

Audit du personnel judiciaire

La Cour des comptes a audité la politique menée en ce qui concerne le personnel judiciaire, c'est-à-dire le personnel des greffes et des secrétariats de parquet du SPF Justice. Elle s'est intéressée tant à la régularité des décisions en matière de personnel (conformité avec les dispositions statutaires et réglementaires) qu'à l'efficacité de la politique (fixation des besoins en personnel, procédure de contrôle interne, politique d'intégrité, code éthique, etc.).

La politique menée en matière de personnel judiciaire relève pour l'essentiel de la compétence du service des ressources humaines (RH)-personnel judiciaire de la Direction générale de l'organisation judiciaire (DG OJ) du SPF Justice. Ce service gère notamment la carrière administrative et pécuniaire des membres du personnel et organise les sélections de recrutement. Les cours et tribunaux eux-mêmes contribuent de manière beaucoup plus limitée à la politique de personnel. La réforme de l'ordre judiciaire en cours a d'ailleurs aussi pour but d'accorder davantage d'autonomie de gestion aux cours et tribunaux en matière de personnel, de matériel et de budget.

L'audit a démontré que plusieurs conditions nécessaires à un contrôle interne efficace de la composante ressources humaines ne sont pas remplies. Le service RH-personnel judiciaire n'a pas été associé à l'élaboration du plan de management du SPF Justice 2013-2019. Ce plan prévoit pourtant des objectifs stratégiques et opérationnels pour ce service. Les objectifs en matière de ressources humaines qu'il reprend ne reposent pas sur une analyse de risques des processus de personnel. Par ailleurs, la fixation du statut administratif et pécuniaire s'appuie sur une procédure non écrite et les cours et tribunaux n'ont pas accès aux données centrales informatisées sur les membres du personnel et leur carrière. Enfin, le service RH-personnel judiciaire n'accorde pas la priorité à la promotion d'une gestion efficace. La Cour des comptes insiste pour que tous les processus RH soient décrits dans un manuel de procédures accompagné de règles de contrôle fixes.

Le personnel judiciaire est affecté sur la base de cadres du personnel fixés par la loi ou la réglementation. Ces cadres ne résultent toutefois pas d'une analyse objective des besoins en personnel par cour ou tribunal. La Cour plaide dès lors pour que les futurs cadres du personnel se basent sur une telle analyse.

En raison de mesures d'économie, les cadres du personnel des tribunaux de première instance ne sont plus entièrement pourvus. De plus, une période relativement longue s'écoule souvent entre la déclaration de vacance d'emploi et le recrutement effectif. La Cour des comptes estime que l'administration centrale et le niveau local devraient davantage se concerter sur la fixation des crédits de personnel, comme le voudrait la pratique depuis l'entrée en vigueur des lois portant réforme de la justice.

Quant à la fixation et au calcul des traitements, le contrôle interne assuré au sein du service RH-personnel judiciaire présente des failles. Dans certains cas, l'ancienneté pécuniaire n'a pas été calculée de manière correcte et des allocations ou indemnités ont été accordées à tort.

Dans sa réponse du 10 mars 2015, le ministre de la Justice se rallie aux constatations de la Cour, indique certaines mesures entrées en vigueur entre-temps et annonce des initiatives qui donnent suite aux observations de la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1	4
Introduction	4
1.1 Audit de la Cour des comptes	4
1.2 Statut du personnel judiciaire	5
1.3 Organisation de la politique de personnel au sein de la Direction générale de l'ordre judiciaire et des cours et tribunaux	7
1.4 Nouvelle organisation de la politique de personnel suite à la modernisation de la Justice	8
CHAPITRE 2	10
Constatations	10
2.1 Les conditions nécessaires à un contrôle interne efficace sont-elles présentes ?	10
2.2 Effectif	11
2.2.1 Crédits de personnel	11
2.2.2 Cadres du personnel des greffes et parquets (le « cadre légal »)	13
2.2.3 Constatations	13
2.3 Le recrutement du personnel est-il conforme à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ?	14
2.3.1 Réglementation et descriptions de procédures	14
2.3.2 Contrôle des sélections statutaires	16
2.3.3 Contrôle des sélections contractuelles	17
2.4 Les prestations font-elles l'objet d'un suivi et les traitements sont-ils fixés et calculés conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?	17
2.4.1 Contrôle interne	17
2.4.2 Ancienneté pécuniaire	18
2.5 Les indemnités et les allocations sont-elles accordées conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?	19
2.5.1 Suppléments de traitement	19
2.5.2 Allocations	20
2.5.3 Primes	22
CHAPITRE 3	24
Conclusions et recommandations	24
3.1 Les conditions nécessaires à un contrôle interne efficace sont-elles présentes ?	24
3.2 Effectif	24
3.3 Le recrutement du personnel est-il conforme à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ?	25
3.4 Les prestations font-elles l'objet d'un suivi et les traitements sont-ils fixés et calculés conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?	25
3.5 Les indemnités et les allocations sont-elles accordées conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?	25



CHAPITRE 4	27
Réponse du ministre de la Justice	27

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Audit de la Cour des comptes

La Cour des comptes a réalisé un audit du personnel judiciaire du SPF Justice. Ce personnel comprend les collaborateurs administratifs et juridiques qui assistent les juges et les magistrats de parquet. Il s'agit des greffiers et des référendaires, des secrétaires de parquet et des juristes de parquet ainsi que du personnel administratif des greffes et parquets. Les magistrats n'en font pas partie et ne sont donc pas concernés par cet audit.

L'audit est essentiellement un examen de la régularité visant à vérifier si les décisions afférentes au personnel respectent les dispositions statutaires et réglementaires (par exemple, le statut du personnel). Par ailleurs, la Cour a analysé des aspects liés aux systèmes, notamment en examinant les processus et procédures (fixation des besoins en personnel, procédures de contrôle interne, politique d'intégrité, code éthique, etc.) à la lumière des normes de contrôle interne (Coso).

L'audit vise à répondre aux questions suivantes :

- Les conditions nécessaires à un contrôle interne efficace sont-elles présentes ? (point 2.1)
- Les greffes et parquets ont-ils un effectif suffisant ? (point 2.2)
- Le recrutement du personnel est-il conforme à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ? (point 2.3)
- Les prestations font-elles l'objet d'un suivi et les traitements sont-ils fixés et calculés conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ? (point 2.4)
- Les indemnités et les allocations sont-elles accordées conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ? (point 2.5)

Les questions d'audit sont examinées à la lumière de la réglementation applicable (voir les points 1.2 et 1.3) et des normes de contrôle interne du Coso (www.coso.org).

L'audit a été effectué à partir d'une base de données mise à disposition par le SPF Justice et contenant les données de carrière et de traitement de l'effectif de l'ordre judiciaire au 1^{er} septembre 2013. Cette source a été complétée par une base de données du Service central des dépenses fixes (SCDF)¹ reprenant les mêmes données au 1^{er} août 2013. À partir de ces

¹ Service du SPF Finances qui calcule et paie les traitements de la plupart du personnel de l'État.

bases de données, la Cour a contrôlé des échantillons de dossiers de recrutement et de personnel qui sont tenus par la Direction générale de l'organisation judiciaire du SPF Justice.

Les aspects liés aux systèmes ont été examinés lors d'entretiens menés avec les chefs de service des ressources humaines du SPF Justice et avec les greffiers en chef et secrétaires en chef d'une sélection de huit tribunaux de première instance².

L'audit s'est déroulé comme suit :

13 août 2013	Annonce de l'audit au président du comité de direction du SPF Justice et à la ministre de la Justice ³
septembre 2013 à septembre 2014	Réalisation des travaux d'audit et rédaction de l'avant-projet de rapport
1 ^{er} octobre 2014	Transmission de l'avant-projet de rapport au président du comité de direction du SPF Justice
17 octobre 2014	Réponse du président du comité de direction du SPF Justice à l'avant-projet de rapport
7 janvier 2015	Transmission du projet de rapport au ministre de la Justice
10 mars 2015	Réponse du ministre de la Justice au projet de rapport

1.2 Statut du personnel judiciaire

Le statut du personnel judiciaire figure en grande partie dans le code judiciaire du 10 octobre 1967 (deuxième partie – L'organisation judiciaire)⁴. Les dernières modifications importantes y ont été apportées par la loi du 10 juin 2006⁵, l'arrêté royal du 10 novembre 2006⁶ et la loi du 25 avril 2007⁷. Cette profonde réforme, qui s'inspire de la réforme du personnel de l'administration fédérale (réforme Copernic), prévoit les lignes de force suivantes :

² Les tribunaux de première instance de Bruxelles, d'Anvers, de Liège, de Gand, de Charleroi, de Bruges, de Louvain et de Nivelles. À la mi-2013, ces tribunaux représentaient 63 % de l'ensemble du personnel judiciaire.

