate-forme et a déposé un premier rapport intermédiaire le 17 mars 2008. Les conclusions du groupe de travail mixte étaient particulièrement importantes, car elles sont déterminantes pour le développement ultérieur de la politique de modernisation du Ministère Public et parce qu'elles posent des jalons clairs.

1.1.2. Activités préparatoires des groupes de travail

Comme cela a déjà été mentionné, un premier groupe de travail composé de chefs de corps de première ligne s'est penché sur les thèmes suivants :

- ❑ la spécialisation ;
- ❑ la compétence territoriale et les circonscriptions ;
- ❑ les structures ;
- ❑ les répercussions sur le fonctionnement de la police et des juridictions.

Parallèlement, un groupe de travail s'est concentré sur des matières de nature plus spécifiquement statutaire, telles que la carrière, le statut et le mandat en général, l'optimisation des moyens en personnel, les juristes de parquet, la qualité d'officier de police judiciaire, la gestion du personnel et l'accès à la magistrature. Dans le cadre de la présente note, il a été provisoirement fait abstraction de ces aspects puisqu'il a été décidé de les examiner ultérieurement après les thèmes structurels.

Les conclusions du premier groupe de travail ont déjà posé les jalons d'un développement ultérieur.

Ainsi, il s'est avéré que l'arrondissement demeure pertinent comme entité opérationnelle. Lorsque la taille des arrondissements apparaît trop réduite, il a été décidé d'y remédier par le biais d'accords de coopération, en prévoyant la possibilité de préparer éventuellement une fusion au fil du temps. Quand la spécialisation pose problème, un regroupement des spécialités au niveau supra-arrondissemental est envisagé. Il n'a toutefois pas pu être établi clairement quel niveau était le plus approprié. La pertinence du niveau du ressort fera également l'objet d'un examen plus approfondi. Les mêmes conclusions ont été tirées en ce qui concerne la politique et la gestion.

Ces premières constatations ont été complétées par le groupe de travail mixte du Ministère Public et par des discussions menées au sein de la plate-forme d'accompagnement. Il en ressort que la cohérence de la politique criminelle dans tout le Royaume constitue une priorité dans le cadre d'une restructuration et que, par ailleurs, certaines entités du Ministère Public sont soit trop grandes, soit trop petites pour pouvoir satisfaire aux critères de spécialisation. Il a été également relevé que les missions des parquets généraux, notamment en matière de contrôle et de garantie de la qualité ainsi qu'en matière d'appui, pourraient être améliorées en termes d'efficacité et doivent être définies davantage. Dans

cette même perspective, un contrôle interne de la qualité reste nécessaire, tout en préservant des fonctions charnières³ dans l'ensemble du Ministère Public.

La nécessité de travailler de manière intégrée tant au niveau horizontal que vertical a de nouveau été soulignée, tout comme la nécessité d'évaluer les instruments de politique et de gestion déjà développés en tenant compte de l'autonomie de gestion.

La modernisation du Ministère Public devrait se baser sur les critères suivants:

- accroissement de la spécialisation du Ministère Public ;
- application cohérente de la politique criminelle ;
- fonctionnement intégré avec unité et indivisibilité du Ministère Public ;
- garantie des fonctions charnières dans toute la chaîne du Ministère Public;
- révision de la taille des entités (extension ou nouvelle répartition) là où cela s'avère nécessaire en vue d'un fonctionnement optimal du Ministère Public;
- maintien du Ministère Public dans les juridictions ;
- rétablissement de la chaîne pénale avec un Ministère Public résolu mais indépendant, qui remplit parfaitement ses missions sociales par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif.

L'examen de tous les objectifs et de toutes les idées a débouché sur une synthèse qui pourrait directement servir d'hypothèse de travail en vue de poursuivre le développement du Ministère Public.

1.1.3. Hypothèse de travail pour l'organisation de la poursuite du développement du Ministère Public

1.1.3.1. Organisation d'un niveau horizontal plus large

Afin de pouvoir développer les spécialisations nécessaires, les parquets de première ligne seraient organisés à un niveau horizontal plus large.

Les parquets et les auditorats du travail pourraient fonctionner de manière intégrée au sein de ce Ministère Public et au sein d'une structure commune, tout en laissant subsister leurs missions, leurs spécialités et leur autonomie opérationnelle⁴.

³ Tant l'encadrement que les fonctions spécialisées sont ici visées.

⁴ Une même structure serait conservée au niveau des auditorats et des parquets généraux.

Cette réorganisation ne signifie pas que les arrondissements tels qu'ils existent actuellement disparaîtraient, car en termes de service, la proximité avec le citoyen semble essentielle pour le traitement de nombreuses affaires, telles les affaires sociales et familiales.

Pour concrétiser le niveau horizontal plus large, l'on a songé à un niveau provincial ou « régional ». En effet, il ressort des activités du groupe de travail que le niveau provincial ne constitue pas la taille appropriée dans tous les cas. Parfois, des circonstances particulières induisent qu'une matière doit de préférence être traitée par une entité qui ne se trouve pas dans une seule province. Ainsi, le territoire particulier du port d'Anvers appartient à la fois à l'arrondissement de Termonde et, par conséquent, à deux provinces.

Le terme « région » ne doit pas être compris dans le sens d'entité fédérée.

Les circonscriptions territoriales provinciales ne répondent donc pas toujours aux besoins de l'activité judiciaire.

Le niveau élargi pourrait être dirigé par un seul chef du Ministère Public, lui-même assisté par les chefs de section. Comme cela a déjà été mentionné, le statut des chefs du Ministère Public et leur relation avec les sections locales devraient également être examinés dans une phase ultérieure du déroulement de la réforme. Quoi qu'il en soit, il convient de tout mettre en œuvre pour améliorer les statuts à chaque niveau et non de les dévaluer.

Par conséquent, le Ministère Public entreprendra prochainement, dans le cadre de ses activités, une réflexion sur la taille et le groupement logique de l'activité judiciaire. Cette autre réflexion s'inscrit dans le cadre de la gestion de la qualité inhérente au Ministère Public et qui est développée grâce à une stratégie d'amélioration permanente.

Le niveau optimal pour le développement d'entités d'appui à la politique et à la gestion au profit de l'ensemble du fonctionnement du Ministère Public sera également examiné.

Dans ce cadre, il peut être souligné que le Ministère Public accorde une attention particulière à la nouvelle méthode de gestion, à savoir l'autonomie budgétaire.

Toutefois, l'on s'interroge sur la nécessité d'évoluer vers un modèle de gestion comme celui élaboré dans les projets Themis.

Partant du modèle central actuel, l'on pourrait se pencher sur la manière dont il pourrait être décentralisé, conférant ainsi un module de liaison à chaque entité.

Dans ce cadre, trois étapes peuvent être prévues:

1. Il semble primordial que l'administration centrale du SPF Justice connaisse en premier lieu une profonde réorganisation et que l'appui apporté par le SPF Justice à l'ordre judiciaire soit revu et optimisé.
2. Ensuite, des entités centrales dotées de modules de liaison peuvent être créées au sein du Ministère Public.
3. Dans une phase ultérieure, des modules décentralisés peuvent être envisagés au sein de l'organisation redéfinie du Ministère Public dans la mesure où cela s'avère possible et souhaitable.

À cet égard, le Ministère Public renvoie également aux évolutions mentionnées ci-après du service d'appui commun et demande que l'on procède de manière réfléchie et progressive en la matière, afin qu'il puisse se préparer et s'organiser au mieux en vue de pouvoir gérer correctement cette autonomie budgétaire.

