



Cour des comptes



Pilotage de la transformation numérique de la justice par l'État fédéral



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, décembre 2024



Cour des comptes

Pilotage de la transformation numérique de la justice par l'État fédéral



Rapport adopté le 4 décembre 2024 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Pilotage de la transformation numérique de la justice par l'État fédéral

L'État fédéral a entamé la numérisation de la justice au début des années 2000. Depuis lors, de nombreuses initiatives politiques et administratives ont visé à poursuivre cette démarche, mobilisant des moyens humains, budgétaires et technologiques considérables. Jusqu'en 2020, une succession d'échecs a marqué le trajet de numérisation de la justice, les projets lancés n'atteignant pas les résultats escomptés.

La justice belge est globalement organisée sur une base papier. En 2022, la Commission européenne estimait que, par rapport à celle des autres États membres, la qualité globale du système judiciaire belge reste un défi, en particulier en matière de numérisation.

Depuis le début de la législature 2019-2024, les moyens dédiés à la numérisation de la justice ont considérablement augmenté, grâce à des crédits de la provision interdépartementale (IDP Justice) et du plan de relance et de résilience (PRR). Si le coût de la stratégie de numérisation du ministre de la Justice n'a pas pu être précisé, sa cellule stratégique l'estime à environ 140 millions d'euros pour 2023.

Dans ce contexte, la cellule stratégique du ministre a désigné trois acteurs opérationnels du SPF Justice pour mettre en œuvre les projets de numérisation :

- le service d'encadrement ICT (SE ICT), qui fournit un support au SPF et à l'ordre judiciaire ;
- le Digital Transformation Office (DTO), créé par arrêté ministériel, qui est surtout chargé d'exécuter le programme de transformation numérique (DTP) et d'harmoniser les initiatives de numérisation ;
- le projet Crossborder, au départ limité aux amendes routières, qui est devenu un acteur à part entière et s'est montré disponible pour développer d'autres projets.

Les initiatives fédérales et européennes démontrent l'effort budgétaire réalisé pour soutenir les besoins de la justice en numérisation. Vu son importance stratégique, cette numérisation devrait s'articuler autour d'une politique transversale de numérisation de l'État.

La trajectoire, jusqu'ici accidentée, de la numérisation de la justice et les récentes ambitions politiques assorties de budgets supplémentaires considérables induisent des risques, à maîtriser pour réussir une transformation numérique.

La Cour des comptes a audité la performance de la transformation numérique de la justice menée par l'État fédéral. Dans ce rapport, elle formule des recommandations pour davantage de maîtrise et de performance.

1. Une stratégie unique et cohérente de transformation numérique de la justice doit être définie.

La Cour des comptes a examiné la stratégie de numérisation élaborée pour la justice, un fondement indispensable pour réaliser les ambitions politiques. Or, si des projets co-existent et alimentent un trajet de numérisation, aucune stratégie unique et cohérente n'a été établie.

Si tous les acteurs s'accordent sur la nécessité d'une transformation numérique, cette ambition commune implique d'en mobiliser plusieurs, aux missions et priorités différentes.

Faute de stratégie qui définisse des objectifs et les moyens de sa mise en œuvre, il n'est pas possible d'évaluer si les projets menés servent la numérisation de manière optimale, ni si les ressources humaines, budgétaires et technologiques sont allouées avec efficacité.

2. Des processus de gouvernance doivent venir améliorer la collaboration entre les acteurs de la justice et définir clairement les rôles et responsabilités.

Une gouvernance adéquate est une des conditions nécessaires à la bonne réalisation des projets de numérisation de la justice. De nombreux acteurs jouent en effet un rôle clé dans le trajet de numérisation, qui nécessite une gouvernance performante en termes de structure et de processus. Celle en place au SPF Justice n'apporte cependant pas le soutien attendu. La collaboration entre les acteurs se caractérise par l'absence de confiance et une certaine concurrence.

Le comité de direction du SPF Justice est resté en retrait, alors que la cellule stratégique du ministre a joué un rôle opérationnel important.

L'implication adéquate et l'expression correcte des besoins des utilisateurs sont également déterminantes pour assurer une valeur ajoutée aux projets menés. Toutefois, le SPF Justice ne s'est pas doté d'un processus performant d'identification et de transmission des besoins.

3. La maîtrise budgétaire doit être renforcée. Une stratégie d'externalisation doit être mise en œuvre concernant la consultance, tout en renforçant la maîtrise des risques y associés, dont ceux de conflits d'intérêts et d'influences commerciales. Une attention particulière doit être prêtée au risque de fraude, notamment en élaborant une stratégie spécifique pour le gérer. Le SPF Justice doit rendre son contrôle interne administratif, budgétaire et de gestion pleinement effectif.

La maîtrise budgétaire des projets liés à la numérisation est insuffisante : il ne peut pas être garanti que les crédits sont correctement utilisés ni que les moyens budgétaires nécessaires pour soutenir les projets actuels et à venir seront disponibles.

Par ailleurs, la consultance mobilisée sur le trajet de numérisation est centrale, car incontournable à défaut de compétences internes et vu les ambitions stimulées par une augmentation des moyens budgétaires. Il n'existe pourtant pas de maîtrise suffisante des risques liés à ce recours à la consultance. C'est notamment le cas dans la gestion des budgets, des conflits d'intérêts et des influences commerciales.

Enfin, le risque de fraude est insuffisamment maîtrisé. Le non-respect des règles budgétaires et administratives ainsi que le manque de maîtrise des risques sont connus. Les mesures correctives prises depuis que ces situations ont été identifiées sont insuffisantes.

4. Les fonctions de support du SPF Justice doivent être renforcées, sa maturité générale augmentée et une vision de la manière dont la fonction ICT de la justice devrait être organisée dans son ensemble doit être élaborée.
La soutenabilité des projets et du trajet de numérisation de la justice doit être évaluée à tous les niveaux.

Le SPF Justice n'est pas en mesure de fournir un soutien administratif efficace à la réalisation du trajet de numérisation de la justice. Que ce soit au niveau des ressources humaines, de la gestion de projet, de la législation, du budget, des marchés publics, de l'architecture d'entreprise et de l'IT, les fonctions administratives de base sont déficientes.

L'insuffisance d'outils de gestion indique que le SPF Justice ne maîtrise pas encore complètement les principes de bonne gestion administrative.

De plus, il n'y a pas d'assurance que le trajet de numérisation suivi soit soutenable ni que les projets lancés soient profitables à terme. Sans stratégie définie ni évaluation globale des coûts des projets lancés, il est impossible d'évaluer si les investissements engagés sont soutenables à terme.

Le manque de clarté quant à l'intégration des activités du DTO au SPF Justice, la planification budgétaire pluriannuelle insuffisante, l'absence de vision architecturale et le manque de connaissance et de vue d'ensemble du matériel, logiciel ou système informatique d'une génération précédente qui continue d'être utilisé (*legacy system*) nécessitent une réflexion générale sur l'organisation de la fonction ICT au SPF Justice.

5. Une politique fédérale de numérisation qui garantisse d'aligner les stratégies de numérisation des départements fédéraux doit être établie.
Bosa doit exercer pleinement ses missions liées à la numérisation, en particulier assumer son rôle centralisateur et coordinateur des initiatives d'intérêt transversal ou de synergies pour ces départements.

Le gouvernement fédéral démontre sa volonté de consacrer des efforts à la numérisation des départements fédéraux. Pourtant, les lignes politiques et stratégiques ne constituent pas un cadre de référence suffisant pour permettre aux départements de se numériser de manière convergente et cohérente.

L'État fédéral n'a pas encore de politique de numérisation définie pour toutes les compétences fédérales qui soit unique, intégrée et définisse des objectifs clairs. Des initiatives éparses de trajets de numérisation co-existent dans l'administration fédérale, notamment au SPF Justice.