³ Le ministre compétent est le ministre de la Justice. Jusqu'au 1^{er} mars 2008, c'est le ministre du Travail qui était compétent pour désigner le personnel statutaire de niveau C et D et le personnel contractuel affecté auprès des cours et tribunaux du travail.

⁴ Les articles 77 et 154 de la Constitution déclarent le législateur compétent pour organiser les cours et tribunaux et fixer les traitements des membres de l'ordre judiciaire.

⁵ Loi du 10 juin 2006 portant réforme des carrières et de la rémunération du personnel des greffes et des secrétariats des parquets.

⁶ Arrêté royal du 10 novembre 2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel judiciaire.

⁷ Loi du 25 avril 2007 modifiant le code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire.

- Le contenu de la fonction a plus de poids que l'ancienneté des membres du personnel dans l'approche de la carrière.
- Les traitements sont portés au même niveau que celui de fonctions similaires exercées dans le secteur privé ou la fonction publique.
- Le modèle de carrière est plus ouvert en ce sens que des collaborateurs externes peuvent poser leur candidature à des fonctions de promotion⁸.
- Un système de sélection organisé par Selor est appliqué de manière générale lors des recrutements et promotions.
- La flexibilité est accrue en créant un statut unique pour le personnel administratif des greffes et des parquets indépendamment du type de tribunal, en donnant priorité au transfert sur le recrutement et la promotion et en prévoyant la possibilité de mobilité entre l'ordre judiciaire et les services publics fédéraux⁹.
- Le personnel d'accueil et de sécurité est intégré parmi les services d'appui de manière à renforcer son statut.
- Le suivi de formations professionnelles est encouragé grâce au système des formations certifiées et à la création de l'Institut de formation judiciaire (IFJ).

Le code judiciaire contient des dispositions sur la répartition du personnel judiciaire (articles 157 à 178), les conditions de sélection et de nomination, le recrutement, l'évolution dans la carrière et l'évaluation (articles 260 à 287quater), les empêchements et les remplacements (articles 319 à 330ter), la mutation et la mobilité (article 330quater) et le statut pécuniaire du personnel de niveau A, des greffiers et des secrétaires (articles 366 à 377).

Un greffe est rattaché à chaque cour ou tribunal et un secrétariat à chaque parquet. La structure hiérarchique de ces entités est répartie en quatre niveaux (A, B, C et D) sur la base des qualifications et aptitudes demandées. Tant la subdivision de ces niveaux en fonctions et grades (génériques)¹⁰ que les conditions de nomination et de promotion sont identiques au statut des agents des services publics fédéraux.

Les greffes et les secrétariats de parquet comportent aussi des grades spécifiques. Au niveau A, on retrouve les fonctions de référendaire et de juriste de parquet, qui assistent respectivement les magistrats assis et les magistrats du ministère public. L'accès à ces fonctions repose sur un recrutement. Au greffe, on suit la carrière de greffier : greffier (niveau B), greffier-chef de service et greffier en chef (niveau A) ; au parquet, celle de secrétaire : secrétaire (niveau B), secrétaire-chef de service et secrétaire en chef (niveau A).

⁸ Pour les fonctions dirigeantes de niveau A, la priorité est toutefois donnée à la promotion de collaborateurs internes.

⁹ Pour le moment, aucun arrêté d'exécution n'a encore été pris pour concrétiser cette possibilité de mobilité.

¹⁰ Les fonctions génériques du niveau A sont celles d'attaché (classe A1 ou A2), de conseiller (classe A3) ou de conseiller général (classe A4 ou A5). Les grades génériques sont ceux d'expert, d'expert administratif ou d'expert ICT au niveau B, d'assistant au niveau C et de collaborateur au niveau D.

Ces grades peuvent être attribués par recrutement ou promotion¹¹, par le biais d'un concours de recrutement organisé par Selor. Les greffiers en chef et secrétaires en chef sont des fonctionnaires dirigeants au sein de leur greffe ou de leur secrétariat de parquet.

L'arrêté royal du 10 novembre 2006 développe le statut du personnel judiciaire, en particulier pour les fonctions génériques des niveaux B, C et D. Il prévoit la possibilité d'octroyer certaines primes et allocations, comme la prime de direction, la prime de développement des compétences, l'allocation pour la conduite d'un véhicule de service et l'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure. Les primes et allocations destinées aux greffiers ou aux secrétaires, telles que les suppléments de traitement pour l'assistance du juge de la jeunesse ou du juge d'instruction, l'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure et les primes linguistiques trouvent leur assise juridique dans le code judiciaire.

Par analogie avec la nouvelle carrière du personnel de la fonction publique fédérale, un nouveau statut est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 pour le personnel judiciaire. Ce nouveau statut n'est pas analysé ici étant donné que les activités d'examen dans le cadre de l'audit ont été clôturées en février 2014.

1.3 Organisation de la politique de personnel au sein de la Direction générale de l'ordre judiciaire et des cours et tribunaux

La Direction générale de l'ordre judiciaire (DG OJ) du SPF Justice a pour tâche de soutenir les activités des cours et tribunaux, notamment en matière de personnel. Elle est responsable des sélections, gère les carrières administratives et pécuniaires et organise des formations. La DG OJ est également associée à l'élaboration de la réglementation relative au personnel judiciaire.

Au sein de la DG OJ, le service RH-personnel judiciaire est subdivisé en trois sections fonctionnelles : la gestion financière et administrative, les compétences et le développement, ainsi que la sélection et les mouvements de personnel. La section de gestion financière et administrative compte cinq cellules, une pour chaque ressort de cour d'appel, qui gèrent les carrières administratives et pécuniaires des membres du personnel et établissent les « relevés de mutations »¹² destinés au SCDF, et une cellule Personnel d'appui¹³. La section de sélection et mouvements de personnel organise les sélections du personnel judiciaire statutaire et contractuel. À cet effet, elle détache des membres du personnel auprès des cours et tribunaux, les « attachés GRH », qui, pour chaque ressort de cour d'appel, servent d'agent de liaison avec les cours et tribunaux et organisent les sélections des niveaux A, B et C, ainsi

¹¹ Pour être promu aux grades de greffier-chef de service, greffier en chef, secrétaire-chef de service et secrétaire en chef, l'intéressé doit posséder une ancienneté de cinq ans respectivement dans le grade de référendaire ou greffier (-chef de service) ou dans le grade de juriste de parquet ou secrétaire (-chef de service). L'ancienneté requise est portée à dix ans pour les membres du personnel qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de niveau A.

¹² Un « relevé de mutations » est un formulaire standard permettant à l'administration d'un service public de communiquer au SCDF les modifications survenues dans la carrière administrative ou pécuniaire d'un membre du personnel qui ont une incidence sur le traitement.

¹³ La cellule Personnel d'appui gère les carrières administratives et pécuniaires du personnel de nettoyage et de cuisine, des huissiers d'audience et des collaborateurs de surveillance et de gestion et calcule les prestations de garde des membres du personnel des secrétariats de parquet.

que les « attachés en sélection » qui s'occupent, sous l'autorité des attachés GRH, des sélections des niveaux B, C et D (collaborateurs de surveillance et de gestion).

Les compétences des cours et tribunaux en matière de personnel sont plus limitées que celles de la DG OJ. En tant que fonctionnaires dirigeants au sein de leur greffe ou parquet, les greffiers en chef et les secrétaires en chef font office de responsables du personnel. En cette qualité, ils sont surtout chargés des aspects de première ligne, comme l'organisation et le contrôle du temps de travail, l'enregistrement des absences, et des aspects « mineurs » de GRH, comme la gestion des conflits et la motivation des collaborateurs. Pour ce qui est du recrutement du personnel, ils sélectionnent le personnel contractuel de niveau D (à l'exception des collaborateurs de surveillance et de gestion) et sont associés à l'organisation des autres sélections par les attachés GRH et les attachés en sélection. Ils transmettent à la DG OJ¹⁴ les demandes d'allocations et d'indemnités liées aux prestations effectuées ainsi que les demandes de congés spécifiques et les absences pour maladie et tiennent, tout comme la DG OJ, les dossiers de personnel.

Les greffiers en chef et les secrétaires en chef peuvent être assistés pour les matières de personnel par leurs greffiers-chef de service et secrétaires-chef de service, surtout lorsqu'ils doivent siéger dans les commissions de sélection. Un conseiller en ressources humaines a été désigné auprès du parquet du tribunal de première instance de Bruxelles et des cours d'appel de Liège et d'Anvers. Il assiste le greffier en chef ou le secrétaire en chef pour définir la politique RH.