1.1.3.2. Maintien de la section locale pour le justiciable

L'ancrage arrondissemental **ou local** des tribunaux de première instance serait conservé et l'unité du Ministère Public serait garantie en organisant des sections territoriales au sein du niveau horizontal élargi.

La notion d'arrondissement judiciaire peut éventuellement faire place à des sections en ce qui concerne le Ministère Public en tant qu'organisation.

1.1.3.3. Flexibilité du système

Le niveau « quasi provincial » ou (régional) élargi permettrait d'organiser sur mesure et avec une certaine souplesse les rapports entre les sections, ce qui pourrait constituer une éventuelle solution **supplémentaire** concernant la taille et la conformité sociale avec les données socio-économiques de certains arrondissements.

Très concrètement, les sections spécialisées ne devraient pas nécessairement être organisées de la même manière dans toutes les provinces en termes de contenu ou de matière, ni en termes d'occupation, et les sections structurées territorialement pourraient être revues ou redéfinies dans ce cadre en fonction des besoins ou des évolutions sociales.

De même, la taille de ces sections dépendra du type d'organisation que le siège adoptera et de la détermination de la taille optimale des arrondissements.

1.1.3.4. Solution pour les parquets établis dans des grandes villes

Ce genre d'évolution permettrait également d'améliorer la gestion d'un parquet dont le ressort comprend une grande ville. Cette gestion pourrait également être examinée en fonction d'une redistribution parmi une ou plusieurs sections spécialisées et une ou plusieurs sections territoriales.

Le Ministère Public propose de remédier à ce problème à l'aide d'un audit interne, comme expliqué ci-après au point 2.2.2.

Cet audit a pour but de rechercher la taille optimale afin de mener une politique et une gestion cohérentes et performantes.

Pour le parquet de Bruxelles, l'on pourrait par exemple songer à la mise en place d'une ou plusieurs sections spécialisées.

1.1.3.5. Prise en compte de l'évolution de l'organisation du siège et de l'incidence au niveau du ressort

L'hypothèse de travail a l'avantage d'être suffisamment souple pour permettre en outre de mettre en œuvre sur le terrain l'orientation retenue par le siège ou les responsables politiques et de garantir en permanence la cohérence nécessaire entre le Ministère Public et le siège. En effet, lors des travaux de réflexion au sujet des missions et des structures du Ministère Public, l'une des conditions *sine qua non* était le maintien de la cohérence avec les structures du siège, de sorte que le Ministère Public continuerait d'être organisé dans le cadre du Code judiciaire. Ce dernier aspect constitue d'ailleurs un point essentiel de la réflexion du Ministère Public.

À cet égard, il peut à nouveau être fait référence à la mise en place d'un intermédiaire avec la magistrature assise et à l'implication d'autres acteurs dans l'évolution tendant à redéfinir l'organisation judiciaire amorcée par le Conseil supérieur de la Justice.

En ce qui concerne le siège également, une extension géographique de la taille se profile au niveau des tribunaux de première instance, tant sur le plan juridictionnel que de la gestion. Dans cette perspective, un niveau « quasi provincial » ou régional est envisagé.

Cependant, dans le cadre de cette extension de la taille, la spécialisation au niveau juridictionnel des différents tribunaux est maintenue conformément à la proposition formulée par le Ministère Public.

Si ces travaux ne sont pas encore achevés, un parallélisme est mis en évidence dans le développement de l'organisation au sein de l'ensemble de l'ordre judiciaire.

Le maintien des cours d'appel au niveau des ressorts, étant une donnée qui ne semble pas être remise en cause au sein du siège, implique la nécessité d'organiser le Ministère Public à ce niveau.

En outre, il ressort des activités du groupe de travail A1A2 du Ministère Public et de la plate-forme d'accompagnement qu'un échelon intermédiaire devrait en tout cas être maintenu comme intermédiaire entre les responsables politiques et les responsables opérationnels au sein du Ministère Public en vue de créer un juste équilibre entre la politique criminelle et l'action indépendante du Ministère Public garantie par la Constitution dans la gestion des cas individuels, thème qui sera abordé ci-après.

Par conséquent, la superstructure du Collège des procureurs généraux devrait être maintenue comme niveau de politique et de gestion, où les distinctions régionales nécessaires peuvent également être incluses afin de tenir compte des structures politiques du pays.

1.1.3.6. Maintien de la qualité en optimisant le contrôle interne de la qualité

La réflexion du Ministère Public a mis en évidence la nécessité de prévoir les intermédiaires ou les fonctions charnières requis dans l'ensemble de l'organisation afin de pouvoir réaliser certains objectifs stratégiques essentiels.

En effet, le maintien de la qualité des activités et des réalisations du Ministère Public (et l'on peut par exemple évoquer à cet égard les réquisitions finales et les citations) est devenu un problème particulièrement délicat en raison des causes très précises qui seront énumérées dans le cadre de la discussion de la ligne directrice concernant la lutte contre l'arriéré judiciaire et le contrôle des délais de traitement et qui y ont été décrites comme des facteurs de « succès négatifs » sources de frictions considérables au sein de l'organisation.

Par conséquent, une modernisation et une restructuration doivent également apporter une solution à ce niveau. Certaines fonctions charnières doivent pouvoir être assumées par des magistrats chevronnés. Ces fonctions permettent d'assurer un contrôle interne de la qualité et des connaissances à chaque niveau. En outre, il s'avèrera par la suite que les fonctions charnières peuvent également jouer un rôle important dans la lutte contre l'arriéré judiciaire.

Cet aspect de la réorganisation touche dès lors à l'appui indispensable de la coordination de l'exercice de l'action publique, de la gestion des connaissances et de la qualité. Il ressort de la réflexion des groupes de travail qu'en ce qui concerne le maintien ou le placement de magistrats chevronnés à ces fonctions charnières, il convient d'envisager une modification du statut des magistrats plutôt que de chercher une solution dans la modification des structures.

La réflexion du Ministère Public concernant ses missions et ses structures peut en fin de compte s'inscrire dans le cadre d'une gestion de la qualité sur la base de laquelle une organisation exprime son souci d'améliorer sa gestion de façon permanente. Une stratégie d'amélioration permanente suppose que l'organisation se remette constamment en question et ce, suivant une méthode prédéfinie. Ce point, qui ne peut être dissocié de l'approche présentée dans le plan stratégique, sera rediscuté dans le cadre du développement du service d'appui commun du Ministère Public.

Dans la perspective d'amélioration constante, le Ministère Public continuera à se pencher sur le contenu de la fonction du procureur général, lequel conserve des responsabilités opérationnelles et stratégiques et doit également contribuer au contrôle de la qualité de manière concertée.

1.1.3.7. Réagir à l'évolution de la réforme de l'État et à l'aspect communautaire

Le Ministère Public souhaite se préparer à la poursuite de l'évolution de la réforme de l'État et des structures politiques belges particulièrement complexes. Il est évident que le Collège des procureurs généraux doit conserver l'organisation de la responsabilité stratégique au niveau régional et fédéral.

Au niveau régional, les procureurs généraux pourraient s'organiser de la même manière qu'au niveau fédéral, en mettant en place une plate-forme de concertation avec les ministres concernés et en créant des réseaux d'expertise dans les domaines où la politique criminelle relève des compétences des Communautés et des Régions.

Cette possibilité implique que l'on prévoie en outre une structure de concertation en ces matières entre le ministre de la Justice et les autres ministres compétents afin de préserver une vue d'ensemble en ce qui concerne le maintien du droit et de la politique criminelle.