De plus, Bosa, chargé entre autres d'élaborer une stratégie numérique et une stratégie de synergies entre services publics, n'apparaît pas comme un partenaire soutenant de manière satisfaisante la transformation numérique de la justice et des autres départements, qui doivent au final compenser ce manque en interne.

Le ministre de la Justice, le SPF Justice et Bosa ont réagi au projet de rapport d'audit de la Cour des comptes.

Dans sa réponse, le ministre de la Justice reconnaît le mérite des recommandations de la Cour des comptes qui lui sont destinées. Il en tiendra compte et veillera à leur suivi et à leur mise en œuvre. Il précise les priorités à accorder compte tenu des moyens disponibles. Il souligne la difficulté d'actionner une numérisation au sein de la justice. Il conteste néanmoins certains constats, dont l'absence de stratégie unique et intégrée, l'utilisation de crédits du plan de relance et de résilience (PRR) à des fins autres ainsi que le non-respect des procédures budgétaires et de passation des marchés publics et le défaut de maîtrise de la consultance. La Cour maintient ses constats, y compris sur ces quatre points. Concernant le premier, il manque en effet une stratégie qui intègre, outre l'ordre judiciaire, l'administration (dont Crossborder). Un non-alignement des projets et visions entre le SPF Justice, Crossborder et le DTO en a résulté. Quant aux deux constats suivants, les éléments récoltés par la Cour démontrent pour elle l'existence de risques réels de mauvaise utilisation des crédits PRR ainsi que de plusieurs régularisations ultérieures relatives à des marchés (comme l'attribution à bpost d'un marché sans offre régulière). La Cour maintient également que les risques liés au recours massif à la consultance ne sont pas assez maîtrisés.

De son côté, le SPF Justice annonce qu'il travaille à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action répondant aux recommandations qui lui sont adressées. La Cour des comptes examinera la mise en œuvre de ces actions lors du suivi d'audit.

Enfin, Bosa conteste plusieurs constats de la Cour des comptes qui le concerne. Il estime notamment qu'ils sont à nuancer au regard des réalisations déjà offertes aux citoyens, entreprises et institutions publiques. Il ajoute qu'il manque de moyens, qu'il devrait disposer d'instruments juridiques et financiers pour assurer un rôle plus large et qu'il incombe également aux départements d'être plus transparents au sujet de leurs projets.

La Cour des comptes a tenu compte des différentes réactions reçues pour établir ce rapport, auquel la réponse du ministre de la Justice est annexée.

Chapitre 1

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 13 |
| 1.1 Contexte | 13 |
| 1.1.1 Transformation numérique versus numérisation | 13 |
| 1.1.2 Trajectoire et ambitions de numérisation | 13 |
| 1.1.3 Budget | 15 |
| 1.2 Audit | 17 |
| 1.2.1 Périmètre de l'audit | 17 |
| 1.2.2 Questions d'audit | 18 |
| 1.2.3 Normes d'audit | 19 |
| 1.2.4 Méthodes d'audit | 19 |
| 1.2.5 Calendrier de l'audit | 20 |
| 1.2.6 Structure du rapport d'audit | 20 |

Chapitre 2

| | |
|--|-----------|
| Stratégie de numérisation de la justice | 21 |
| 2.1 Cohérence et unicité de la stratégie | 21 |
| 2.2 Multiplicité des priorités | 22 |
| 2.3 Répartition des rôles | 22 |
| 2.4 Choix des projets | 23 |
| 2.5 Alignement sur la politique fédérale de numérisation | 23 |
| 2.6 Conclusions partielles | 24 |

Chapitre 3

| | |
|---|-----------|
| Gouvernance | 25 |
| 3.1 Structure et processus de gouvernance | 25 |
| 3.1.1 Structure | 25 |
| 3.1.2 Processus | 29 |
| 3.2 Positionnement du comité de direction | 30 |
| 3.3 Positionnement de la cellule stratégique | 31 |
| 3.3.1 Vision politique | 31 |
| 3.3.2 Intervention stratégique et opérationnelle | 31 |
| 3.3.3 Mise en concurrence des entités exécutant les projets de numérisation | 32 |
| 3.3.4 Relations avec les organes de gouvernance | 33 |
| 3.3.5 Implication administrative de la cellule stratégique | 33 |
| 3.4 Positionnement des utilisateurs | 34 |
| 3.4.1 Apport des utilisateurs | 34 |
| 3.4.2 Hiérarchisation des besoins | 35 |
| 3.5 Conclusions partielles | 36 |

| | |
|---|-----------|
| Chapitre 4 | |
| Maîtrise interne et risque de fraude | 37 |
| 4.1 Budget | 37 |
| 4.1.1 Utilisation des crédits | 37 |
| 4.1.2 Disponibilité et suffisance des moyens budgétaires | 39 |
| 4.2 Consultance | 40 |
| 4.2.1 Ampleur et stratégie d'externalisation | 41 |
| 4.2.2 Maîtrise des risques liés au recours à la consultance | 42 |
| 4.3 Fraude et maîtrise interne | 44 |
| 4.4 Conclusions partielles | 46 |
| Chapitre 5 | |
| Fonctions de support et soutenabilité | 47 |
| 5.1 Processus administratifs de base | 47 |
| 5.1.1 Ressources humaines | 47 |
| 5.1.2 Gestion de projet (PMO) | 48 |
| 5.1.3 Législation | 51 |
| 5.1.4 Budget | 52 |
| 5.1.5 Marchés publics | 53 |
| 5.1.6 Architecture d'entreprise | 55 |
| 5.1.7 IT | 56 |
| 5.2 Soutenabilité | 56 |
| 5.2.1 Ressources humaines | 56 |
| 5.2.2 Budget | 57 |
| 5.2.3 Activités opérationnelles | 58 |
| 5.3 Conclusions partielles | 58 |
| Chapitre 6 | |
| Politique fédérale de numérisation et rôle de Bosa | 61 |
| 6.1 Politique fédérale transversale | 61 |
| 6.2 Mission et rôle de Bosa | 64 |
| 6.2.1 Mission de Bosa | 64 |
| 6.2.2 Prise en charge de son rôle par Bosa | 66 |
| 6.3 Conclusions partielles | 68 |
| Chapitre 7 | |
| Conclusions et recommandations | 71 |
| 7.1 Conclusions | 71 |
| 7.2 Recommandations | 73 |
| Annexes | |
| Annexe 1 Liste des acteurs | 79 |
| Annexe 2 Organigrammes | 87 |
| Annexe 3 Réponse du ministre de la Justice | 89 |

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

L'État fédéral a entamé la numérisation de la justice au début des années 2000. Depuis lors, de nombreuses initiatives politiques et administratives ont visé à poursuivre cette démarche, mobilisant des moyens humains, budgétaires et technologiques considérables.

Ces initiatives visent une numérisation plutôt qu'une transformation numérique complète.

1.1.1 Transformation numérique versus numérisation

Dans le cadre de ce rapport, la notion de numérisation vise l'adoption et l'utilisation de technologies numériques dans une organisation¹.

La transformation numérique, quant à elle, renvoie aux « *conséquences économiques et sociétales de l'introduction et de l'adoption des technologies numériques sur un territoire ou dans une organisation* »². Cette transformation est un processus global³, qui implique une réflexion en profondeur sur les processus métiers de l'organisation, d'une part, et sur les opportunités actuelles et futures d'y intégrer des technologies, d'autre part. L'ambition est alors d'apporter de la valeur ajoutée aux services publics rendus, notamment au citoyen, en simplifiant administrativement les processus métiers et en tirant le meilleur des technologies disponibles.

La justice ayant entamé une numérisation plutôt qu'une transformation numérique complète, le terme de numérisation est utilisé dans ce rapport.