1.4 Nouvelle organisation de la politique de personnel suite à la modernisation de la Justice¹⁵

Les lois du 1^{er} décembre 2013¹⁶ et du 18 février 2014¹⁷ réforment l'ordre judiciaire en profondeur. Elles sont toutes deux entrées en vigueur le 1^{er} avril 2014. La réforme comporte trois parties :

- le réaménagement des arrondissements judiciaires¹⁸ ;
- la mobilité de la magistrature et du personnel judiciaire ;
- l'introduction d'une gestion autonome pour les cours et tribunaux en matière de personnel, matériel et budget.

Lors de l'élaboration de la réforme, la ministre de la Justice a considéré l'agrandissement d'échelle des arrondissements comme un levier pour décentraliser du niveau national au

¹⁴ Certains tribunaux de première instance ne les transmettent pas directement et suivent la voie hiérarchique via les cours d'appel.

¹⁵ La réforme ne relève pas de la portée du présent audit en raison de son entrée en vigueur récente (1^{er} avril 2014) et du fait qu'elle n'est pas encore entièrement mise en œuvre. Le point 1.4 n'a donc qu'un but informatif.

¹⁶ Loi du 1^{er} décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire.

¹⁷ Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

¹⁸ Les 27 anciens arrondissements sont répartis en 12 arrondissements, largement inspirés du modèle des provinces.



niveau provincial les compétences financières et de gestion du personnel¹⁹. L'amélioration de la mobilité des magistrats et du personnel doit également permettre aux dirigeants du tribunal de mener une politique des ressources humaines appropriée²⁰.

L'autonomie de gestion en matière de finances et de personnel constitue un changement radical par rapport aux compétences limitées dont les cours et tribunaux disposent actuellement en matière de ressources humaines (voir point 3.1) et dont la ministre reconnaît les inconvénients²¹. Le ministre attribue les moyens de fonctionnement en premier lieu à deux organes centraux, à savoir le collège des cours et tribunaux et le collège du ministère public, par le biais de contrats de gestion. Les collèges les répartissent ensuite entre les entités judiciaires de leur organisation en fonction de plans de gestion élaborés par les comités de direction des différentes entités.

Les représentants de l'organisation judiciaire et le comité de direction du SPF Justice avaient déjà pris les initiatives nécessaires à la préparation de cette réforme fin 2013. Le comité de direction du SPF a ainsi été élargi à des représentants des cours et tribunaux et du ministère public et plusieurs projets de réforme ont été lancés par des groupes de projet constitués de représentants du SPF et de l'ordre judiciaire. Une concertation plus permanente sur les aspects liés aux ressources humaines a également été organisée entre les deux instances.

¹⁹ Note de politique générale de la ministre de la Justice du 27 décembre 2012.

²⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 4 juin 2013, DOC 53 2858/001, Projet de loi portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, Exposé des motifs, p. 9.

²¹ « *Le tribunal n'a dès lors [en raison de cette autonomie limitée] plus aucune prise sur les moyens nécessaires à l'obtention du résultat pour lequel il est responsable.* » (Ibid., Exposé des motifs, p. 8).

CHAPITRE 2

Constatations

2.1 Les conditions nécessaires à un contrôle interne efficace sont-elles présentes ?

L'environnement de gestion représente l'ensemble de facteurs culturels servant de base au contrôle interne au sein d'une organisation. Un environnement de contrôle interne fort suppose un management qui formule les objectifs stratégiques et opérationnels et identifie les risques qui menacent la réalisation de ces objectifs, une organisation qui accorde suffisamment d'attention à l'intégrité, une structure organisationnelle transparente et efficace, du personnel qualifié et une politique RH solide.

La Cour des comptes a examiné l'environnement de gestion du service RH-personnel judiciaire ainsi que celui des responsables du personnel des cours et tribunaux dans le cadre de leurs compétences RH limitées. Elle a relevé ce qui suit :

- Bien que le plan de management actuel du SPF Justice (2013-2019) fixe une liste d'objectifs stratégiques et opérationnels pour le service RH-personnel judiciaire, ce service n'a pas été consulté lors de l'élaboration du plan²². Il se sent dès lors peu concerné par les objectifs. De plus, ceux-ci ne reposent pas sur une analyse des risques qui pèsent sur le cycle du personnel.
- Le SPF a désigné récemment en son sein un responsable en matière d'intégrité. Une « charte des valeurs » a aussi été rédigée et intégrée au plan de management 2013-2019. Il s'agit d'un début de développement d'une politique d'intégrité.
- Au sein de la section de gestion financière et administrative, les relevés de mutations ne sont pas systématiquement contrôlés avant d'être envoyés au SCDF²³.
- Le « catalogue des services »²⁴ publié sur l'intranet décrit quelques procédures en matière de ressources humaines, comme le processus de recrutement et de sélection, la communication de données de personnel ayant une incidence sur la rémunération et le traitement des demandes de congé et des déclarations de maladie, mais reste muet sur un processus RH essentiel, à savoir la fixation du statut administratif et pécuniaire (c'est-à-dire les différences étapes de la procédure allant du traitement des données de personnel à la fixation du traitement). Il n'existe donc pas de manuel de procédures exhaustif contenant des règles de contrôle pour garantir que tous les processus RH font l'objet d'un suivi adéquat.

²² Probablement parce que la fonction de directeur général OJ n'était pas pourvue.

²³ Seuls les dossiers spécifiques, tels que les récupérations, font l'objet d'un contrôle avant leur envoi.

²⁴ Le catalogue des services est destiné aux cours, tribunaux et parquets et dresse l'inventaire des services que ces derniers peuvent attendre de la DG OJ. Il précise également comment et à quelles conditions un service peut être demandé.

- Le service dispose d'une banque de données informatisée comprenant les données personnelles et de carrière, mais les responsables du personnel des cours et tribunaux n'y ont pas accès. Les données de personnel provenant des cours et tribunaux circulent donc de manière moins efficace, de sorte qu'il est impossible de garantir que les données reprises dans les dossiers de personnel tenus par les tribunaux correspondent à celles de la banque de données.
- Trente des 38 membres du personnel de la section de gestion financière et administrative sont des agents de niveau C ; les collaborateurs des cellules de Mons et de Liège ont, par ailleurs, peu d'expérience (ancienneté).
- Il n'existe aucune procédure de remplacement en cas d'absence de l'un des 4,1 ETP qui traitent les relevés de mutations.
- Le service ne tient pas assez à jour les données susceptibles d'améliorer l'expertise ou un fonctionnement efficient du service, telles que les délais d'exécution²⁵.
- Le service ne connaît pas un nombre inquiétant de départs ni d'absences pour maladie, mais plus de la moitié des collaborateurs de la section de gestion financière et administrative travaillent à temps partiel.
- Les tribunaux de première instance interrogés critiquent souvent le fait que l'offre de formations de l'Institut de formation judiciaire (IFJ)²⁶ est trop théorique et pas suffisamment adaptée aux besoins du personnel judiciaire.
- L'évaluation du personnel judiciaire des cours et tribunaux est définie dans les articles 287ter et 287quater du code judiciaire²⁷ et dans l'arrêté royal du 28 février 1999²⁸. Ce système n'est plus appliqué depuis 2009, alors que le système de cercles de développement qui le remplace n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2014.

2.2 Effectif

2.2.1 Crédits de personnel

En mai 2013, le personnel judiciaire comptait 8.481,9 équivalents temps plein (5.414,5 statutaires et 3.067,4 contractuels). Les crédits de personnel prévus dans les budgets généraux des dépenses des années 2011 à 2013 pour le personnel judiciaire s'élevaient à :

²⁵ À l'heure actuelle, seuls les délais des sélections et de la gestion des accidents du travail sont enregistrés.

²⁶ L'IFJ a été créé par la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire et est opérationnel depuis début 2009.

²⁷ Insérés par la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets.

²⁸ Arrêté royal du 28 février 1999 relatif à l'évaluation du personnel des greffes et des parquets des cours et tribunaux et aux chambres de recours.

Tableau 1 - Crédits de personnel pour le personnel judiciaire (en milliers d'euros)

	2011	2012	2013
Personnel statutaire	277.525	287.964	292.369
Personnel contractuel	83.121	84.280	84.741

Source : budgets généraux des dépenses du SPF Justice

Le service RH-personnel judiciaire calcule de manière autonome les crédits de personnel et en suit l'utilisation. Il rend compte de l'effectif et des dépenses qui le concernent au service d'encadrement Personnel et Organisation du SPF Justice, qui envoie ensuite ce rapport chaque mois aux ministres chargés du Budget et de la Fonction publique par l'entremise du SPF Personnel et Organisation²⁹.