Afin de concrétiser ce qui précède, le Collège des procureurs généraux propose au ministre de la Justice qu'un contact soit établi par son intermédiaire avec les niveaux communautaire et régional en la personne des différents ministres-présidents en vue de déterminer les domaines de maintien du droit pour lesquels une concertation avec le Ministère Public est jugée nécessaire.

Outre les domaines à déterminer, il peut également être envisagé de désigner des personnes de contact au sein des cellules stratégiques et des administrations afin de réaliser une collaboration des réseaux d'expertise du Ministère Public et d'en fixer les modalités⁵.

⁵ L'on peut envisager une forme de joint venture au sein de laquelle la collaboration est appuyée par les administrations régionales existantes.

Cependant, dans cette perspective, il convient de signaler que les procureurs généraux seront tenus à un nombre incalculable de réunions et d'obligations, de sorte qu'il devrait pouvoir être fait appel à plusieurs premiers avocats généraux (au moins 3) par parquet général.

*
* *

1.2. Le groupe de travail chargé du développement du secrétariat d'appui commun (B1)

1.2.1. Vision de la relation entre le Ministère Public et le ministre de la Justice

L'article 151 de la Constitution et les articles 143*bis* et *ter* du Code judiciaire donnent un aperçu global de ce que le ministre de la Justice doit pouvoir attendre du Ministère Public dans le cadre de sa fonction d'intermédiaire entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.

Selon cette vision, il convient de réaliser un développement fondamental de la relation entre les pouvoirs d'État, laquelle consiste en un échange assidu et clair, qui implique toutefois quelques restrictions qui garantissent une protection aussi fondamentale des droits du citoyen.

Le Collège des procureurs généraux a pour tâche d'informer le ministre de la Justice et de lui donner avis, d'initiative ou à sa demande, sur toute question qui est en rapport avec les missions du Ministère Public.

Le Conseil des procureurs du Roi est chargé de donner des avis, d'initiative ou à sa demande, au Collège des procureurs généraux sur l'harmonisation et l'application uniforme des dispositions et sur toute question en rapport avec les missions du Ministère Public⁶. Il en va de même pour le Conseil des auditeurs du travail.

Il existe donc un réseau ou un flux de transfert d'informations au travers de toutes les composantes du Ministère Public et ce, jusqu'au ministre de la Justice. Ce réseau implique que la transparence doit caractériser toutes les données nécessaires au fonctionnement optimal du Ministère Public et que ces données ne doivent pas échapper au responsable politique, à savoir le ministre de la Justice.

La mission du Collège des procureurs généraux ne se limite pas à donner des avis au ministre de la Justice concernant les directives de politique criminelle, conformément à l'article 143*ter* du Code judiciaire.

⁶ Article 150*bis* du Code judiciaire

Ces directives sont contraignantes pour l'ensemble du Ministère Public. Le Collège des procureurs généraux, les procureurs généraux et les procureurs du Roi ou les auditeurs du travail sont chargés de l'application ou de l'exécution de ces directives.

Par conséquent, cette mission signifie également un engagement en faveur de l'organisation optimale du Ministère Public, de sorte que la politique peut être effectivement appliquée et que son exécution peut également être contrôlée par le biais de mécanismes de contrôle interne.

De même, l'article 143*bis*, § 2, dispose que le Collège décide de toutes les mesures indispensables en vue de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives du ministre de la Justice, d'une part, et du bon fonctionnement général et de la coordination du Ministère Public, d'autre part.

Si aucun consensus ne peut être dégagé au sein du collège, et si l'exécution des directives du ministre relatives à la politique criminelle est ainsi mise en péril, le ministre de la Justice prend les mesures nécessaires pour assurer leur application.

L'article 151 de la Constitution établit une barrière fondamentale, à savoir que le Ministère Public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites.

Cette disposition garantit le respect des droits fondamentaux du citoyen, qui voit ainsi se concrétiser son droit à un traitement et un examen individuels de sa cause, à charge et à décharge, par des magistrats impartiaux, dont l'objectivité est précisément garantie par l'instauration d'une barrière protectrice à l'égard de l'autorité politique.

Lors du développement du service d'appui commun pour l'ensemble du Ministère Public, ces règles fondamentales doivent être concrétisées et chacun doit pouvoir exercer sa tâche sans entraver la tâche de l'autre partenaire.

Il s'agit en effet d'un échange qui revêt une importance particulière dans un modèle démocratique et qui concorde d'ailleurs parfaitement avec le modèle de collaboration élaboré dans le plan de modernisation du Ministère Public du 21 juin 2007.

Les moyens suivants devraient permettre de concrétiser cette vision:

- Toutes les données et informations se rapportant à la rédaction ou l'exécution de directives contraignantes de politique criminelle sont disponibles pour tous les partenaires, à savoir le ministre de la Justice et sa cellule stratégique, (via) le Service de la politique criminelle et les différentes composantes du Ministère Public. Il s'agit par exemple des données statistiques dont dispose le Ministère Public.

- Toutes les données se rapportant au bon fonctionnement général et à la coordination du Ministère Public sont également mises à la disposition de tous les partenaires mentionnés ci-dessus. Il s'agit notamment de données statistiques générales⁷ dont dispose le Ministère Public, de données générales relatives à la mesure de la charge de travail, étant donné qu'elles donnent un aperçu du fonctionnement.
- Au bon fonctionnement général et à la coordination du Ministère Public appartiennent également les règles de contrôle interne⁸ nécessaires à l'évaluation et au contrôle de l'exécution des directives ministérielles de politique criminelle.

Un certain nombre de restrictions doivent être convenues par protocole (ou déterminées par arrêté royal⁹).

Le fonctionnement du service d'appui ne peut pas être neutralisé par l'un des partenaires, de sorte que le fonctionnement interne de l'autre soit compromis et que des accords doivent être conclus au sujet de l'utilisation des données chiffrées qui requièrent un contrôle ou une explication complémentaire. Des accords concernant le cycle de politique en matière de politique criminelle et concernant les délais à respecter¹⁰ pourraient donner une orientation à ce fonctionnement.

En outre, le secret de l'information individuelle ou de l'instruction judiciaire doit être entièrement préservé. Par conséquent, les questions ayant trait à un dossier individuel en cours peuvent uniquement porter sur des informations générales relatives à l'exécution de directives de politique criminelle ou des règles de contrôle interne. Des données confidentielles relèvent du secret professionnel partagé.

En ce qui concerne la communication relative à des cas individuels, le Ministère Public développera une politique de communication qui s'inscrit dans le cadre de l'article 28quinquies, § 3, du Code d'instruction criminelle.

1.2.2. Rétroactes

L'article 5 de la loi du 25 avril 2007 prévoit la transformation du secrétariat actuel du Collège des procureurs généraux en un service d'appui commun pour l'ensemble du Ministère Public, donc du Collège des procureurs généraux, du Conseil des procureurs du Roi et du Conseil des auditeurs du travail.

À cet effet, un arrêté royal est pris sur avis du président du Collège des procureurs généraux.

⁷ À l'exclusion des données relatives à des cas individuels ou à des magistrats individuels qui peuvent uniquement être communiquées au sein du MP.

⁸ À cet égard, il peut être renvoyé aux fonctions charnières à créer en matière de contrôle interne de la qualité reprises dans le plan actuel.

⁹ Article 143bis, § 6, du Code judiciaire.

¹⁰ Mise en concordance, par exemple, avec le Plan national de sécurité, la Note-cadre, le plan de politique annuel du ministre, le plan de politique et de gestion du MP, etc.