1.1.2 Trajectoire et ambitions de numérisation

Jusqu'en 2020, une succession d'échecs a marqué la trajectoire de numérisation de la justice. Des projets, tels que Phénix, destiné à moderniser et uniformiser les systèmes informatiques de l'ordre judiciaire, ou Cheops, visant à étendre le système informatique de gestion des dossiers *Mammouth-At-Central-Hosting* à différents acteurs de la justice n'ont, en effet, pas atteint les résultats escomptés.

¹ Le terme de numérisation ne se limite donc pas ici uniquement à la conversion des données analogiques en des données numériques. Le terme de digitalisation est également utilisé par les acteurs de la numérisation de la justice pour qualifier ce processus.

² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, Éditions OCDE, Paris, 2019, 168 p., www.oecd.org.

³ Aurélie Dudézert, *La transformation digitale des entreprises*, Paris, Éd. La Découverte, coll. Repères, 2018, p. 13.

Les raisons sont multiples⁴ :

- absence d'un chef de projet clairement identifié ;
- défaut d'analyse préalable des processus métiers ;
- absence de structure de concertation et particularisme des méthodes de travail, qui diffèrent entre types de juridictions et entre arrondissements d'un même type de juridiction ;
- absence de stratégie ICT soutenue, qui se manifeste dans les projets lancés, mais non finalisés et en partie déployés ainsi que dans une direction changeante qui n'a pas permis de concrétiser les efforts antérieurs ;
- manque d'organisation du côté des utilisateurs ;
- manque de gestion du changement (*change management*) et manque de formation.

En comparaison avec les autres États membres de l'Union européenne (UE), la qualité globale du système judiciaire belge reste un défi, en particulier en ce qui concerne sa numérisation⁵. Le tableau de bord 2022 de la justice dans l'UE⁶ place ainsi les performances de la Belgique sous la moyenne européenne sur toute une série d'indicateurs, tels que l'utilisation d'outils électroniques, l'accessibilité des cours et tribunaux en ligne ou encore celle des jugements. Or, l'UE souligne que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (ICT) peut renforcer les systèmes judiciaires des États membres et les rendre plus accessibles, plus efficaces, plus résilients et plus aptes à relever les défis actuels et futurs⁷.

Globalement, la justice belge est encore organisée sur une base papier. En début de législature 2019-2024, le ministre de la Justice a exprimé une ambition forte, soulignant qu'« à une époque où les citoyens peuvent organiser l'ensemble de leur vie en quelques clics d'ordinateur, la justice ne peut être laissée à la traîne. [Il faut] faire en sorte qu'elle soit plus rapide, plus moderne et plus numérisée »⁸. Dans sa note de politique générale 2021⁹, il mettait l'accent sur un dossier entièrement numérisé, la numérisation des prisons, le renouvellement et l'extension de l'infrastructure informatique et l'extension de Crossborder¹⁰ à d'autres types d'amendes. Ses notes de politique générale 2022¹¹ et 2023¹² abordent ensuite la numérisation de la justice via une approche plus structurée dans un programme de transformation numérique (*Digital Transformation Programme* ou DTP). Ce programme s'inscrit principalement dans le plan de relance et de résilience (PRR) lancé par l'UE en 2021. Dans ses dernières notes de politique générale¹³, le ministre évoque la mise en œuvre d'un « plan de transformation numérique » en cinq étapes :

4 Stanislas van Wassenhove, *Digitalisation de la justice belge, la relance*, livre blanc, Larcier, août 2021, 47 p.

5 Commission européenne, *Rapport par pays 2022. Belgique*, document de travail, Bruxelles, 23 mai 2022, p. 46, commission.europa.eu.

6 Commission européenne, *The 2022 EU Justice Scoreboard*, communication au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité européen des régions, 19 mai 2022, COM(2022) 234 final, 62 p., commission.europa.eu.

7 Commission européenne, *The 2022 EU Justice Scoreboard*, ibid., point 3.2.4 Numérisation, p. 31, commission.europa.eu.

8 Chambre, 4 novembre 2020, DOC 55 1610/015, *Exposé d'orientation politique justice*, 52 p., www.lachambre.be.

9 Chambre, 4 novembre 2020, DOC 55 1580/016, *Note de politique générale Justice*, 25 p., www.lachambre.be.

10 Crossborder est un projet du SPF Justice visant à faciliter l'échange d'informations entre les États membres concernant les infractions en matière de sécurité routière, simplifier la procédure de recouvrement des montants liés aux infractions de roulage ainsi qu'à numériser et automatiser la production des procès-verbaux et leur envoi. Au fil du temps, Crossborder est passé de simple projet à acteur à part entière de la numérisation de la justice.

11 Chambre, 29 octobre 2021, DOC 55 2294/016, *Note de politique générale Justice*, 78 p., www.lachambre.be.

12 Chambre, 28 octobre 2022, DOC 55 2934/013, *Note de politique générale Justice*, 67 p., www.lachambre.be.

13 Chambre, 29 octobre 2021, DOC 55 2294/016, *Note de politique générale Justice*, 78 p., www.lachambre.be.

1. moderniser le matériel ;
2. créer un dossier numérique unique ;
3. relier toutes les bases de données ;
4. poursuivre le développement de Just-on-web, le portail numérique de la justice ;
5. viser une justice plus efficace pour obtenir des résultats (réduction des tâches administratives, diminution des frais de port...).

Constatant que la Belgique « *montre une certaine fragmentation et un manque d'agilité en termes de mise en œuvre et d'implémentation* »¹⁴ de la numérisation, le secrétaire d'État à la Digitalisation a mis sur pied la stratégie de numérisation #SmartNation en novembre 2020. Elle vise, d'une part, à « *accélérer le processus de numérisation* »¹⁵ et, d'autre part, à « *assurer une approche plus cohérente et plus lucide de l'ensemble des projets belges* »¹⁶, par davantage « *d'ambition, de convergence et d'inclusion* ».

Parmi les objectifs de la #SmartNation, la création de synergies autour de projets existants ou nouveaux, l'amplification de l'impact des projets identifiés dans le cadre des plans de relance et l'augmentation de l'efficacité de l'État par la numérisation sont des éléments qui rejoignent la stratégie de numérisation du ministre de la Justice.

Les initiatives fédérales et européennes démontrent l'effort budgétaire réalisé pour soutenir les besoins de la justice en numérisation. Vu son importance stratégique, cette numérisation devrait s'articuler autour d'une politique transversale de numérisation de l'État.

La trajectoire, jusqu'ici accidentée, de la numérisation de la justice et les ambitions politiques récemment exprimées et assorties de budgets supplémentaires considérables induisent des risques, à maîtriser pour désormais en garantir le succès.

1.1.3 Budget

Le SPF Justice reçoit des crédits pour financer ses besoins ICT dans le cadre du budget de l'État fédéral. Ces crédits sont confiés au service d'encadrement ICT du SPF et couvrent des dépenses de fonctionnement¹⁷ et d'investissement¹⁸. En 2019, ils s'élevaient à un peu de plus de 43 millions d'euros par an¹⁹.

Depuis le début de la législature 2019-2024, les moyens dédiés à la numérisation de la justice ont considérablement augmenté, grâce à des crédits de la provision interdépartementale (IDP Justice) et du plan de relance et de résilience (PRR²⁰).

D'une part, l'État fédéral a dégagé une enveloppe de la provision interdépartementale, que le ministre de la Justice a répartie, entre 2020 et 2024, entre des projets contribuant à renforcer

¹⁴ Chambre, 28 octobre 2022, [DOC 55 2934/010](#), *Note de politique générale Digitalisation*, 47 p., www.lachambre.be.

¹⁵ Chambre, 28 octobre 2022, [DOC 55 2934/010](#), *ibid.*

¹⁶ Chambre, 28 octobre 2022, [DOC 55 2934/010](#), *ibid.*

¹⁷ Allocation de base 12 21 01 12 11 04.