L'ordre judiciaire est soumis depuis ces dernières années à des économies budgétaires, comme l'ensemble des pouvoirs publics fédéraux. La circulaire n° 154³⁰, qui était formellement uniquement applicable pour les années budgétaires 2010 et 2011, mais qui a continué à être appliquée pour 2012 et 2013, impose les mesures suivantes :

- Le cadre du personnel et l'effectif ne peuvent pas être étendus.
- Les postes vacants ne sont publiés que tous les quatre mois.
- Le membre du personnel absent temporairement n'est remplacé que s'il n'est plus à la charge du budget du SPF Justice et à concurrence de maximum 25 % de la masse salariale ainsi libérée.
- L'exercice de fonctions supérieures et la prolongation de contrats de travail temporaires ne sont autorisés qu'exceptionnellement en cas de nécessité pour le fonctionnement du service.
- La disponibilité des huissiers d'audience est liée à un contingent de temps.

La circulaire n'est plus appliquée depuis 2014. Le ministre du Budget a consenti à un statu quo sur la base de l'effectif du personnel au 1^{er} janvier 2014, en garantissant le remplacement de chaque personne absente³¹.

²⁹ Conformément à la circulaire n° 602quater du 20 juillet 2012 modifiant la circulaire n° 602 du 14 avril 2010 « Informations relatives au monitoring du personnel et des crédits de personnel ».

³⁰ Circulaire n° 154 du 23 décembre 2009 du ministre de la Justice indiquant les mesures à prendre pour le contrôle des crédits de personnel et de fonctionnement de l'ordre judiciaire pour les années budgétaires 2010 et 2011.

³¹ Cela ne change toutefois rien aux constatations de l'audit, car il est démontré que l'effectif du personnel au 1^{er} janvier 2014, servant de base au statu quo, est inférieur aux cadres légaux et ne suffit pas à satisfaire les besoins en personnel des tribunaux interrogés.

2.2.2 Cadres du personnel des greffes et parquets (le « cadre légal »)³²

L'ordre judiciaire n'utilise pas le système des plans de (besoins en) personnel, comme le fait la fonction publique fédérale, mais travaille encore avec un cadre légal : les cadres du personnel.

Le cadre du personnel des greffes est fixé par la loi³³, tandis que celui du reste du personnel judiciaire (y compris les secrétaires) est fixé par arrêté royal³⁴. Le code judiciaire³⁵ dispose que le nombre de référendaires et de juristes de parquet est déterminé en fonction des nécessités du service. Il ne peut toutefois excéder 35 % du nombre total de magistrats du tribunal concerné.

Les cadres du personnel actuels sont en réalité le prolongement des cadres fixés antérieurement, qui ont été régulièrement adaptés de manière ponctuelle dans le cadre de mesures politiques spécifiques³⁶ ou d'une politique de personnel particulière³⁷. On ne peut donc pas considérer qu'ils résultent d'une analyse actuelle des besoins en personnel. Depuis 2004, un système de mesure de la charge de travail a toutefois été introduit pour l'ordre judiciaire, mais il n'a encore eu aucune incidence sur les cadres du personnel parce que le processus n'est pas encore achevé.

Outre le cadre légal, les greffes et les parquets disposent d'un « cadre contractuel en surnombre », également dénommé « personnel surnuméraire autorisé ». Il s'agit de postes créés à la suite de certaines mesures politiques via des crédits budgétaires spécifiques et qui sont pourvus par le biais de contrats de travail³⁸.

2.2.3 Constatations

Les économies réalisées au niveau des crédits de personnel ont une incidence sur la composition du cadre du personnel des cours et tribunaux. Le cadre du personnel (y compris le personnel surnuméraire autorisé) des tribunaux de première instance n'est plus entièrement pourvu. L'effectif (statutaire et contractuel) de la plupart d'entre eux oscille entre 80 % et 90 % en termes d'ETP, sans tenir compte des membres du personnel absents

³² Il s'agit du nombre de membres du personnel pouvant être nommés par grade et par niveau conformément à la loi et au budget.

³³ Loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, loi du 7 juillet 1969 déterminant le cadre du personnel des cours et tribunaux du travail, loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le code judiciaire, loi du 16 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de police, loi du 20 juillet 1971 déterminant le cadre du personnel des justices de paix et loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance.

³⁴ Arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le cadre organique du personnel judiciaire de niveau A et arrêté royal du 25 mars 2014 fixant le cadre organique des secrétaires des parquets, et des membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquet des cours et tribunaux.

³⁵ Article 162, § 3, du code judiciaire.

³⁶ Par exemple, la création des juges de complément.

³⁷ Comme la statutarisation d'emplois contractuels en 2005 et le relèvement de postes vacants du niveau D au niveau C.

³⁸ Depuis le maintien du statu quo concernant l'effectif global du personnel à partir de janvier 2014, il n'est plus question d'un cadre contractuel en surnombre, dès lors que le contingent contractuel complet fait désormais partie de l'effectif auquel a souscrit le ministre du Budget.

pour une longue période³⁹. L'effectif des greffes des tribunaux d'Anvers et de Liège et du parquet du tribunal de Bruges était inférieur à 80 %.

Les tribunaux ont fait savoir que cet effectif était insuffisant par rapport à leurs besoins actuels en personnel⁴⁰. Même si le cadre était complet, l'effectif ne suffirait pas, parce qu'il ne contient pas plusieurs fonctions jugées essentielles, comme les bacheliers experts en informatique.

Par ailleurs, l'administration centrale et les responsables du personnel des tribunaux se concertent peu. Les cours et tribunaux locaux ne seraient associés aux discussions budgétaires que depuis l'entrée en vigueur récente des lois portant réforme de la Justice. Les tribunaux dénoncent aussi le fait que leurs demandes de recrutement de personnel contractuel, qui permettrait de combler les postes statutaires vacants, sont généralement refusées uniquement pour des raisons budgétaires.

Les tribunaux réagissent de diverses manières au manque de moyens en personnel. Certains augmentent la pression de travail, tandis que d'autres simplifient les procédures de travail tout en mettant l'accent sur les missions de base ou réorganisent les services afin de gagner en efficacité.

Pendant les entretiens, les intéressés ont aussi formulé des réserves quant aux mesures de la charge de travail. Il conviendrait d'abord d'uniformiser les processus de travail afin de pouvoir mesurer les mêmes processus dans les différents tribunaux. Pour cette raison, les résultats des mesures effectuées sont rarement avalisés par le tribunal concerné. Les mesures de la charge de travail des parquets de police ont été achevées en 2009 et leurs résultats ne sont donc plus perçus comme actuels.

2.3 Le recrutement du personnel est-il conforme à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ?

2.3.1 Réglementation et descriptions de procédures

Lorsque l'emploi statutaire d'un membre du personnel prend fin, il est d'office déclaré vacant, sauf s'il peut être pourvu par mutation⁴¹. Pour les emplois de greffier en chef, greffier-chef de service, secrétaire en chef, secrétaire-chef de service et toutes les fonctions dans les classes de métiers A3 et A4, si le poste vacant ne peut être pourvu par mutation, il faut d'abord avoir recours à la promotion ou au système de mobilité de la fonction publique administrative fédérale avant de recruter⁴².

³⁹ L'effectif du personnel payé (qui comprend donc le personnel absent) s'élève en moyenne à 93 % en termes d'ETP pour l'ensemble du personnel judiciaire (données fournies par le service RH-personnel judiciaire).

⁴⁰ Les tribunaux de première instance n'utilisent pas de manière uniforme pour déterminer leurs besoins en personnel. Ils appliquent divers paramètres, comme le nombre de nouvelles affaires, le nombre de séances ou l'arriéré judiciaire.

⁴¹ Article 273 du code judiciaire. La scission de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde a offert une nouvelle possibilité de mutation, en ce sens que le personnel judiciaire néerlandophone en surnombre dans l'arrondissement de Bruxelles peut être muté vers d'autres arrondissements ayant besoin de personnel.

⁴² Article 274, § 2, du code judiciaire.

Conformément à la circulaire n° 154, les vacances de poste ne sont publiées que tous les quatre mois par souci d'économie.