En vue de préparer l'arrêté royal, un groupe de travail mixte, nommé B1, a proposé un certain nombre de lignes directrices qui sont reprises ci-après.

On ne le répètera jamais assez: le développement d'un service d'appui commun doit aller de pair avec la révision des missions et de l'organisation du Ministère Public. Dans le cadre de cette révision, un certain nombre de lignes directrices doivent être définies en matière de cycle de politique, d'autonomie de gestion et de développement de mécanismes transparents modernes d'allocation des moyens. Les leviers permettant d'y arriver sont la spécialisation, la qualité, les statistiques et la gestion du personnel (mesure de la charge de travail).

Notamment l'interaction de ces missions, la complexité des structures du Ministère Public composé d'organes tels que les Conseils et le Collège, outre le Ministère Public à tous les autres échelons, la relation avec le ministre de la Justice et la stratification de la politique criminelle exigent que les services et les moyens puissent être gérés de manière moderne sur la base d'un schéma multidimensionnel qui est au service de l'ensemble de l'organisation avec tous ses composants, dans le but final d'appuyer chaque magistrat du Ministère Public, quel que soit son niveau ou sa responsabilité.

Pour faire fonctionner ce schéma multidimensionnel, les instruments de coordination nécessaires devront être intégrés afin de déterminer l'accessibilité des services d'appui, d'une part, et de veiller à ce que les utilisateurs puissent faire appel aux produits de ces services au moment le plus opportun et de la manière la plus efficace, d'autre part.

Des lignes et des canaux de communication clairs devront être établis à cette fin. Ce schéma doit se conjuguer avec la nécessité d'appuyer l'organisation dans un souci permanent de qualité et de rénovation. C'est pourquoi une vision d'avenir s'impose dans le cadre du développement du service d'appui commun.

1.2.3. Activités préparatoires du groupe de travail

Le groupe de travail a distingué quatre missions principales pour le service d'appui commun.

1.2.3.1. Appui matériel

L'appui matériel offre l'infrastructure nécessaire dans le sens le plus large du terme aux Conseils et au Collège afin qu'ils puissent accomplir leurs missions. Le service d'appui gère les ordres du jour, rédige les comptes rendus, assure la communication, rédige les rapports annuels et se charge des traductions.

1.2.3.2. Gestion des connaissances

La création des réseaux d'expertise a permis de donner une impulsion à la gestion des connaissances en regroupant les spécialisations au sein de toute l'institution, ce qui permet un transfert vertical et horizontal des connaissances.

Actuellement, un deuxième outil important pour la gestion des connaissances continue d'être développé, à savoir OMPTRANET.

1.2.3.3. Développement de l'organisation

Au cours du cycle de politique précédent, le Ministère Public a investi dans le lancement de projets qui avaient pour but d'organiser le bon fonctionnement et la politique criminelle.

La mesure de la charge de travail, la qualité, l'informatisation, le planning de la politique du parquet et le cycle de politique en font partie. Au-delà de la poursuite du développement de ces instruments et leur intégration, l'on pourrait mettre en place, à l'aide du modèle qualitatif, un service d'appui « Personnel et développement de l'organisation. » Ce service, outre la mesure de la charge de travail actuelle, intégrerait de « nouveaux » projets d'avenir tels que la gestion des processus, l'audit interne et l'autonomie de gestion. Pour l'instant, le service d'appui commun semble le niveau le plus approprié à l'intégration de la gestion du changement en préservant le lien nécessaire avec le ministre de la Justice en ce qui concerne cette évolution.

1.2.3.4. Statistiques

L'ensemble du Ministère Public s'est engagé à travailler dans un cadre mesurable sur la base d'indicateurs soutenus par des données chiffrées. Il va de soi que les développements et le pilotage concernant l'exploitation des données statistiques doivent avoir lieu à un macro-niveau, de sorte que le Ministère Public puisse déterminer la politique et rendre des comptes au ministre et au pouvoir législatif sur la base des mêmes données.

*

* *

1.3. Le groupe de travail chargé du contrôle des délais de traitement et de la lutte contre l'arriéré judiciaire

1.3.1. Rétroactes

Le partenariat comme point de départ

Le groupe de travail s'est inspiré de celui créé au sein de la police fédérale dont l'objectif était de permettre un meilleur fonctionnement de la chaîne pénale en instaurant, dans le cadre d'un projet, une collaboration entre tous les acteurs : juges d'instructions, Ministère Public et services de police.

La relation triangulaire entre les parquets, les services de police et les juges d'instruction doit servir de base à un partenariat efficace. Cependant, il ne peut être réalisé que moyennant le respect strict des tâches et des compétences de l'autre. Ces principes fondamentaux sont clairs : l'indépendance du juge d'instruction n'est jamais remise en cause et il n'est pas question de mener une quelconque enquête parallèle .

À la suite de l'exécution du plan de politique et de gestion du Ministère Public et, en particulier, du projet de définition de l'instruction judiciaire et du contrôle des délais de traitement, l'initiative a été prise de reprendre les activités du groupe de travail « Partenariat » de la police dans un nouveau groupe de travail du Ministère Public et d'élargir ses objectifs.

Désormais, les juridictions d'instruction sont également impliquées (notamment la chambre des mises en accusation), car il est dans l'intérêt de chacun que la chaîne fonctionne au mieux et que chacun y contribue.

1.3.2. Contrôle de la saisine du juge d'instruction ou l'amorce de la gestion des cas

1.3.2.1. Du point de vue de la collaboration avec les services de police – Premier volet de la gestion des cas

La lutte contre l'arriéré judiciaire et le contrôle des délais de traitement ne peuvent être menés à bien que si le fonctionnement de tous les partenaires de la chaîne pénale se déroule en parfaite harmonie, ce qui signifie que chaque échelon puisse apporter sa contribution avec effectivité et sans retard.

Cet objectif requiert une approche globale, une gestion des informations, des instructions et de l'instruction judiciaire *ut singuli*. Ce dernier point avait déjà été repris dans les conclusions du groupe de travail « Partenariat » dont le rapport contenait un certain nombre de bonnes pratiques pouvant contribuer à la rédaction d'un vade-mecum.

En ce qui concerne la relation entre le parquet et la police, la gestion des cas suppose la création d'une sorte de point de contact où des accords peuvent être conclus afin de déterminer les modalités de traitement des affaires.

Des accords doivent être conclus au sujet de la capacité à laquelle l'on peut se tenir. En ce qui concerne la capacité, l'on a fait remarquer qu'il convient également de tenir compte d'aspects tels que:

- l'expertise nécessaire. Ainsi, il a été signalé que les dossiers financiers continuent de poser problème, car chaque niveau (tant les services de police que les parquets et les juges d'instruction) peut ne pas disposer de l'expertise suffisante en la matière.
- la complexité de l'affaire. Les services de police ont fait remarquer que des affaires complexes ne peuvent pas toujours être menées à terme.

En outre, il appert des activités du groupe de travail que l'analyse des informations doit être discutée et que, dans le cadre d'une concertation définie plus précisément dans des directives, notamment par le biais de la fonction de magistrat de zone, une pré-orientation pourrait déjà être mise en place quant à l'orientation ultérieure qui doit être donnée à un dossier, par exemple un classement sans suite ou une proposition de transaction. Par ailleurs, il a été constaté que des accords doivent être conclus concernant la rédaction d'un procès-verbal relatif à des informations « douces. » Tous ces aspects doivent être ancrés dans la problématique globale de la sécurité.