¹⁸ Allocation de base 12 21 01 74 22 04.

¹⁹ Compte d'exécution du budget de l'État fédéral pour 2019.

²⁰ Le PRR du 30 avril 2021 a fait l'objet d'une évaluation positive par la Commission européenne le 23 juin 2021 dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

la justice. Le ministre a expressément ciblé des projets de numérisation. La provision IDP Justice permet de financer des dépenses récurrentes ou ponctuelles. Depuis 2020, après transferts vers des allocations de base spécifiques, les crédits IDP Justice sont donc utilisés progressivement pour financer notamment des projets de numérisation. Sur la base du compte d'exécution du budget, les engagements du service d'encadrement ICT pour les allocations de base précitées s'élèvent à 61,3 millions d'euros en 2020 et atteignent 93,4 millions d'euros en 2023. Les liquidations passent de 56,5 millions d'euros en 2020 à 80,5 millions d'euros en 2023.

À partir de 2025, il est prévu d'intégrer structurellement les crédits IDP Justice liés aux dépenses ICT récurrentes au budget initial du SPF Justice. Son budget de dépenses ICT passerait ainsi d'environ 43 millions d'euros à quelque 80 millions d'euros en liquidation.

D'autre part, dans le cadre du PRR, l'UE prévoit de consacrer, d'ici 2026, près de 115 millions d'euros (HTVA) pour financer des investissements contribuant au renforcement numérique de la justice.

Si le coût de la stratégie de numérisation du ministre de la Justice n'a pas pu être précisé²¹, sa cellule stratégique l'estime, pour 2023, à environ 140 millions d'euros compte tenu de besoins exprimés par le SPF et par son Digital Transformation Office²² (DTO) et des crédits rendus disponibles (SPF Justice, incluant des crédits initialement destinés à Crossborder, à l'IDP Justice et au PRR).

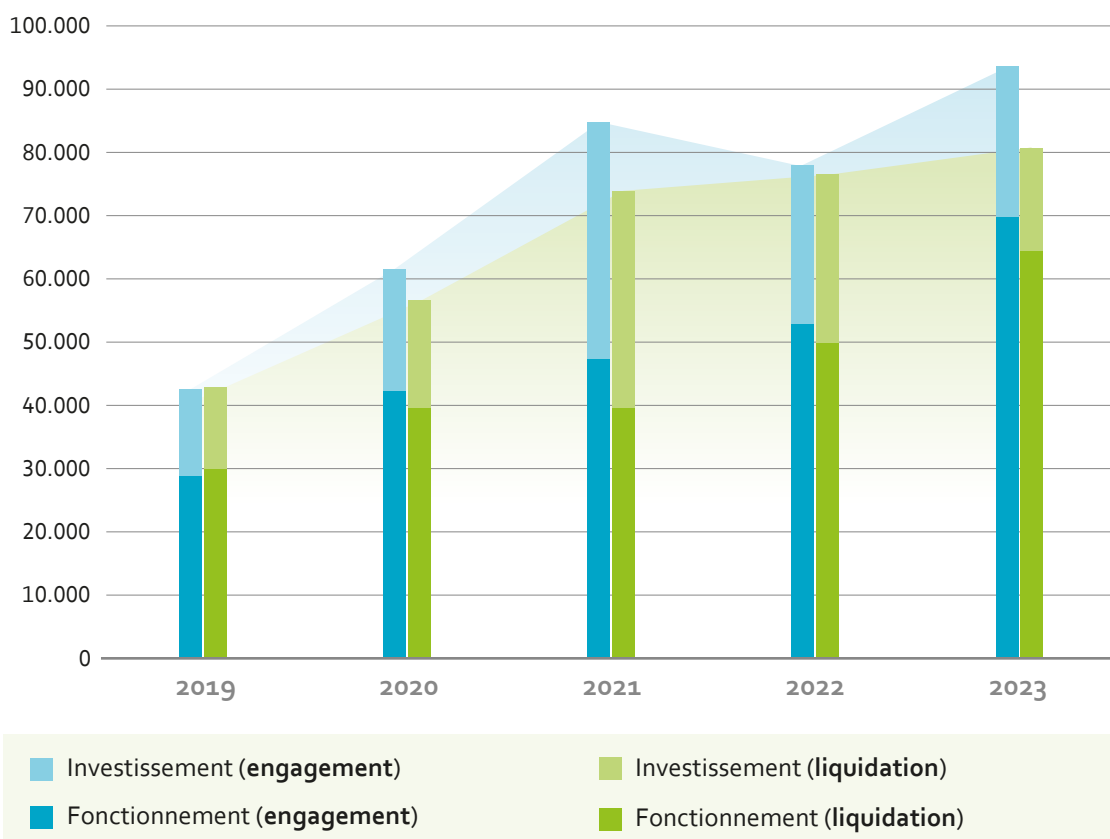
Le **graphique 1** reprend les dépenses informatiques 2019-2023 du SPF Justice comptabilisées sur des allocations de base destinées aux dépenses diverses de fonctionnement et d'investissement relatives à l'informatique²³. Il montre que les dépenses informatiques du SPF Justice augmentent progressivement.

²¹ Voir le [point 5.1.4](#).

²² Le Digital Transformation Office est institué auprès du SPF Justice, sous l'autorité directe du ministre de la Justice. Il a notamment pour mission de soutenir et d'accompagner la numérisation de la justice.

²³ Dépenses du SE ICT imputées sur les crédits de la division 21 dédiée aux organes de gestion du SPF Justice.

Graphique 1 – Dépenses 2019-2023 du SPF Justice sur des allocations de base liées à l'informatique (en milliers d'euros)



Source : comptes d'exécution du budget de l'administration fédérale pour les années 2019 à 2023

Sont incluses les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à l'informatique, reprises aux allocations de base 12 21 01 12 11 04 et 12 21 01 74 22 04 du budget. Ne sont pas inclus les crédits du PRR ni les crédits IDP Justice utilisés pour des dépenses ponctuelles non imputées sur les allocations de base précitées. Certaines dépenses liées à la numérisation peuvent également ne pas être inscrites dans les allocations de base sélectionnées, si elles sont rattachées à d'autres allocations de base au sein du SPF Justice. Les montants repris dans le graphique ne représentent donc pas le coût total de la numérisation du SPF Justice.

1.2 Audit

1.2.1 Périmètre de l'audit

La Cour des comptes a audité la performance de la transformation numérique menée par l'État fédéral au niveau de la justice. Elle a également appliqué certaines lignes directrices utilisées pour évaluer les politiques publiques²⁴.

Diverses parties prenantes sont impliquées dans la transformation numérique de la justice menée par l'État fédéral. Elles s'étendent au-delà du seul SPF Justice.

²⁴ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai), *ISSAI 300. Principes fondamentaux de l'audit de la performance*, 20 p., et *GUID 9020. Évaluation des politiques publiques*, 2019, 35 p., www.issai.org.

Ont ainsi été audités :

- le ministre de la Justice via sa cellule stratégique ;
- le SPF Justice, en particulier :
 - les Directions générales Établissements pénitentiaires (DG EPI), Législation, Libertés et Droits fondamentaux (DG WL) et Organisation judiciaire (DG ROJ) ;
 - les services d'encadrement Personnel et Organisation (SE P&O) et ICT (SE ICT) ;
 - le service du Data Protection Officer (DPO) ;
 - la cellule Project Management Office (PMO) du plan de relance et de résilience (PRR) ;
 - les services du président du comité de direction ;
 - le projet Crossborder ;
 - le Moniteur belge ;
- le Digital Transformation Office (DTO) ;
- le secrétaire d'État à la Digitalisation via sa cellule stratégique ;
- le secrétaire d'État pour la Relance via sa cellule stratégique ;
- le SPF Stratégie et Appui (Bosa), en particulier les Directions générales Simplification et Digitalisation, et Budget.