Par ailleurs, la réglementation dispose qu'un candidat à une nomination statutaire doit non seulement posséder le diplôme requis pour le niveau correspondant, mais aussi réussir une sélection comparative organisée par Selor⁴³. Outre cette sélection, le ministre de la Justice peut organiser une épreuve complémentaire « *si la nature de la fonction à pourvoir le requiert* »⁴⁴. L'organisation d'une épreuve complémentaire est obligatoire dans certains cas⁴⁵.

La DG OJ a publié deux manuels (l'un pour les niveaux B, C et D et l'autre pour le niveau A) qui expliquent les procédures de sélection et de recrutement⁴⁶. Ils contiennent des informations sur les conditions de participation à un recrutement, l'organisation de l'épreuve complémentaire et la constitution du dossier de sélection.

Par ailleurs, le ministre de la Justice peut, « *pour des raisons spécifiques* », engager du personnel sous les liens d'un contrat de travail « *en vue d'assurer la continuité des services* »⁴⁷. Les candidats doivent aussi être lauréats d'une sélection comparative ou, à défaut, « *d'une sélection spécifique organisée par le ministre de la Justice ou par un service de l'État* ». Les instructions internes du service RH-personnel judiciaire précisent que les recrutements contractuels sont possibles dans les limites du cadre si le poste est temporairement inoccupé ou si un membre du personnel est temporairement absent ou ne travaille pas à temps plein et à condition de ne pas dépasser le cadre du personnel. Lorsque le cadre est complet, les recrutements contractuels hors cadre⁴⁸ sont possibles pour les projets pilotes, une augmentation temporaire de la charge de travail ou des besoins structurels requérant un appui supplémentaire. Ces recrutements hors cadre nécessitent toujours l'accord complémentaire de l'Inspection des finances. Le chef de corps doit adresser une demande motivée au ministre de la Justice pour recruter un ou plusieurs contractuels.

La DG OJ reprend dans le catalogue des services les procédures de sélection et de recrutement pour les contractuels. L'organisation des entretiens de sélection, à l'exception des sélections de personnel de niveau D, est assurée par les attachés GRH et les attachés en sélection. Les sélections de niveau D sont organisées par les chefs de corps locaux, mais sont aussi soumises à un contrôle de la DG OJ. Les règles de ce contrôle figurent dans les directives relatives au recrutement de collaborateurs contractuels dans l'ordre judiciaire. Elles imposent l'utilisation d'une banque de données centralisée reprenant les candidatures spontanées, ainsi que la rédaction de comptes rendus des entretiens et d'un rapport final

⁴³ Articles 262 à 268 du code judiciaire et articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 2006.

⁴⁴ Article 274, § 4, du code judiciaire et article 20, § 2, de l'arrêté royal du 10 novembre 2006.

⁴⁵ Lorsque tant des candidats entrant en ligne de compte pour une promotion que des candidats entrant en ligne de compte pour un recrutement postulent à un poste et que parmi les candidats figurent tant des personnes qui ont réussi une sélection comparative que des personnes relevant des mesures transitoires et étant dès lors exemptées de l'épreuve de sélection, une épreuve complémentaire est toujours organisée (articles 20, § 2, et 93 de l'arrêté royal du 10 novembre 2006).

⁴⁶ Le catalogue des services contient aussi une synthèse des procédures.

⁴⁷ Article 178 du code judiciaire.

⁴⁸ Le « personnel surnuméraire autorisé ».

motivant la décision finale. Au terme des sélections, le dossier de sélection est transmis au service du personnel de la DG OJ en vue de son contrôle.

2.3.2 Contrôle des sélections statutaires

Un échantillon de 112 dossiers de sélection a été prélevé parmi les sélections statutaires organisées depuis janvier 2009 (1.457 sélections au total). La Cour a examiné en premier lieu le respect des dispositions réglementaires et des règles internes, telles que prévues dans le catalogue des services et les ordres de service. À cet effet, une bonne documentation du dossier de sélection est essentielle de manière à pouvoir démontrer à l'appui de documents que les candidats sont lauréats de la sélection organisée par Selor et ont des chances égales lors de l'épreuve complémentaire et que le candidat sélectionné constitue le meilleur choix. En ordre subsidiaire, la Cour a mené des entretiens avec les greffiers en chef et secrétaires en chef pour analyser s'ils sont suffisamment impliqués dans l'organisation des sélections de manière à ce que celles-ci répondent correctement à leurs besoins.

Bien que la circulaire n° 154 recommande trois publications par an (tous les quatre mois) des vacances de poste, il y en a eu au moins cinq par an entre 2010 et 2012.

L'épreuve complémentaire est quasiment toujours organisée dans la pratique. Les candidats à un poste doivent donc suivre deux procédures de sélection différentes, l'une auprès de Selor et l'autre à la Justice. La Cour des comptes constate que les deux procédures de sélection se basent en grande partie sur la même méthode de sélection (un entretien de sélection), ce qui implique une affectation peu efficiente des moyens publics. Dans l'hypothèse où le choix de deux instances de sélection serait néanmoins maintenu, celles-ci devraient collaborer davantage et veiller à bien harmoniser les deux procédures de sélection, afin d'éviter un gaspillage de moyens et une perte de temps.

En outre, il a été relevé que la sélection complémentaire a eu lieu au moins six mois après la publication de la vacance d'emploi dans certains cas. Il s'est par ailleurs avéré que, lors d'une sélection visant à pourvoir trois postes vacants et où trois candidats avaient réussi, seul un poste a été pourvu et une nouvelle sélection a été organisée pour les deux postes restants, alors que le dossier de sélection ne précise pas la raison pour laquelle les deux autres candidats ont refusé les postes proposés.

Les dossiers de sélection devraient contenir les documents suivants : les lettres de candidature de tous les candidats, les invitations à participer à la sélection, un bordereau de points ou un procès-verbal de chaque entretien de sélection, les preuves des absences justifiées aux sélections et une note de clôture proposant un candidat à la nomination.

Plusieurs dossiers de sélection, tant papier qu'électronique, se sont avérés incomplets. Trois d'entre eux ne contenaient aucune attestation de réussite de l'examen comparatif de Selor et 26 aucun document de candidature. Les lettres informant les candidats non sélectionnés n'ont été retrouvées dans pratiquement aucun dossier. Les preuves de refus du poste par les candidats manquaient dans deux dossiers.

Les motifs de sélection des candidats reposent souvent sur des cotes très proches, de sorte que les motivations comportent peu de différences avec celles des candidats non sélectionnés et que le choix final n'est en fait pas suffisamment motivé.

Les greffiers en chef et les secrétaires en chef des tribunaux de première instance estiment qu'ils sont suffisamment impliqués dans l'organisation de l'épreuve complémentaire. Une réunion préparatoire est toujours organisée avec l'attaché GRH pour définir la famille de fonction, les compétences nécessaires à la fonction et le contenu de l'épreuve. Ils déplorent par contre le trop long délai qui s'écoule avant qu'un poste vacant ne soit pourvu (généralement un à deux ans), parce que la vacance d'emploi est publiée tardivement, la procédure de sélection est entamée tardivement après la publication et elle prend elle-même aussi beaucoup de temps.

2.3.3 Contrôle des sélections contractuelles

La Cour a constitué un échantillon de 49 dossiers de sélection contractuelle parmi les sélections pour les fonctions de niveau A, B et C⁴⁹ organisées depuis janvier 2011 (75 sélections au total). Ici aussi, elle a prêté une attention particulière à la qualité de la documentation des dossiers qui permet de démontrer que la procédure prescrite par le catalogue des services a été respectée.

Le contrôle a révélé ici aussi qu'une meilleure documentation était nécessaire. Aucune grille de présélection n'est utilisée lors de l'examen des CV, de sorte que les critères sur la base desquels certains candidats ne sont pas admis à participer à la suite de la sélection ne sont pas visibles. Ni les fiches d'évaluation établies pendant les entretiens de sélection ni les procès-verbaux de clôture des sélections ne contiennent une quelconque motivation des points attribués. Enfin, les procès-verbaux de sélection devraient décrire l'ensemble du déroulement de la procédure de sélection afin d'améliorer la transparence.

2.4 Les prestations font-elles l'objet d'un suivi et les traitements sont-ils fixés et calculés conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?

2.4.1 Contrôle interne

La Cour des comptes a examiné le contrôle interne au sein du cycle de la fixation et du calcul de la rémunération lors d'entretiens. Elle a analysé si le service RH-personnel judiciaire dispose d'une organisation administrative adéquate pour se prémunir des risques, tels que les infractions à la réglementation relative au personnel, les erreurs de calcul et la fraude.