De plus, ce volet est en relation étroite avec la rationalisation du flux d'entrée des procès-verbaux. Des directives en matière d'enquêtes policières d'office (EPO) existent déjà afin que certains dossiers de recherche puissent être gérés de la manière la plus autonome possible par les services de police avant qu'ils ne soient transmis au parquet. Par ailleurs, un système de procès-verbal simplifié (PVS) consigné dans un registre relatif à certains délits moins graves, a été élaboré, de sorte qu'aucun procès-verbal détaillé ne doit être transmis au parquet.

Tous ces éléments contribuent à la bonne gestion de cas individuels, ce qui suppose qu'en cas d'affaires importantes et complexes, des accords clairs doivent pouvoir être pris en ce qui concerne la délimitation de l'objet et des faits de l'instruction, la capacité en personnel à affecter à l'enquête et la durée de celle-ci.

1.3.2.2. Du point de vue de l'organisation même du Ministère Public – Deuxième volet de la gestion des cas

Le contrôle insuffisant de la saisine du juge d'instruction est l'une des causes du prolongement des instructions judiciaires et par conséquent, de l'arriéré judiciaire.

Le groupe de travail a rédigé en la matière plusieurs recommandations qui pourraient être transposées en directives pour les parquets en ce qui concerne les réquisitions et la poursuite de l'accompagnement d'une instruction judiciaire et qui constituent directement un deuxième volet de la gestion des cas.

Le Ministère Public doit veiller à:

- ❑ définir clairement et circonscrire la saisine du juge d'instruction ;
- ❑ ne pas laisser l'instruction judiciaire s'enliser en raison de prolongations et de devoirs injustifiés et peu judicieux ;
- ❑ ne pas laisser l'instruction judiciaire s'enliser en raison d'une surabondance de qualifications ;
- ❑ ne pas perdre de vue la nature ou le fond de l'affaire et focaliser son attention sur les preuves et l'instruction ;
- ❑ ne jamais utiliser l'instruction judiciaire comme un réservoir servant à stocker des dossiers antérieurs ou secondaires liés à l'information et épurer de cette manière son propre cabinet au sein du parquet ;
- ❑ ne jamais abuser du droit d'action en vue de reporter l'établissement des réquisitions finales dans le cadre d'une instruction judiciaire communiquée à toutes fins, dans le seul but de se décharger de ce dossier au plus vite avec un minimum d'efforts et sans vision définitive ;
- ❑ élaborer une politique mûrement réfléchie concernant la gravité des affaires à mettre à l'instruction.

Toutes ces recommandations supposent une autre méthode de travail des parquets et un suivi minutieux des instructions judiciaires. Sur le plan organisationnel, l'une des possibilités consiste en la création de fonctions charnières dont question ci-dessus, qui permettent de donner un contenu spécifique à ce contrôle interne de la qualité.

Tous les intervenants doivent agir en tenant compte du fait qu'ils sont « tous dans le même bateau », ce qui signifie que lorsqu'une affaire est entamée, tous les acteurs collaborent chacun sur leur terrain afin de parvenir à un résultat. Ainsi, lorsque le dossier de l'instruction est communiqué à toutes fins, les réquisitions finales devraient effectivement être établies dans un délai rapproché.

Pour atteindre cet objectif, un suivi systématique et effectif du dossier par le Ministère Public s'avère réellement nécessaire. La manière dont ce suivi systématique devrait être organisé a fait l'objet des autres activités du groupe de travail B3.

A cette fin, une des pistes de réflexion envisagées est l'instauration d'une concertation dans le cas d'instructions qui s'annoncent volumineuses ou complexes.

La plus-value d'une réunion de travail sous la direction du juge d'instruction et avec la participation des services de police désignés lors du lancement proprement dit de l'instruction judiciaire a été soulignée et ce, en vue de conclure les accords nécessaires en ce qui concerne les limites de l'instruction, en particulier en vue:

- ❑ d'éviter des prolongations inutiles ;
- ❑ de conclure des accords clairs en matière de capacité et de timing ;
- ❑ de remédier à l'absence de rapports d'expertise, d'éviter des enquêtes de moralité sans fin, etc.

Les activités du groupe de travail ont particulièrement mis en exergue la nécessité d'optimiser les techniques qui contribuent à la découverte plus rapide de la vérité et, de manière générale, de la recherche scientifique et de la criminalistique. À cet égard, il peut être fait référence aux points suivants:

- l'urgence de simplifier et de continuer à développer la législation en matière d'ADN ;
- les importantes lacunes constatées en termes de qualité au niveau de l'enregistrement des données des procès-verbaux établissant le triptyque de l'identité judiciaire par les services de police et la police technique en particulier, à savoir les photos, les empreintes digitales et le bulletin de signalement. La qualité et l'alimentation des bases de données en la matière doivent être optimisées de toute urgence ;
- le développement d'une base de données nationale en matière de balistique. Le rôle de l'INCC à cet égard est souligné ;
- le recueil, la comparaison et la détermination de bonnes pratiques lors de la descente sur les lieux de la scène du crime. La recherche d'indices doit être effectuée de manière professionnelle et est d'une importance cruciale pour la découverte de la vérité. À cet égard, il faut tendre vers l'uniformité, la spécialisation et l'échange des connaissances. De plus, la rédaction de vademecum à ce sujet est nécessaire.

L'objectif final du groupe de travail est la rédaction d'un vade-mecum pour l'ensemble de la chaîne, qui constituerait la base d'une directive de politique criminelle du Collège pour tous les membres du Ministère Public. Ce vade-mecum s'accompagnera de l'élaboration de modèles de documents utilisés pour saisir le juge d'instruction, tels que des apostilles et des réquisitoires. Ces documents doivent en effet être rédigés de manière telle que la saisine du juge d'instruction soit définie dans les moindres détails tout au long de l'enquête pénale dans le prolongement des recommandations susmentionnées. Cette méthode constitue sans aucun doute l'une des clés de voûte de la politique à élaborer.

*
* *

1.4. Le groupe de travail chargé de l'introduction du plan de politique et de gestion du parquet dans le cycle de politique, ainsi que de l'analyse de la formulation des priorités en matière de poursuites

1.4.1. Rétroactes

Le Service de la politique criminelle a réalisé une étude scientifique sur l'opportunité d'introduire un plan de politique et de gestion des parquets dans le cycle de politique du Ministère Public.

L'étude scientifique a débouché sur une publication du Service de la politique criminelle au cours du mois de février 2008.

Le Plan national de sécurité 2008-2011 contient désormais un certain nombre de descriptions de la méthode d'approche de problèmes de sécurité prioritaires qui doivent être mis en concordance avec les projets du parquet.

1.4.2. Le groupe de travail créé à la suite de l'exécution du plan de politique et de gestion du Ministère Public a poursuivi les activités en collaboration avec le Service de la politique criminelle

Le groupe de travail fonctionne sur la base d'un canevas fourni par les experts du Service de la politique criminelle qui est complété à la mesure du Ministère Public.

Les missions, les valeurs et la vision sont développées conjointement pour l'ensemble des parquets et des auditorats.

Ensuite, des exemples d'objectifs stratégiques, tactiques et opérationnels concrets sont proposés. Ces derniers contiennent des dispositions de politique criminelle et des mesures axées sur la qualité.

Par ailleurs, il ressort de la discussion des objectifs stratégiques que des sujets importants mentionnés dans le plan de politique et de gestion du Ministère Public, le Plan national de sécurité et la Note-cadre du ministre de la Justice sont mis en exergue, notamment le règlement alternatif (dont les transactions¹¹), la peine d'emprisonnement comme ultime recours, les délais de traitement des instructions judiciaires et les multirécidivistes.