Ont été consultés :

- l'ordre judiciaire, particulièrement le collège des cours et tribunaux, le ministère public et la Cour de cassation ;
- le Conseil supérieur de la justice ;
- le centre d'informatique de la Région de Bruxelles-Capitale paradigm.brussels.

Ont été consultés en tant qu'institutions de contrôle ou d'audit :

- l'Inspection des finances, en particulier la responsable de la cellule d'audit fédéral pour l'Inspection des finances pour les fonds européens et les inspecteurs des finances accrédités auprès du SPF Justice et de Bosa ;
- le Service fédéral d'audit interne.

1.2.2 Questions d'audit

L'audit répond à trois questions :

1. La stratégie de transformation numérique définie pour la justice est-elle alignée sur la politique fédérale de numérisation (#SmartNation) ?
2. La gouvernance mise en place au niveau de la justice permet-elle de soutenir sa stratégie de numérisation ?
3. Les risques liés à la gestion des projets de numérisation de la justice sont-ils maîtrisés ?

1.2.3 Normes d'audit

La Cour des comptes s'est appuyée sur les normes suivantes :

- les normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai), notamment celle relative aux audits de performance ainsi que les guidances relatives à l'évaluation des politiques publiques²⁵ et à l'audit des achats publics²⁶ ;
- le référentiel de contrôle interne Coso (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), notamment le guide de gestion des risques de fraude (*Fraud Risk Management Guide*) ;
- les normes et réglementations en matière de maîtrise interne, applicables aux SPF ;
- les normes légales ou réglementaires encadrant la numérisation de l'État fédéral et de la justice en particulier, notamment :
 - les documents politiques présentés à la Chambre des représentants, tels que l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, les exposés d'orientation politique et les notes de politique générale annuelles des ministres et secrétaires d'État concernés par cette politique (Justice, Digitalisation, Budget, Relance) ;
 - l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du service public fédéral Stratégie et Appui (Bosa) ;
 - l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021 portant des mesures d'organisation interne en vue de la coordination, la rationalisation et l'accélération de la numérisation de la justice ;
- pour les aspects en lien avec la gouvernance IT et la gestion de projets IT en particulier :
 - le référentiel de bonnes pratiques d'audit IT et de gouvernance IT Cobit 2019 (Control Objectives for Information and related Technology) ;
 - le Cepej (Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice), qui énonce des lignes directrices en matière de numérisation des dossiers et des tribunaux.

1.2.4 Méthodes d'audit

La Cour des comptes a examiné de nombreux documents (documents parlementaires, législations et réglementations, documents stratégiques et opérationnels transmis par l'administration, rapports d'audit, etc.) et s'est entretenue avec les acteurs audités et consultés dans le cadre de l'audit.

Elle a également organisé un entretien préalable à la réunion de clôture de l'audit avec certains acteurs de la numérisation de la justice afin d'interagir sur les constats principaux (SPF Justice : présidence, SE ICT et Crossborder ; DTO ; Bosa).

Enfin, la Cour des comptes s'est inscrite dans une démarche d'audit unique (*single audit*) et insiste sur la qualité des échanges avec le Service fédéral d'audit interne (FAI/FIA) et l'Inspection des finances, en particulier avec la responsable de la cellule d'audit fédéral de l'Inspection des finances pour les fonds européens et avec les inspecteurs des finances accrédités auprès du SPF Justice et de Bosa.

²⁵ Intosai, *GUID 9020. Évaluation des politiques publiques*, op. cit.

²⁶ Intosai, *GUID 5280. Guidance for Audits of Public Procurement*, 2022, 63 p., www.issai.org.

1.2.5 Calendrier de l'audit

| | |
|--------------------------|---|
| 7 juin 2023 | Annonce de l'audit aux audités et à l'ordre judiciaire (collège du ministre public, collège des cours et tribunaux et première présidente de la Cour de cassation et procureur général près la Cour de cassation) |
| Juin 2023 – janvier 2024 | Travaux d'audit |
| 29 et 30 janvier 2024 | Entretiens avec Bosa, le SPF Justice (y compris la présidence, le SE ICT et Crossborder) et le DTO afin d'interagir sur les constats principaux |
| Avril 2024 | Réunion de clôture avec le SPF Justice, le DTO, Bosa ainsi qu'avec le ministre de la Justice, le secrétaire d'État à la Digitalisation et le secrétaire d'État pour la Relance, représentés par leurs cellules stratégiques, et réunion complémentaire avec les représentants de la cellule stratégique du ministre de la Justice |
| 17 juillet 2024 | Envoi du projet de rapport au SPF Justice, au DTO, à Bosa ainsi qu'au ministre de la Justice, au secrétaire d'État à la Digitalisation et au secrétaire d'État pour la Relance |
| 2 septembre 2024 | Réponses du ministre de la Justice, du SPF Justice et de Bosa |

Les secrétaires d'État à la Digitalisation et pour la Relance ainsi que le DTO n'ont pas répondu.

Le rapport final tient compte des réponses reçues.

1.2.6 Structure du rapport d'audit

Ce rapport aborde successivement la stratégie de numérisation de la justice ([chapitre 2](#)), la gouvernance mise en place pour mener à bien cette stratégie ([chapitre 3](#)) et la maîtrise des risques qui y sont liés ([chapitre 4](#)). Il examine ensuite les fonctions de support administratif du SPF Justice ([chapitre 5](#)). Enfin, il se penche sur la politique fédérale transversale de numérisation et le rôle de Bosa dans sa mise en œuvre ([chapitre 6](#)).

Chapitre 2

Stratégie de numérisation de la justice

Ce chapitre examine la stratégie de numérisation de la justice ainsi que les différentes priorités, la répartition des rôles entre les acteurs de la numérisation et le choix des projets menés pour la concrétiser. Il analyse enfin l'alignement de cette stratégie sur la politique fédérale de numérisation.

2.1 Cohérence et unicité de la stratégie

La trajectoire de numérisation de la justice est constituée de plusieurs programmes et ensembles de projets. Trois entités les mettent en œuvre : le service d'encadrement ICT (SE ICT), le Digital Transformation Office (DTO) et Crossborder. Elles sont amenées à coopérer. Le plan stratégique du SPF Justice prévoit ainsi que le SE ICT apporte son soutien au DTO et à Crossborder pour le projet de transformation numérique²⁷. Les ensembles de projets que ces entités mènent présentent des interdépendances fortes, tant dans leur gestion que dans leurs aspects techniques.

La trajectoire n'est formalisée dans aucun document intégrant les activités des trois entités. Le seul document établi dans le cadre de cette numérisation est le « programme de transformation numérique » (*Digital Transformation Programme* ou DTP)²⁸. Ce programme reprend notamment les projets Dossier digital²⁹, *Just New CMS*³⁰ et IAM/PAM³¹. S'il couvre certaines activités liées à la numérisation de l'ordre judiciaire, il ne couvre pas toutes celles liées à la numérisation de la justice. Par exemple, les plates-formes numériques pour les détenus, la cybersécurité et d'autres projets internes au SPF Justice n'y sont pas abordés.

Selon la cellule stratégique du ministre de la Justice, c'est pourtant le DTP qui constitue « la » stratégie de numérisation de la justice³². Néanmoins, ce programme a été défini dans l'urgence pour bénéficier du financement européen relatif au plan de relance et de résilience (PRR). S'il définit des objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis (Smart) pour l'ensemble des activités de numérisation de la justice, il ne peut pas être assimilé à une stratégie de numérisation au sens large pour l'ensemble de la justice.

27 SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, Bruxelles, p. 26, justice.belgium.be.

28 Article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021 portant des mesures d'organisations internes en vue de la coordination, la rationalisation et l'accélération de la digitalisation de la justice.