Le service RH-personnel judiciaire possède une banque de données informatisée reprenant les données personnelles et de carrière du personnel. Cependant, elle est considérée comme désuète et n'est plus supportée par le développeur externe⁵⁰. Le service ne garantit dès lors pas que les données de cette banque sont correctes et considère que les fiches de traitement et les dossiers de personnel au format papier sont la première source d'information. Un processus a été entamé récemment en vue d'améliorer la qualité des données. Il prévoit que

⁴⁹ Comme les sélections pour les fonctions de niveau D sont pour la plupart organisées au sein des cours et tribunaux, leurs dossiers de sélection sont très peu documentés à l'administration centrale. La Cour des comptes n'a pas réalisé d'échantillonnage des dossiers de sélection au sein des huit tribunaux de première instance interrogés car le nombre de sélections y était trop limité.

⁵⁰ La banque de données devrait être remplacée à l'avenir par l'application eHR (gestion électronique des ressources humaines), qui est déjà utilisée par d'autres services du SPF Justice. Sa mise en œuvre a été reportée à 2018 pour le personnel judiciaire.

les données personnelles servant de base au calcul des salaires sont transmises par le SCDF aux membres du personnel pour contrôle. Jusqu'à présent, cela n'a été fait que pour le ressort de Bruxelles.

Les responsables du personnel des cours et tribunaux ne communiquent pas les données, telles que les prestations et les congés qui ont une influence sur la rémunération du personnel, suivant une procédure informatisée uniforme. Seuls les absences pour maladie et les accidents du travail, qui sont directement enregistrés dans des banques de données informatisées spécifiques, sont communiqués de manière plus efficace. Par ailleurs, seuls quelques-uns des huit tribunaux interrogés enregistrent le temps de travail de manière automatisée.

Le SCDF calcule et paie les traitements. Le service RH-personnel judiciaire lui communique les modifications de la carrière par le biais des « relevés de mutations », un formulaire standard élaboré par le SCDF, mais ne les contrôle pas systématiquement, pas plus que la liste des paiements effectués que le SCDF lui transmet pour contrôle. Le seul contrôle que le service réalise est l'établissement d'une liste des anomalies relatives aux données DMFA (déclarations des prestations trimestrielles) en les comparant avec les horaires de travail indiqués.

De telles lacunes dans la procédure de contrôle interne ont certainement des conséquences sur le terrain. La Cour des comptes a ainsi constaté lors de son contrôle des allocations et indemnités octroyées (voir le point 2.5), que certaines modifications de la carrière ne sont pas ou pas correctement communiquées au SCDF ou que celui-ci n'effectue pas certaines modifications qui lui ont été communiquées. Le SPF Justice annonce la rédaction formelle de procédures de contrôle interne, qui préciseront également les rôles et les tâches.

2.4.2 Ancienneté pécuniaire

Les services antérieurs admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire du personnel de niveau A et des greffes et secrétaires sont définis dans le code judiciaire⁵¹ et correspondent, sauf pour quelques dispositions spécifiques⁵², à ceux de la fonction publique administrative fédérale⁵³.

La Cour a sélectionné un échantillon de 92 dossiers de personnel pour contrôler si l'ancienneté pécuniaire est calculée conformément à la réglementation. Dans deux dossiers, les services antérieurs ont été valorisés sans attestation à l'appui. Dans un autre, les services antérieurs prestés dans le secteur public n'ont pas été pris en considération alors qu'une attestation était disponible. Dans un cas, les services antérieurs prestés dans le secteur public à un niveau inférieur ont été pris en considération dans leur totalité alors qu'ils auraient dû l'être à concurrence de deux tiers. Enfin, la Cour a constaté que tous les services antérieurs d'un membre du personnel ont été pris en considération, alors que l'intéressé avait été suspendu du 1^{er} janvier 1996 au 28 février 1999 et avait même été démis de ses fonctions à

⁵¹ Article 366 du code judiciaire.

⁵² L'article 366, § 2, du code judiciaire prévoit que la totalité du temps de l'inscription au barreau et l'exercice de la charge de notaire sont admissibles.

⁵³ Arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale.

partir du 1^{er} mars 1999. En outre, le dossier ne contenait pas de preuve d'emploi pour la période du 1^{er} mars 1999 au 30 avril 2007.

2.5 Les indemnités et les allocations sont-elles accordées conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?

2.5.1 Suppléments de traitement

2.5.1.1 Suppléments de traitement pour une ancienneté de grade de douze ans et pour les mandats de chef de service (en extinction)

Conformément aux articles 178 et 179 de la loi du 25 avril 2007, les suppléments de traitement accordés pour une ancienneté de grade de douze ans (en tant que greffier/secrétaire ou greffier/secrétaire adjoint principal)⁵⁴ et pour l'exercice du mandat de greffier/secrétaire-chef de service⁵⁵ sont maintenus en extinction jusqu'à ce que le membre du personnel bénéficie d'un traitement plus élevé.

Au 1^{er} septembre 2013, 234 membres du personnel bénéficiaient du supplément de traitement pour une ancienneté de grade de douze ans⁵⁶. Le contrôle des dossiers a révélé qu'à une exception près, les services antérieurs prestés en tant que commis-greffier principal ou commis-secrétaire principal⁵⁷ n'ont, à tort, pas été pris en considération. Par ailleurs, la base de données du SCDF a montré que deux membres du personnel percevaient un supplément de traitement injustifié puisqu'ils ont été nommés à un grade supérieur⁵⁸.

Le supplément de traitement pour l'exercice d'un mandat de chef de service⁵⁹ est versé à six membres du personnel, dont deux n'y ont pas droit parce qu'ils n'exercent plus le mandat de greffier-chef de service.

2.5.1.2 Supplément de traitement pour l'assistance du juge de la jeunesse ou du juge d'instruction

Ce supplément de traitement⁶⁰, prévu par l'article 373, premier alinéa, 1^o, du code judiciaire, est accordé aux greffiers qui assistent le juge d'instruction ou le juge de la jeunesse pendant un mois au moins. Le supplément de traitement est considéré comme une compensation financière des heures supplémentaires prestées par les greffiers, étant donné qu'ils ne sont

⁵⁴ En vertu des anciens articles 367ter (greffiers) et 373ter (secrétaires) du code judiciaire.

⁵⁵ En vertu des anciens articles 369, premier alinéa, 1^o, et deuxième alinéa, (greffiers) et 374, premier alinéa, 1^o, et troisième alinéa, (secrétaires) du code judiciaire.

⁵⁶ Complément de traitement de 1.001,5 euros sur une base annuelle (à 100 %, indice-pivot 138,01).

⁵⁷ L'article 2 de la loi du 3 avril 1997 modifiant certaines dispositions du code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets a remplacé les dénominations « commis-greffier/secrétaire principal » par « greffier/secrétaire adjoint principal » à compter du 1^{er} juillet 1997.

⁵⁸ L'un a été promu greffier en chef au 1^{er} septembre 2008, mais le SCDF n'en a pas été informé. L'autre a été promu greffier-chef de service au 1^{er} juillet 2007 et le SCDF en a été informé.

⁵⁹ Trois suppléments de traitement d'un montant de 4.258,09, 5.105,28 et 5.818,70 euros sur une base annuelle (à 100 %, indice-pivot 138,01) sont accordés pour respectivement le premier, deuxième et troisième mandat.

⁶⁰ Supplément de traitement de 2.221,91 euros sur une base annuelle (à 100 %, indice-pivot 138,01).

pas soumis au règlement du travail et qu'ils ne peuvent donc pas récupérer ces heures supplémentaires.

Ce supplément de traitement était accordé à 171 greffiers au 1^{er} septembre 2013. L'un d'entre eux le percevait injustement, puisqu'il n'exerçait plus d'assistance à un juge de la jeunesse ou à un juge d'instruction depuis plus de six ans.

2.5.2 Allocations

2.5.2.1 Allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure

L'octroi de fonctions supérieures est fréquent parmi le personnel judiciaire : 488 membres du personnel exercent une fonction supérieure, parmi lesquels la moitié font partie du niveau D (242). 185 membres du personnel de niveau D exercent la fonction de greffier ou de secrétaire.

En vertu de l'article 330ter, § 2, deuxième alinéa, du code judiciaire⁶¹, seul un membre du personnel répondant aux conditions de nomination au grade correspondant à la fonction supérieure peut, en principe, être désigné pour exercer cette fonction. En l'absence d'un membre du personnel répondant à ces conditions, un autre membre du personnel peut être désigné pour exercer les fonctions supérieures.