Le plan de politique et de gestion du parquet est dès lors un instrument de la politique criminelle par excellence au niveau des arrondissements et des ressorts.

Le plan de politique et de gestion du parquet est également un instrument permettant de rationaliser et d'harmoniser l'intervention et le fonctionnement du Ministère Public.

Ainsi, il s'avère qu'un certain nombre d'objectifs tactiques et opérationnels peuvent être organisés par parquet ou par auditorat, tandis que d'autres doivent à nouveau être complétés à un niveau supérieur (par exemple le service d'appui commun), ce qui s'inscrit dans le cadre du processus général de réforme et de modernisation du Ministère Public.

L'élaboration cohérente du plan de politique et de gestion du parquet s'inscrit donc entièrement dans le cadre des évolutions du plan stratégique.

*
* *

2. Le plan stratégique

2.1. Conditions de base

La réflexion des groupes de travail du Ministère Public exposée ci-dessus concernant ses missions, son fonctionnement et ses structures, fournit un certain nombre de fondements pouvant servir d'objectifs stratégiques.

Le Ministère Public déclare que ces objectifs peuvent être concrétisés de trois manières :

1. développement par la voie d'une situation *win-win* (profitable à tous les partenaires) ;
2. allocation de moyens ;
3. intervention législative.

¹¹ Cf. point 1.3.2.1

◆ Le développement par la voie d'une situation *win-win* en la réorganisation du fonctionnement du Ministère Public en appliquant le principe des vases communicants et en déterminant au sein de l'institution quel est le niveau optimal pour la réorganisation de l'une ou l'autre activité, qu'elle soit opérationnelle, d'appui, politique ou de gestion.

Ainsi, des solutions optimales peuvent être cherchées en interne¹² par des transferts horizontaux ou verticaux, notamment sur la base de la mesure de la charge de travail et des données statistiques.

Pour ce faire, la condition de base est que le cadre de l'appui soit entièrement complété au sein du Bureau permanent pour la mesure de la charge de travail et de l'équipe des analystes statistiques, afin que les projets en cours ne subissent pas de retards injustifiés.

◆ La réalisation des objectifs ne peut cependant être assurée à tous les niveaux par la recherche d'une situation *win-win* ou par le transfert ou une meilleure utilisation des moyens existants. Il s'impose également d'injecter des moyens supplémentaires en vue notamment de remédier à l'arriéré judiciaire actuel ou de traiter des affaires qui ne peuvent pas l'être actuellement.

Selon le Ministère Public, cette allocation de moyens supplémentaires requiert, entre autres, que les cadres légaux prévus des magistrats et des juristes de parquet soient complétés au maximum.

À cet égard, il peut être renvoyé à la loi du 25 avril 2007 qui prévoit que le nombre de juristes de parquet ne peut excéder 35 % du nombre total de magistrats.

Le Ministère Public fait remarquer que les deux techniques, notamment le développement d'une situation *win-win* (profitable à tous les partenaires) et l'attribution de moyens détaillée requièrent la mise en vigueur de l'article 5 de la loi du 25 avril 2007 relative à la création d'un service d'appui commun, de sorte que les moyens seraient disponibles en permanence en vue de développer et d'appuyer une stratégie de changement.

◆ L'exercice de l'action publique étant ancré dans le Code d'instruction criminelle et dans le Code judiciaire¹³, certains objectifs peuvent uniquement être atteints par la voie d'une intervention législative.

¹² Développer au sein du parquet de Mons les exemples des parquets d'Ypres et de Courtrai et de la section financière du ressort de Mons.

¹³ Sans perdre de vue le principe constitutionnel selon lequel aucun justiciable ne peut être soustrait à son juge naturel.

2.2. Partie I – Restructuration du Ministère Public

2.2.1. Objectif stratégique: la création de partenariats en vue de préparer une redéfinition du paysage judiciaire

Les conclusions du groupe de travail mixte et de la plate-forme d'accompagnement du Ministère Public ont mis en évidence un certain nombre d'idées essentielles qui peuvent désormais être transposées en un plan stratégique. Le Ministère Public est ainsi à même d'évaluer les fondements d'une nouvelle structure, de manière pragmatique, sur une période suffisamment longue.

Les choix fondamentaux, sous réserve d'une vision commune du siège, semblent se profiler, tant au sein du groupe de travail que de l'organisation.

Il s'agit de la redéfinition des arrondissements judiciaires et de la révision de leur nombre, du fonctionnement intégré des parquets et des auditorats et du renforcement de la spécialisation.

Compte tenu du caractère extrêmement complexe et difficile à cerner de chaque niveau politique belge, il est clair que seule une structure particulièrement souple capable de fournir des solutions sur mesure aux problèmes existants et une approche divisée en différentes phases pourraient s'avérer salutaires.

La nouvelle structure devrait apporter une solution à différents niveaux, en particulier:

- la lutte contre l'arriéré judiciaire et le contrôle des délais de traitement ;
- l'optimisation de la spécialisation et la gestion des connaissances ;
- l'étape intermédiaire dans la recherche relative à la taille critique des entités ou sections et la préparation d'éventuelles fusions ou scissions ou des nouvelles structures plus larges à mettre en place sur la base de données objectives provenant des statistiques et de la mesure de la charge de travail et de constatations empiriques résultant de l'évaluation de sites pilotes.

2.2.2. Objectif tactique : la mise en place d'un plan par étapes

Le Ministère Public, à savoir le Collège des procureurs généraux, le Conseil des procureurs du Roi, le Conseil des auditeurs du travail et le procureur fédéral, soumet dès lors le plan par étapes de réorganisation suivant au ministre de la Justice.

Première étape: mise en place des structures de concertation.

Au sein de chaque ressort est mise en place une structure de concertation, composée du procureur général ainsi que des procureurs du Roi et des auditeurs du travail du ressort en question, afin d'examiner la nécessité de créer des partenariats et de procéder de la sorte si :

- la taille de certains arrondissements (ou corps) semble trop petite ou trop grande, ce qui fait obstacle à une bonne gestion.
- la spécialisation pose problème dans certains domaines à déterminer et que le regroupement des spécialités est nécessaire à un niveau supra-arrondissemental afin de pouvoir traiter les affaires de manière rapide et uniforme.

Deuxième étape: élaboration de protocoles concernant des partenariats.

Les partenariats entre les parquets et/ou les auditorats feront l'objet d'un protocole qui en définira les modalités. Ces protocoles mentionneront donc de façon précise:

- a. les entités concernées du Ministère Public ;
- b. les domaines de spécialisation visés ;
- c. la désignation de l'entité du Ministère Public qui sera chargée de l'exécution des missions visées ;
- d. les processus de fonctionnement (transmission de dossiers, informatique, attribution de missions aux services de police ou collaboration avec les administrations, exécution des missions, etc.) ;
- e. la capacité que chaque entité du Ministère Public doit investir dans le partenariat en indiquant quelles missions peuvent être améliorées quantitativement et qualitativement grâce soit à la collaboration par le biais de la situation *win-win* soit à l'attribution des moyens supplémentaires (pour ce faire, des descriptions de fonction seront établies afin de motiver chaque capacité complémentaire, notamment à la lumière de la loi relative au niveau A).

Troisième étape : évaluation annuelle et accompagnement.

Chaque année, les entités du Ministère Public concernées rédigeront un rapport présentant les résultats de la collaboration et pouvant éventuellement servir à préparer une fusion ou une scission.