29 Projet portant sur la création, centralisation, numérisation et modification des dossiers de la justice via le portail Just-on-web, ce projet est divisé en différentes composantes, dont Justsign, Justsend, Justview...

30 Projet portant sur l'élaboration et le déploiement d'un nouveau système de gestion des dossiers du système judiciaire, ce système sera lié au dossier digital et devra être déployé dans sept entités de l'ordre judiciaire avant la fin du PRR.

31 Projet portant sur le développement d'un système centralisé d'*Identity Access Management* (IAM) et de *Privileged Access Management* (PAM).

32 L'arrêté ministériel du 16 décembre 2021 attribue notamment au DTO la mission de soutien et d'accompagnement de la numérisation de la justice ainsi que l'harmonisation des initiatives numériques au sein de la justice.

Certaines activités de numérisation de la justice sont donc menées en dehors d'une stratégie unique, cohérente et préalablement établie.

Par ailleurs, le dernier plan stratégique 2022-2024 du SPF Justice et les notes de politique générale du ministre de la Justice pour les années 2020 à 2022 sont en décalage. D'un côté, la politique du ministre se focalise sur les besoins de l'ordre judiciaire (OJ) et la numérisation de ses processus. De l'autre, le SPF Justice se concentre sur la réforme de ses services de support, le renouvellement du matériel IT, la professionnalisation de la gestion de projets et l'amélioration du suivi budgétaire. Or, le SPF doit, via son service d'encadrement ICT, « *fournir un support au SPF Justice ainsi qu'à l'organisation judiciaire en mettant à disposition, à leur demande, des services ICT performants et adéquats afin qu'ils puissent exécuter leurs missions de manière efficace* »³³.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit de la Cour des comptes, le SPF Justice confirme l'absence de stratégie unique. Pareille stratégie ne doit pas se limiter à l'ordre judiciaire, mais doit aussi intégrer l'ensemble du SPF. C'est dans cette optique que le SPF déclare avoir préparé, en collaboration avec l'ordre judiciaire, un mémorandum sur l'informatisation à l'intention du prochain gouvernement.

2.2 Multiplicité des priorités

La cellule stratégique du ministre, le SPF Justice, l'ordre judiciaire, le SE ICT, DTO et Crossborder ont des priorités différentes :

- Le ministre a, a priori, une seule législature pour mettre en œuvre sa politique et celle du gouvernement.
- Né par arrêté ministériel en 2021 suite à l'adoption du plan de relance et de résilience (PRR), le DTO cessera d'exister au 31 décembre 2025³⁴.
- Le SE ICT a entamé son *redesign*³⁵ en 2023, sans objectif clairement défini³⁶ en termes de durée.
- L'ordre judiciaire, indépendant du pouvoir exécutif, a entamé une trajectoire d'autonomisation de ses fonctions de support, jusqu'ici en tout ou en partie assumées par des administrations fédérales, dont le SPF Justice.

Les objectifs des différents acteurs compliquent l'alignement de priorités communes et partagées.

2.3 Répartition des rôles

La répartition des rôles entre les acteurs de la numérisation manque de clarté. Il n'y a pas de consensus sur le rôle de chacun, ni de document de référence qui clarifie les rôles. Certains acteurs ne comprennent par ailleurs pas leur propre rôle et n'assument dès lors pas les responsabilités qui leur incombent.

Du fait de cette situation, la cellule stratégique a dessaisi le SE ICT et le DTO de l'exécution de certains projets (ou de parties de projets) pour les confier à Crossborder, dans l'espoir d'un résultat rapide³⁷. En outre, ce transfert a permis d'accéder facilement à de nouvelles ressources pourtant destinées à la gestion des amendes et non à d'autres projets de numérisation de la justice.

33 SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, ibid., p. 4.

34 Article 4 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021.

35 Révision/remaniement du service ICT qui s'inscrit dans une réforme et réorganisation des services d'appui du SPF Justice.

36 Le *redesign* est un objectif du plan stratégique 2022-2024, voir SPF justice, *Plan stratégique 2022-2024*, p. 37.

37 Voir le point 3.3.3.

2.4 Choix des projets

Les acteurs de la numérisation n'ont pas d'inventaire descriptif complet et à jour des systèmes ICT et de leurs interconnexions, ce qui entraîne des risques à maîtriser :

- une absence de communication entre les applications ;
- des brèches en matière de cybersécurité ;
- une architecture incohérente et une multiplicité d'applications aux buts semblables ;
- des applications obsolètes ;
- des dépenses récurrentes pour le maintien d'applications obsolètes.

De plus, aucun processus de suivi et d'évaluation de la trajectoire de numérisation n'a été mis en place. Aucun plan d'évaluation stratégique ne détermine des indicateurs de succès, un pourcentage d'évolution des projets ou des indices de satisfaction.

Bien qu'un rapportage sur l'évolution de la note de politique générale du ministre de la Justice ait fait état des avancées et retards au Parlement, il n'existe pas de tableau de suivi élaboré sur la base de toutes les activités liées à la numérisation dans son ensemble.

Par ailleurs, une démarche d'identification des objectifs de développement durable (ODD) établis par l'Organisation des Nations unies (ONU) a été entreprise par chaque ministre et secrétaire d'État, qui identifie chaque année dans sa note de politique générale à quels ODD sa politique entend contribuer³⁸. Néanmoins, aucun indicateur ne suit, pour la justice, la mesure dans laquelle tous ces projets de numérisation contribuent à ces ODD.

Faute de stratégie unique et cohérente, il n'y a pas d'assurance raisonnable que les projets choisis et entamés soient les plus prioritaires pour la bonne exécution d'une stratégie, ni que les ressources qui leur sont allouées soient en priorité dévolues aux activités les plus à même de répondre à l'ambition commune de numériser la justice.

Le choix des projets ne repose sur aucun critère arrêté et transparent. Sans stratégie, il est compliqué de gérer les interdépendances entre projets et d'en avoir une gestion performante. Par ailleurs, il n'existe pas d'inventaire détaillé de l'ensemble des projets et de leur statut, qui rende compte du respect du périmètre, de la maîtrise des coûts et du respect des délais liés à ces projets.

2.5 Alignement sur la politique fédérale de numérisation

La justice n'est pas en mesure d'aligner sa propre trajectoire de numérisation sur une politique fédérale de numérisation, tant au stade de son élaboration que de son exécution. Il n'existe, en effet, pas de directives fédérales transversales sur la manière d'implémenter une stratégie de numérisation au sein d'un département tel que la justice. De telles directives permettraient pourtant d'aligner les actions prioritaires décidées par le ministre de la Justice et les ambitions fédérales³⁹.

La Cour des comptes recommande au gouvernement fédéral, et au ministre de la Justice en particulier, de définir une stratégie unique et cohérente de transformation numérique de la justice. Cette stratégie doit impliquer les parties prenantes à la transformation numérique (cellule stratégique

³⁸ Voir, en particulier, les ODD 4 Éducation de qualité, 10 Inégalités réduites et 16 Paix, justice et institutions efficaces.

³⁹ Voir le point 6.2.

du ministre de la Justice, SPF Justice, DTO, utilisateurs⁴⁰...) et tenir compte de leurs besoins. Elle doit définir une vision, des objectifs Smart, les moyens nécessaires à la mise en œuvre. Elle doit s'appuyer sur les processus administratifs de base et préciser les mécanismes de suivi et d'évaluation, dont des mesures d'impact et de satisfaction.

En pratique, une feuille de route soutenue par l'ensemble des parties prenantes pourrait accompagner l'exécution de cette stratégie.

La Cour des comptes recommande, en outre, au SPF Justice d'effectuer un diagnostic de sa maturité pour évaluer sa capacité à exécuter une telle stratégie. En complément, le SPF doit effectuer un diagnostic de l'ensemble de son paysage ICT, en se focalisant notamment sur le retard numérique, l'obsolescence des applications et les systèmes hérités du passé (*legacy systems*⁴¹) afin d'avoir une vision exhaustive de sa fonction ICT.