De plus, un membre du personnel ne peut être chargé d'exercer une fonction supérieure que pour un emploi vacant ou temporairement inoccupé (article 330ter, § 3, premier alinéa). Or, la Cour a régulièrement constaté dans les dossiers contrôlés que des fonctions supérieures avaient été octroyées à des postes qui n'avaient pas été déclarés vacants⁶².

L'article 330ter, § 3, troisième et quatrième alinéas, limite en outre à six mois la délégation à une fonction supérieure. Ce délai peut être prolongé trois fois par un délai identique. À l'expiration de la troisième prolongation, la délégation à une fonction supérieure peut être maintenue, mais uniquement « *dans les cas exceptionnels dûment justifiés* », pour les délégations en surnombre faites par le ministre de la Justice et si l'emploi ne peut pas être conféré à titre définitif. Le contrôle des dossiers a toutefois révélé que, dans la plupart des cas, la délégation à une fonction supérieure a été prolongée au terme de la troisième prolongation sans motivation formelle.

Le contrôle de la base de données de la DG OJ a également montré qu'une personne de niveau D et une personne de niveau C exercent la fonction supérieure de greffier en chef alors que l'article 328 du code judiciaire prévoit que seul un greffier (-chef de service) peut remplacer un greffier en chef.

⁶¹ L'article 330ter, § 2, règle l'octroi de fonctions supérieures d'une manière générale pour « *les membres du personnel d'un greffe, d'un secrétariat de parquet ou d'un service d'appui* », tandis que les articles 330 et 330bis traitent spécifiquement de la fonction supérieure des greffiers, des secrétaires et du personnel judiciaire de niveau A.

⁶² Cette situation s'explique peut-être par le fait que la déclaration de vacance des postes est souvent reportée ces dernières années par souci d'économie.

2.5.2.2 Allocation pour la conduite d'un véhicule de service

L'allocation pour la conduite d'un véhicule de service destiné au transport de personnes⁶³ est réglée aux articles 73 à 76 de l'arrêté royal du 10 novembre 2006. Elle ne peut être accordée qu'au personnel du niveau D.

Au 1^{er} septembre 2013, 61 membres du personnel percevaient cette allocation. L'un d'entre eux perçoit toujours l'allocation alors qu'il est détaché depuis six ans auprès d'un cabinet ministériel.

2.5.2.3 Allocation pour les prestations de nuit et de week-end

Les prestations de nuit et de week-end sont essentiellement effectuées par les collaborateurs de surveillance et de gestion contractuels. Ils travaillent sous l'autorité d'un « manager de surveillance et de gestion » qui élabore leur calendrier de travail et valide leurs prestations avant de les envoyer à la DG OJ. Comme les prestations de garde effectuées à domicile par les membres du personnel, les prestations de nuit et de week-end donnent droit à une allocation.

Au 1^{er} septembre 2013, 189 membres du personnel bénéficiaient d'une allocation pour prestations de nuit et 371 membres du personnel d'une allocation pour prestations de week-end.

En ce qui concerne l'allocation pour prestations de nuit, le contrat de travail de ces membres du personnel fait référence à l'arrêté ministériel du 24 septembre 1998⁶⁴, qui fixe le montant de l'allocation – cumulable avec l'allocation pour les prestations du samedi et du dimanche – à un euro par heure de prestation. Comme l'arrêté royal du 11 février 2013⁶⁵ a limité le champ d'application de cet arrêté ministériel aux membres du personnel des services extérieurs de la Direction générale des établissements pénitentiaires et du service du monitoring de la surveillance électronique de la Direction générale des maisons de justice, la référence à l'arrêté ministériel n'est plus valable sur le plan juridique. Un arrêté ministériel visant spécifiquement le personnel judiciaire doit être publié. De même, pour l'allocation relative aux prestations de week-end et aux prestations de garde à domicile, le contrat de travail des collaborateurs de surveillance et de gestion renvoie à l'arrêté ministériel du 2 décembre 2005⁶⁶ alors que celui-ci ne concerne que le personnel des secrétariats de parquet.

⁶³ Allocation de 127,82 euros per mois (à 100 %, indice-pivot 138,01).

⁶⁴ Arrêté ministériel du 24 septembre 1998 réglant l'octroi d'une allocation pour prestations irrégulières à certains membres du personnel du service public fédéral Justice.

⁶⁵ Arrêté royal du 11 février 2013 octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations (entré en vigueur le 1^{er} mars 2013).

⁶⁶ Arrêté ministériel du 2 décembre 2005 octroyant des compensations aux secrétaires et aux membres du personnel des secrétariats de parquet qui assurent des prestations de garde.

2.5.3 Primes

2.5.3.1 Prime de direction

Les articles 68 et 69 de l'arrêté royal du 10 novembre 2006 prévoient l'octroi d'une prime de direction⁶⁷ aux membres du personnel du niveau B, C et D soit parce qu'ils gèrent de manière directe une équipe d'au moins dix membres du personnel, soit parce qu'ils ont été désignés à la direction journalière par le directeur général de la DG OJ (sur proposition du supérieur hiérarchique)⁶⁸.

Au 1^{er} septembre 2013, 45 membres du personnel percevaient la prime de direction. Un membre du personnel la reçoit toujours, alors que sa cessation au 1^{er} mai 2008 a été communiquée au SCDF.

2.5.3.2 Prime de connaissance d'une seconde langue nationale

Les articles 53 à 54ter⁶⁹ de la loi du 15 juin 1935⁷⁰ énumèrent les juridictions dont le personnel judiciaire doit justifier de la connaissance d'une autre langue nationale pour être nommé. Il s'agit principalement des juridictions situées dans les arrondissements judiciaires de Bruxelles et d'Eupen.

Le personnel de ces juridictions bénéficie d'une prime linguistique après avoir réussi un examen linguistique organisé conformément aux articles 4 à 6⁷¹ de l'arrêté royal du 13 mars 2007⁷². Les montants de la prime accordée aux greffiers, secrétaires de parquet et membres du personnel du niveau A sont fixés à l'article 373, 3^o et 4^o, du code judiciaire. Les montants accordés au reste du personnel judiciaire sont fixés dans l'arrêté royal du 1^{er} mars 2009⁷³.

Au 1^{er} septembre 2013, 527 personnes bénéficiaient d'une prime linguistique.

⁶⁷ Allocation de 1.000 euros pour les niveaux B et C et de 500 euros pour le niveau D (à 100 %, indice-pivot 138,01).

⁶⁸ D'après une décision interne de la DG OJ (du 31 mai 2007), un membre du personnel ne peut être désigné à la direction journalière que s'il gère effectivement une équipe d'au moins quatre personnes.

⁶⁹ Ces articles ont été modifiés en profondeur par les articles 58 à 60 de la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Les articles 53 et 54 concernent les greffiers (en chef), l'article 54bis les secrétaires (en chef) et l'article 54ter le personnel judiciaire des niveaux B et C, les référendaires et les juristes de parquet.

⁷⁰ Loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

⁷¹ Les articles 4 et 5 de cet arrêté portent sur l'examen de connaissance approfondie d'une autre langue nationale (connaissance orale active et passive et connaissance écrite active et passive), tandis que l'article 6 concerne l'examen de connaissance fonctionnelle d'une autre langue nationale (connaissance orale active et passive et connaissance écrite passive).

⁷² Arrêté royal du 13 mars 2007 organisant les examens permettant au personnel judiciaire de justifier qu'il est à même de se conformer aux dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

⁷³ Arrêté royal du 1^{er} mars 2009 accordant une prime de connaissance d'une seconde langue nationale au personnel des greffes et secrétariats de parquet.

Le contrôle des dossiers a révélé que l'attestation linguistique manque dans le dossier d'un membre du personnel et que deux membres du personnel perçoivent une prime linguistique alors qu'ils travaillent dans un tribunal où la condition de bilinguisme n'est pas applicable⁷⁴.

Les membres du personnel des niveaux C et D qui reçoivent une prime linguistique sur la base de l'attestation de réussite de l'examen de connaissance fonctionnelle (article 6) en perdent l'avantage lorsqu'ils sont désignés à une fonction supérieure de greffier ou de secrétaire, puisque les greffiers et secrétaires ne pouvaient participer qu'à l'examen de connaissance approfondie (article 4), du moins jusqu'au 1^{er} septembre 2013⁷⁵. Cependant, le paiement de la prime à plusieurs membres du personnel n'a pas été suspendu. Pour d'autres collaborateurs, la suspension n'a pas été uniforme : pour une personne, elle a eu lieu immédiatement après l'octroi de la fonction supérieure et, pour quatre autres, deux ans plus tard, avec effet rétroactif pour trois d'entre eux. De même, le fait que suite à la modification de la loi, les intéressés exerçant la fonction supérieure de greffier ou de secrétaire ont droit à une prime linguistique de 60 euros à partir du 1^{er} septembre 2013 n'a pas été communiqué au SCDF pour l'ensemble d'entre eux.