Les protocoles des partenariats créés dans le cadre du plan d'exécution stratégique du Ministère Public et les motifs qui justifient une capacité supplémentaire

nécessaire à la réalisation des missions, en ce compris les descriptions de fonction et la détermination des missions complémentaires qui seront réalisées, sont transmis au ministre de la Justice par le Collège des procureurs généraux afin de conserver un aperçu global et de développer les initiatives requises en concertation avec le pouvoir législatif.

Le groupe de travail mixte du Ministère Public est chargé du suivi des partenariats, afin que l'analyse du groupe de travail puisse être complétée et évaluée davantage à la lumière des expériences pratiques et être corrigée le cas échéant.

Le groupe de travail procède à une analyse comparative poussée sous différents angles, en gardant comme fil conducteur la subsidiarité, la création d'une plus-value pour l'ensemble de l'organisation et l'amélioration des services¹⁴.

Une première analyse consistera en la détermination du niveau idéal pour les différentes tâches et missions du Ministère Public ainsi que pour l'appui de son fonctionnement.

À cet effet, le modèle de qualité du Ministère Public (SPC) et le modèle de gestion de l'information peuvent constituer des fils conducteurs¹⁵.

L'on peut y lier la question de la taille critique du niveau supérieur provincial, régional ou arrondissemental.

Cet exercice devra nécessairement être appuyé par des données statistiques, des données du Bureau permanent de la mesure de la charge de travail et par un coaching scientifique de la part du Service de la politique criminelle et du monde académique.

À la demande des chefs de corps, un audit interne sera également organisé¹⁶.

En outre, une réflexion sera amorcée en ce qui concerne la carrière, le statut et les mandats en général, l'optimisation des moyens en personnel, les juristes de parquet et la qualité d'officier de police judiciaire ou la gestion du personnel et l'accès à la magistrature, pour autant que ces sujets constituent un complément nécessaire au fonctionnement durant la première phase de l'analyse des structures.

Le groupe de travail fera régulièrement rapport à ce sujet au réseau d'expertise élargi « Politique criminelle – Procédure pénale » et/ou au Collège et aux Conseils et se concertera, le cas échéant, avec le Conseil consultatif de la magistrature.

¹⁴ Ce qui est réalisé correctement au niveau local et des arrondissements doit être maintenu à ces niveaux. Les structures doivent être adaptées uniquement là où une plus-value est créée.

¹⁵ Proposition du Conseil des auditeurs du travail.

¹⁶ ...procureurs du Roi et ... auditeurs du travail demandent à être entendus.

Quatrième étape : modifications législatives

Le Collège examinera, en étroite relation avec la restructuration du siège, quelles modifications législatives seront nécessaires afin d'encadrer la réforme et d'en faire part au ministre de la Justice.

◆ En matière de compétence territoriale, si, conformément aux articles 23 et 227 CIC relatifs aux critères de compétence, un lien existe avec l'arrondissement judiciaire qui traite d'une matière spécialisée au niveau pénal dans le cadre d'un projet de partenariat, des dossiers provenant d'un autre arrondissement peuvent être traités sans problème.

En l'absence d'un tel lien, il n'existe actuellement aucune autre possibilité que celle de recourir à la délégation prévue à l'article 326 du Code judiciaire. Cependant, cette procédure est trop compliquée et peut difficilement être utilisée.

L'on pourrait songer à modifier l'article 23 CIC (compléter l'alinéa premier) en prévoyant (par exemple) que le procureur du Roi avec lequel le procureur du Roi (« susmentionné ») a conclu un partenariat dispose des mêmes compétences légales et que, dans ce cadre, il peut procéder à tous les actes d'information ou aux actes d'instruction judiciaire et exercer l'action publique sur l'ensemble du territoire des arrondissements concernés.

Il serait (par exemple) possible de parvenir à une extension parallèle des compétences du juge d'instruction (et dans son sillage, de l'ensemble de la chaîne pénale) en complétant l'article 62*bis* CIC et en prévoyant que le juge d'instruction est également habilité à connaître des faits dont il est saisi par le procureur du Roi visé à l'article 23 CIC, modifié.

Cette modification de loi nécessite un contrôle constitutionnel par le législateur afin de veiller à ce qu'il ne puisse pas être reproché au Ministère Public de choisir son juge de manière arbitraire.

◆ En outre, afin d'améliorer et de simplifier la procédure actuelle d'information complémentaire en degré d'appel, il pourrait être envisagé d'attribuer également aux membres des parquets généraux la compétence d'officier de la police judiciaire, de sorte que les devoirs d'enquête complémentaire ne doivent pas transiter d'abord par le procureur du Roi ou l'auditeur du travail, afin que celui-ci ordonne à son tour au service de police d'exécuter la demande du parquet général. Cette fonction de « boîte aux lettres » ne se justifie plus et les parquets doivent en être déchargés.

2.3. Partie II – Organisation de la lutte contre l’arriéré judiciaire et contrôle des délais de traitement

Il est déjà ressorti des activités du groupe de travail B3 du Ministère Public que la lutte contre l’arriéré judiciaire et le contrôle des délais de traitement doivent être menés sur plusieurs fronts et que ces deux missions couvrent donc une réalité particulièrement diversifiée.

2.3.1. Objectif stratégique: lutter contre l’arriéré judiciaire en contrôlant les délais de traitement

Cet objectif stratégique d’application à l’ensemble du Ministère Public sera repris dans les plans de politique et de gestion du parquet.

Une politique diversifiée et mûrement réfléchie s’avère donc nécessaire et il peut être renvoyé à cet égard aux lignes directrices suivantes.

2.3.2. Moyen: création de partenariats

La création de partenariats entre plusieurs entités judiciaires du Ministère Public, comme mentionné dans la première partie du plan d’exécution stratégique, offre déjà en soi une première solution à la gestion de certaines matières spécialisées très complexes. À cet égard, il peut par exemple être fait référence au traitement de dossiers financiers ou de fraude fiscale importants, qui pourrait incontestablement être amélioré en créant des entités spécialisées à un niveau supérieur. Bien entendu, cette amélioration doit aller de pair avec la prévision de la capacité nécessaire en personnel. À ce propos, il convient de faire remarquer qu’outre les juristes, il faut également prévoir la possibilité de détacher plus aisément des fonctionnaires fiscaux et d’engager des comptables, etc.

2.3.3. Moyen: création de fonctions charnières en matière de contrôle interne de la qualité et introduction d’une gestion des enquêtes dans le cadre des instructions judiciaires dans son ensemble et de l’instruction judiciaire

Il ressort des travaux du groupe de travail B3 qui, sur ce point, s’est fondé sur les conclusions du groupe de travail « Partenariat », que la lutte contre l’arriéré judiciaire exige une meilleure harmonisation du travail des partenaires de la chaîne pénale. Cette harmonisation requiert une politique organisée sur différents plans et l’instauration d’une autre méthode de travail au sein des parquets.

En ce qui concerne la collaboration avec les services de police, une sorte de point de contact doit être créé, permettant de conclure des accords sur le traitement des affaires, en particulier en ce qui concerne l'objet, l'orientation, la capacité nécessaire et la durée. Ce volet est en étroite concordance avec la rationalisation du flux de procès-verbaux entrants et la gestion des recherches comme prévu dans le Plan national de sécurité 2008-2011 et le plan de politique et de gestion du ministre de la Justice du mois d'avril 2008 qui demande au Collège des procureurs généraux de prendre les initiatives nécessaires afin d'exécuter ce plan.