Par ailleurs, la Cour des comptes recommande au SPF Justice et au DTO de renforcer la collecte et la compréhension des besoins des utilisateurs et de définir des critères transparents de hiérarchisation des projets. Ces actions permettront d'assurer que les projets menés sont les plus prioritaires pour la bonne exécution de la trajectoire ou de la stratégie de transformation numérique.

Enfin, la Cour des comptes recommande au SPF Justice et au DTO d'établir une gestion de portefeuilles de projets (*portfolio management*) pour conduire les programmes et projets relevant d'une stratégie de transformation numérique. Cette gestion devrait être centralisée, transversale et standardisée. Elle devrait inclure un système d'établissement de rapports commun, établi et systématique, pour assurer la qualité et la fiabilité des données de gestion des projets. Elle devrait aussi garantir la fluidité en présence d'interdépendances entre les projets.

2.6 Conclusions partielles

L'ensemble des acteurs s'accorde sur l'ambition commune et la nécessité d'une transformation numérique. Cette ambition implique de mobiliser plusieurs parties prenantes, aux missions et priorités pourtant différentes. Bien qu'une série de projets contribuent à la numérisation, il n'existe pas de stratégie cohérente.

Faute d'une stratégie qui définisse des objectifs et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, il n'est pas possible d'évaluer si les projets menés desservent de manière optimale la numérisation, ni si les ressources humaines, budgétaires et technologiques sont allouées avec efficacité.

La Cour des comptes recommande au gouvernement fédéral, et au ministre de la Justice en particulier, de définir une stratégie cohérente de transformation numérique de la justice.

⁴⁰ Par « utilisateurs », on entend tous les départements et services, internes ou externes au SPF, qui ont des besoins à considérer dans le cadre de la trajectoire de numérisation, pour permettre d'améliorer les processus métiers de la justice et, de manière idéale, une meilleure accessibilité numérique de la justice au citoyen. On peut citer l'administration elle-même pour ses besoins administratifs et de gestion, les directions générales pour les besoins liés aux métiers qu'elles encadrent, par exemple les prisons (DG EPI), la législation (DG WL), l'ordre judiciaire ainsi que les notaires, huissiers, avocats et tous les acteurs de la justice (voir le [point 3.4](#)).

⁴¹ Le *legacy system* est défini comme le « matériel, logiciel ou système informatique qui continue d'être utilisé par une organisation même s'il est issu d'une génération précédente », voir Office québécois de la langue française, *Vocabulaire de l'informatique judiciaire*, Québec, 2024, 48 p., www.oqlf.gouv.qc.ca.

Chapitre 3

Gouvernance

Ce chapitre étudie la gouvernance mise en place pour accompagner la numérisation de la justice. La gouvernance est ici analysée en tant que combinaison de processus et structures mis en place par le management d'une entité pour informer, diriger, gérer et contrôler les activités d'une organisation dans le but d'atteindre ses objectifs⁴².

Ce chapitre traite ensuite du positionnement des principaux acteurs que sont le comité de direction du SPF Justice, la cellule stratégique du ministre de la Justice et, enfin, les utilisateurs⁴³ en tant que parties prenantes à la numérisation de la justice.

3.1 Structure et processus de gouvernance

La gouvernance est abordée selon deux axes, celui de la structure, d'une part, et celui des processus établis pour accompagner la trajectoire de numérisation de la justice, d'autre part.

3.1.1 Structure

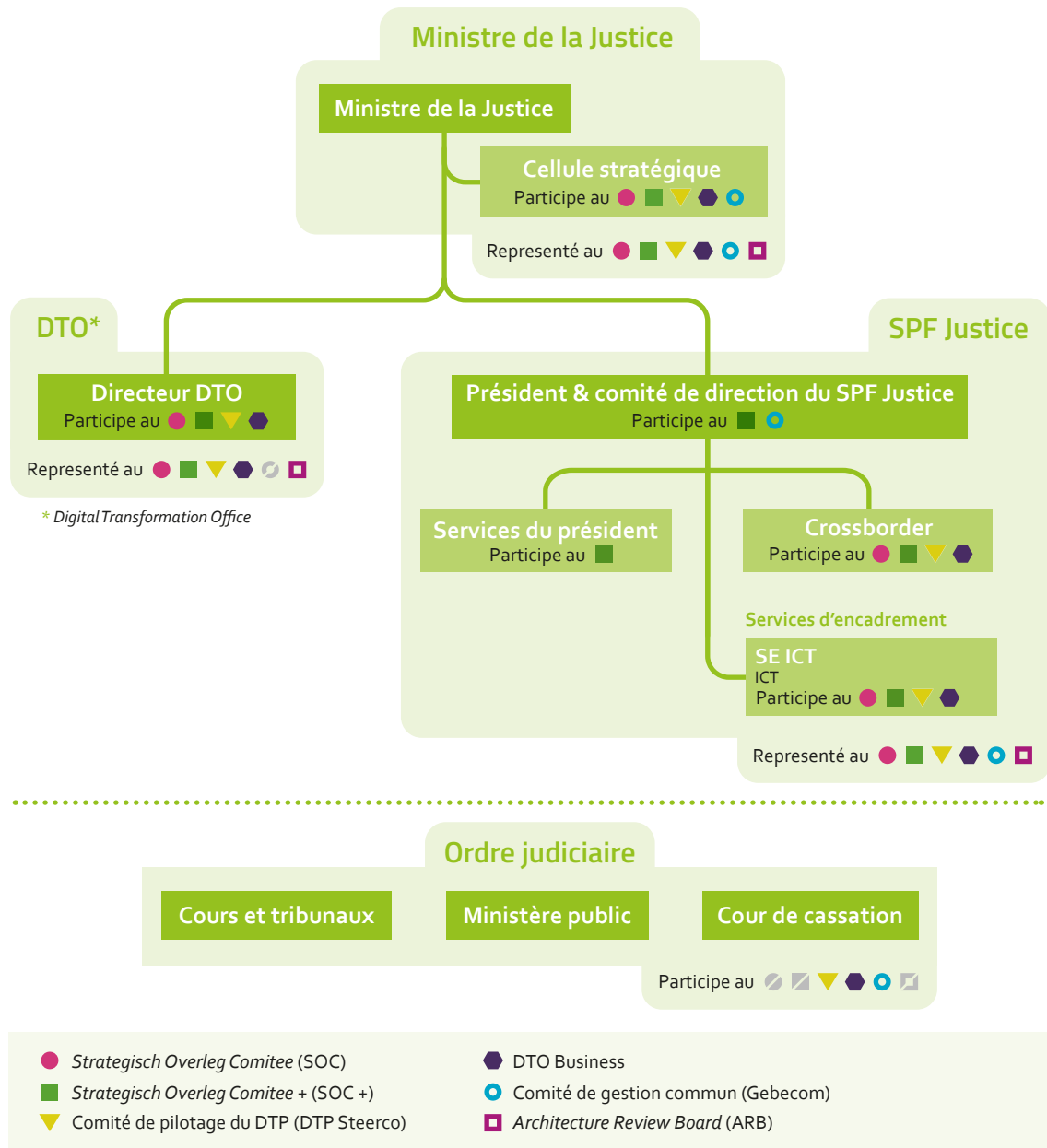
Ce point se focalise sur la structure mise en place au département de la justice pour exécuter sa trajectoire de numérisation. Il aborde notamment les acteurs principaux de celle-ci, les dynamiques entre ces acteurs et les organes de gouvernance principalement activés pour la numérisation.

Le [graphique 2](#) schématise les principaux acteurs de la numérisation pour aider à mieux comprendre leur positionnement respectif ainsi que leur représentation dans les organes de gouvernance. Il n'est pas exhaustif : il se limite aux acteurs principaux. Il est étoffé d'informations complémentaires en [annexe 1](#).