⁷⁴ L'un a été nommé le 1^{er} avril 2010 à un tribunal de Charleroi. Alors que l'arrêt du versement de sa prime linguistique a été demandé immédiatement au SCDF, elle est toujours versée. L'autre, qui travaille dans un tribunal anversois, perçoit une prime linguistique depuis le 1^{er} janvier 2009 en l'absence de tout fondement légal.

⁷⁵ Depuis le 1^{er} septembre 2013, les greffiers et secrétaires qui justifient d'une connaissance fonctionnelle peuvent recevoir une prime linguistique de 60 euros en vertu de l'article 373, 4^o, deuxième alinéa, du code judiciaire.

CHAPITRE 3

Conclusions et recommandations

3.1 Les conditions nécessaires à un contrôle interne efficace sont-elles présentes ?

Après avoir analysé l'environnement de gestion au sein de la Direction générale de l'organisation judiciaire, la Cour des comptes estime qu'un certain nombre de conditions nécessaires à un contrôle interne efficace ne sont pas remplies. Ainsi, le service RH-personnel judiciaire n'a pas été associé à l'élaboration du plan de management du SPF Justice, dont les objectifs ne reposent pas sur une analyse de risques du cycle du personnel. Par ailleurs, les membres du personnel du service précité sont de niveau C pour la plupart et deux cellules du service possèdent peu d'expérience en matière de ressources humaines.

La Cour des comptes insiste pour que tous les processus RH soient décrits dans un manuel de procédures accompagné de règles de contrôle fixes et qu'un responsable hiérarchique soit désigné au sein du service pour contrôler systématiquement les relevés des mutations avant leur envoi au SCDF.

Par rapport à celles de la DG OJ, les compétences des responsables du personnel des cours et tribunaux se limitent aux « aspects de première ligne ». Ils n'ont en outre pas accès à la banque de données personnelles et de carrière tenue par le service RH-personnel judiciaire et on ne peut dès lors pas garantir que les données tenues à jour par les tribunaux correspondent toujours aux données de cette banque.

Enfin, les tribunaux de première instance ne se sont pas montrés unanimes quant à la qualité de l'offre de formations de l'Institut de formation judiciaire.

3.2 Effectif

La Cour des comptes a constaté que les cadres du personnel actuels des cours et tribunaux sont le prolongement de cadres fixés antérieurement, qui ont été adaptés de manière ponctuelle. Elle recommande que les futurs cadres du personnel reposent sur une analyse objective des besoins en personnel. En 2004, un système de mesure de la charge de travail a toutefois été introduit pour l'ordre judiciaire, mais les tribunaux concernés avalisent rarement les résultats des mesures effectuées parce qu'elles se basent sur des processus de travail qui peuvent varier d'un tribunal à l'autre.

Le cadre du personnel des tribunaux de première instance n'est pas complètement pourvu, de sorte que leur effectif ne suffit pas pour répondre à leurs besoins actuels en personnel. La Cour des comptes estime que l'administration centrale et le niveau local devraient davantage se concerter sur la fixation des crédits de personnel, comme ce serait le cas dans la pratique depuis l'entrée en vigueur des lois portant réforme de la Justice.

3.3 Le recrutement du personnel est-il conforme à la réglementation en la matière et aux normes de contrôle interne ?

La Cour des comptes a constaté que les deniers publics sont affectés de manière peu efficiente dans le cadre des sélections statutaires, parce que le SPF Justice organise presque toujours une épreuve complémentaire à la sélection organisée par Selor. Cela signifie que les candidats à un poste doivent subir deux procédures de sélection successives basées en grande partie sur des méthodes de sélection identiques.

Tant les dossiers de sélection statutaire que contractuelle ne sont pas toujours complets. La Cour recommande de mieux documenter les dossiers et mieux motiver les choix. Les procès-verbaux de sélection devraient aussi reprendre l'ensemble du déroulement de la procédure de sélection afin d'améliorer la transparence.

Les greffiers en chef et les secrétaires en chef des tribunaux de première instance sont suffisamment associés à l'organisation des sélections. Ils estiment toutefois qu'il faut souvent trop de temps pour qu'un poste vacant soit pourvu.

3.4 Les prestations font-elles l'objet d'un suivi et les traitements sont-ils fixés et calculés conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?

Le contrôle interne exercé au sein de la DG OJ sur la fixation et le calcul des traitements est insuffisant. Ainsi, le service RH-personnel judiciaire ne peut pas garantir que les données personnelles et de carrière reprises dans la banque de données informatisée sont correctes. Les cours et tribunaux communiquent rarement les données de prestations et de congés par voie électronique. En outre, le service ne contrôle pas systématiquement les relevés de mutations qui sont transmis au SCDF ni les listes des paiements effectués que le SCDF transmet en vue de leur contrôle.

La Cour des comptes a constaté au sujet du calcul de l'ancienneté pécuniaire que les services antérieurs ne sont pas toujours correctement pris en considération ou que des preuves font défaut. Elle a ainsi relevé que tous les services antérieurs d'une personne avaient été pris en compte, alors que l'intéressé avait été suspendu, et même démis de ses fonctions par la suite. Par ailleurs, le même dossier ne contenait pas de preuve d'emploi pour une période déterminée.

3.5 Les indemnités et les allocations sont-elles accordées conformément à la réglementation relative au personnel et aux normes de contrôle interne ?

Le contrôle des indemnités et allocations a permis à la Cour de noter que certaines modifications n'ont pas ou pas correctement été communiquées au SCDF ou que ce dernier n'a pas exécuté les modifications transmises. Certaines personnes ont de ce fait continué à percevoir à tort un supplément de traitement, une allocation ou une indemnité.

L'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure est accordée à beaucoup de membres du personnel de l'ordre judiciaire. En outre, la délégation à une fonction supérieure est



souvent prolongée sans motivation formelle et régulièrement accordée pour des postes qui n'ont pas été déclarés vacants.

La Cour a constaté que deux personnes perçoivent une prime linguistique alors qu'elles ne travaillent pas dans une juridiction où la condition de bilinguisme s'applique. Un dossier ne contenait pas non plus l'attestation linguistique de l'intéressé. Le paiement de la prime linguistique des membres du personnel exerçant la fonction supérieure de greffier ou de secrétaire n'a pas été suspendu dans tous les cas ou ne l'a pas été de manière uniforme.

Enfin, la Cour a relevé l'absence d'une réglementation spécifique pour les allocations accordées pour les prestations de week-end et de nuit aux collaborateurs de surveillance et de gestion contractuels.

CHAPITRE 4

Réponse du ministre de la Justice

Dans sa lettre du 10 mars 2015, le ministre de la Justice se rallie aux observations de la Cour des comptes.

Dans le cadre de l'environnement de gestion, l'échange d'information entre les cours et tribunaux et la Direction générale de l'organisation judiciaire sera amélioré, l'Institut de formation judiciaire proposera des formations plus adaptées et on cherchera, au vu des nombreuses prestations à temps partiel, d'améliorer la continuité du service au sein du service RH-personnel judiciaire.

Ensuite, le ministre reconnaît que les économies budgétaires actuelles entraînent une sous-occupation des cadres du personnel. Malgré la suspension générale des recrutements qui est en vigueur, le ministre plaidera pour que des exceptions soient accordées pour les priorités identifiées par les chefs de corps et chefs de service concernés afin de garantir la continuité et le bon fonctionnement de la justice. En outre, on tentera de diminuer la charge de travail des cours et tribunaux par le biais d'un débat sur les tâches essentielles et la mise en œuvre de la réforme du paysage judiciaire sera poursuivie par la conclusion de contrats de gestion et l'octroi d'une autonomie en matière de personnel et de budget.

En ce qui concerne la sélection du personnel, le ministre souligne que la collaboration avec Selor a déjà été améliorée en impliquant les greffiers en chef et les secrétaires en chef dans l'organisation des sélections de Selor.

Enfin, le ministre reconnaît la nécessité de prévoir une validation préalable systématique des relevés de mutations transmis au SCDF, non seulement à des fins de contrôle, mais aussi à des fins stratégiques pour mieux prévoir l'incidence budgétaire des dépenses de personnel. Parallèlement, l'informatisation de la gestion du personnel sera poursuivie. Les erreurs au regard des dispositions statutaires seront rectifiées et les éventuels paiements indus seront réclamés.



DÉPÔT LÉGAL
D/2015/1128/10

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be