Concernant les affaires pour lesquelles une instruction judiciaire doit être ouverte et qui répondent à un certain degré de complexité ou de volume, une réunion de travail doit être organisée, au cours de laquelle les services de police et le juge d'instruction concluent des accords en ce qui concerne l'objet et l'importance de la saisine du juge d'instruction ainsi que la capacité nécessaire et la durée probable. Il convient d'éviter la surabondance de qualifications par le Ministère Public et l'attention doit être focalisée sur le fond de l'affaire.

Ensuite, les parquets doivent suivre systématiquement l'instruction judiciaire en instaurant un contrôle du dossier à intervalles réguliers et en examinant le dernier état d'avancement conformément à la compétence de contrôle conférée par l'article 136*bis* du Code d'instruction criminelle au procureur du Roi et au procureur général.

Ce contrôle régulier impose d'office que l'on continue de s'atteler de manière progressive et ciblée à la conception de réquisitions finales qui doivent suivre immédiatement ou du moins rapidement, dès que le dossier est communiqué au parquet à la fin de l'instruction.

Dans le cadre du fonctionnement interne des parquets, il convient de veiller en permanence à ce que les accords conclus en matière de saisine du juge d'instruction, de capacité et de durée, soient respectés et à ce qu'il ne soit procédé à aucune réquisition supplémentaire injustifiée. Ce point est en étroite concordance avec le Plan national de sécurité 2008-2011 et le plan de politique et de gestion du ministre de la Justice, qui pointe le manque de suivi interne parmi les points qui posent problème en matière de poursuites.

Cette méthode de travail a des conséquences indirectes. D'une part, elle offrira au fil du temps une autre manière de rendre compte au procureur général dans le cadre de l'article 136*bis* du Code d'instruction criminelle, en transmettant une réquisition finale évolutive qui reprend tous les éléments concernant l'état d'avancement de l'affaire.

D'autre part, elle nécessite un autre mode de règlement des dossiers restants, notamment les dossiers qui ne sont pas joints à l'instruction judiciaire à la suite de la limitation des réquisitions complémentaires. De même, une politique organisée s'impose afin que les plus petits dossiers puissent être traités séparément et, le cas échéant, poursuivis dans le cadre de l'application de l'article 65 du Code pénal.

Cette nouvelle méthode a pour conséquence que des fonctions charnières en matière de contrôle interne de la qualité sont mises en place au sein des parquets. Elle requiert le recours à des magistrats chevronnés qui seraient appuyés par une **allocation de moyens** consistant en l'engagement de juristes. Une capacité supérieure doit sans aucun doute être prévue au début de la mise en oeuvre. Cette capacité peut être diminuée progressivement au fur et à mesure que la méthode est intégrée dans la culture de l'organisation et que son effet peut être évalué. Bien entendu, la mise en place du contrôle interne de la qualité dépendra du parquet auquel il est attaché.

Il est à nouveau souligné que la création des fonctions charnières au sein des parquets s'accompagnera de la description des fonctions nécessaires sur la base de laquelle les moyens supplémentaires requis en personnel par entité judiciaire seront motivés.

Évidemment, la mise en oeuvre de ces mesures variera d'un parquet à l'autre et devra être adaptée en fonction des besoins spécifiques.

2.3.4. Moyen: élaboration d'un vade-mecum et de modèles au niveau fédéral

La mise en oeuvre de cette gestion sera encadrée par un vade-mecum et des modèles qui continueront d'être finalisés par le groupe de travail B3 du Ministère Public.

2.3.5. Examen des modifications légales par le Collège (réseau d'expertise « Politique criminelle – Procédure pénale ») pouvant s'inscrire dans le cadre du contrôle de la chaîne pénale

Un certain nombre de modifications légales plus générales pourraient sans aucun doute contribuer à la lutte contre l'arriéré judiciaire, au contrôle des délais de traitement et à un meilleur fonctionnement de l'ensemble de la chaîne pénale. Ces éléments sont ici mentionnés pour mémoire, mais cette énumération n'est pas exhaustive.

Citons notamment:

a. Élargissement des possibilités de transaction pour le Ministère Public

L'élargissement des possibilités pour le Ministère Public de proposer une transaction, notamment durant et à la fin de l'instruction judiciaire, constituerait un moyen particulièrement efficace en vue d'une Justice performante.

Le document relatif à la position du Ministère Public qui a été déposé lors de la séance d'audition du 8 février 2006 de la Chambre des Représentants dans le cadre de l'examen du projet de loi contenant le Code de procédure pénale a déjà souligné que l'avis du groupe de travail de la Cour de cassation est que le Ministère Public devrait disposer d'une compétence plus étendue permettant de procéder à une transaction.

À cette occasion, il a été observé qu'une forme de transaction devrait exister après l'ouverture d'une instruction judiciaire jusqu'à la phase de règlement de la procédure. Cette proposition rejoint d'ailleurs la conception de F. Erdman et G. de Leval exposée dans le document « *Les Dialogues Justice* »¹⁷. Les mesures qui mènent à l'extinction de l'action publique devraient pouvoir être élargies, tout en devant pouvoir combiner la médiation entre l'auteur et la victime avec d'autres possibilités ou mesures. Par exemple, une phase de médiation pourrait être incluse dans le cadre de la proposition de transaction au cours de laquelle un règlement avec le fisc devrait être possible, de sorte que le paiement d'impôts et d'amendes constituerait un élément de la transaction. De cette manière, l'administration peut épuiser ses possibilités de recouvrement. Cette possibilité pourrait également être élaborée avec d'autres administrations.

b. Contrôle de la constitution de partie civile en fonction de la proportionnalité

L'introduction d'un contrôle de la proportionnalité de la constitution de partie civile est d'une nécessité absolue et constitue la clé de voûte d'un meilleur contrôle de la saisine du juge d'instruction, du contrôle des délais de traitement et de la lutte contre l'arriéré judiciaire. En effet, de nombreux dossiers de constitution de partie civile se rapportent à un litige presque purement civil. De ce fait, il n'est pas difficile pour des juristes expérimentés d'exprimer ou de reformuler la plainte de telle manière qu'un élément pénal est chaque fois ajouté au dossier. Ce type de dossiers requiert une capacité démesurée de tous les acteurs de la chaîne pénale pour ne mener à aucun résultat ou à un résultat insignifiant à tous

¹⁷ FRED ERDMAN et GEORGES de LEVAL, *Les Dialogues Justice, Rapport de synthèse rédigé à la demande de Laurette Onkelinx, Vice-premier ministre et ministre de la Justice, juillet 2004, Section 2, Suggestions ponctuelles, § 10, Modalités d'application des articles 216bis et 216ter CIC, p. 111.*

les coups. Généralement, la plainte avait pour but de procéder à une instruction avec un minimum de frais.

Tant que de tels éléments perturbateurs persisteront, la politique criminelle ne pourra être qualifiée d'aboutie.

c. La procédure d'arbitrage dans le cas où les services de police sont dans l'incapacité de fournir le personnel requis et les moyens nécessaires (art. 28 *ter*, § 3, et 56, § 2, CIC)

Un document a été joint à l'avis concernant la proposition de loi contenant le Code de procédure pénale. Ce document, qui propose une nouvelle procédure d'arbitrage, a été discuté au sein du réseau d'expertise « Procédure pénale ». Ce projet est toujours d'actualité et s'inscrit dans le cadre des activités du groupe de travail B3 du Ministère Public, qui se penchera sur le contrôle des délais de traitement et la lutte contre l'arriéré judiciaire.

Le document propose de créer une plate-forme d'arbitrage, dont le procureur du Roi serait la plaque tournante et ce, dans la lignée de l'évolution qui impose aux procureurs du Roi de rédiger un plan de politique et de gestion du parquet.