⁴² Institute of Internal Auditors (IIA), *Governance*, page consultée le 3 avril 2024, www.iaa.org.uk.

⁴³ Voir le [point 3.4](#).

Graphique 2 – Positionnement des quatre acteurs principaux et organes de concertation ou de gouvernance auxquels ils participent, tel que constaté dans l'audit



Source : Cour des comptes, juin 2024

3.1.1.1 Dynamiques entre les quatre acteurs principaux de la numérisation de la justice

La structure de gouvernance mise en place pour numériser la justice s'articule autour de quatre acteurs principaux. Trois acteurs opérationnels (service d'encadrement ICT (SE ICT), Digital Transformation Office (DTO) et Crossborder) gravitent autour du quatrième, la cellule stratégique du ministre de la Justice. Leur collaboration est complexe.

La cellule stratégique a placé les trois acteurs opérationnels dans une concurrence assumée en vue d'obtenir des résultats plus rapides. Elle a notamment attribué ou réattribué des projets d'un

acteur à un autre (SE ICT vers Crossborder), sans concertation systématique avec eux. La confiance entre les acteurs s'en trouve dès lors affectée.

3.1.1.2 Rôles et responsabilités

Il n'existe pas de descriptif global et intégré reprenant les rôles et responsabilités de chacun, alors que les acteurs de la numérisation et les organes qui les accompagnent sont nombreux. Il n'y a pas non plus de matrices Raci⁴⁴. La justice n'est donc pas en mesure de clarifier « qui fait quoi » ni de définir où se trouvent les responsabilités.

Chaque acteur adopte dès lors des rôles différents, en prenant parfois des positionnements qui ne sont pas les leurs. Le comité de direction du SPF Justice, chargé de gérer le SPF conformément au plan stratégique, ne remplit pas son rôle. Le ministre de la Justice, chargé de développer la politique à mener, joue, de son côté, un rôle décisionnel, qui s'étend du niveau stratégique au niveau opérationnel. Le DTO, chargé principalement d'exécuter le programme de transformation numérique (DTP), mais également d'harmoniser les initiatives de numérisation de la justice, n'est pas en mesure d'assumer l'intégralité de sa mission. Crossborder, un projet limité au départ aux amendes routières, s'est montré disponible pour développer d'autres projets, notamment via la mobilisation rapide de ressources externes, et développe des projets en dehors du périmètre des amendes. Le SE ICT, devant fournir un support au SPF Justice ainsi qu'à l'ordre judiciaire, axe principalement son activité sur son propre *redesign* et sur le maintien de ses systèmes *legacy*.

La Cour des comptes recommande de clarifier et de définir formellement les rôles et responsabilités de tous les acteurs de la numérisation (dont les utilisateurs), par exemple dans une matrice Raci des activités de numérisation. Les attentes et résultats associés à chaque partie prenante doivent être spécifiés, et l'atteinte des résultats doit être contrôlée régulièrement sur la base de rapports transparents et complets.

3.1.1.3 Confiance entre les acteurs

L'absence de descriptif global et intégré des rôles et responsabilités conduit également à une incompréhension, voire à une contestation, des rôles respectifs des acteurs de la numérisation. Elle a complexifié les dynamiques relationnelles entre le SE ICT, le DTO et Crossborder.

Le DTO a été perçu par le SPF Justice comme un concurrent direct en matière d'IT plutôt que comme un partenaire soutenant à la numérisation.

En outre, la cellule stratégique a confié de plus en plus de projets de numérisation à Crossborder, via le secrétariat administratif et technique (SAT) du ministre de la Justice⁴⁵, dont un membre assurait la direction de Crossborder. Certains de ces projets étaient déjà en cours au SE ICT. Crossborder est ainsi apparu comme concurrent des autres acteurs. Ni le SPF ni Crossborder lui-même ne

⁴⁴ Matrice permettant de définir les rôles et responsabilités en *responsible* (réalisateur), *accountable* (approbateur), *consulted* (consulté) et *informed* (informé).

⁴⁵ L'arrêté royal du 10 mai 2007 établissant un secrétariat administratif et technique auprès du ministre de la Justice prévoit que le SAT Justice conseille le ministre de la Justice dans toutes les matières relatives à la police intégrée structurée à deux niveaux relevant de ses compétences. Il est composé de deux officiers de la police fédérale, deux officiers de la police locale et de deux membres du cadre administratif et logistique de la police intégrée. Ces membres sont désignés par le ministre de la Justice pour un terme de 5 ans, renouvelable. Ils sont sous l'autorité de celui-ci.

considéraient que le projet Crossborder était, dans les faits, localisé au SPF Justice, vu la proximité du SAT et de la cellule stratégique. Dans ce contexte, Crossborder apparaît comme une boîte noire pour le SPF Justice, s'agissant d'une structure de développement placée directement sous l'autorité du ministre. Crossborder se présentait d'ailleurs comme rattaché directement à ce dernier. Les utilisateurs déclarent également ne pas comprendre totalement le rôle de Crossborder. L'ambiguïté limite la confiance entre Crossborder et les autres acteurs de la numérisation.

La Cour des comptes remarque en outre que les synergies entre le SE ICT, le DTO et Crossborder sont fortement dépendantes des relations interpersonnelles. Selon que ces dernières sont bonnes ou conflictuelles, la collaboration s'améliore ou se détériore. Depuis peu, une certaine confiance s'installe, notamment sur la base d'une communication plus ouverte et plus transparente.

Les utilisateurs ainsi que la cellule stratégique du ministre relatent qu'ils n'avaient plus confiance en l'administration pour mener à bien la trajectoire de numérisation de la justice, notamment au vu de l'historique d'échecs, ce qui a poussé le ministre à revoir les structures de gouvernance.

3.1.1.4 Organes de gouvernance

Différents organes de gouvernance existaient déjà au département de la justice, mais la gouvernance ne fonctionnait pas de manière satisfaisante. Ainsi, le Gebecom⁴⁶ ne parvenait pas, par son rôle et son organisation, à adopter des décisions en matière de numérisation. Il n'a pas été identifié comme organe de soutien à la trajectoire de numérisation. La cellule stratégique a donc tenté de redynamiser ce processus en dehors des organes préexistants.

La cellule stratégique a créé de nouveaux organes (Strategisch Overleg Comitee (SOC) et Strategisch Overleg Comitee+ (SOC+)⁴⁷ ainsi que DTO). Les SOC et SOC+ ont éclipsé les organes préexistants que sont le comité de direction et Gebecom. Toutefois, cette modification n'a pas amélioré la gouvernance. En effet, ces organes ont été une porte d'entrée pour la consultance externe, sans égard pour les risques de conflit d'intérêts que cette présence engendre. Ils ont, en outre, déchargé le comité de direction de son pouvoir décisionnel en matière de numérisation.

L'ordre judiciaire, à qui s'adresse le programme DTP, reste l'unique partie prenante des utilisateurs représentée dans les organes de gouvernance du DTO. Participent, pour l'ordre judiciaire, au comité de pilotage du DTP (DTP Steerco)⁴⁸ deux représentants mandatés par l'entité Cassation, deux représentants mandatés par le collège des cours et tribunaux et deux représentants mandatés par le collège du ministère public. Sont détachés, pour l'ordre judiciaire, au DTO Business⁴⁹ deux équivalents temps plein (ETP) désignés par le collège des cours et tribunaux, deux ETP désignés par le collège du ministère public et un ETP désigné par la Cour de cassation.

⁴⁶ Selon l'article 42 de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, le Gebecom est instauré au SPF Justice dans l'attente du transfert des compétences de gestion et de la répartition des moyens aux collèges. Il se compose des membres du comité de direction du SPF Justice et des présidents des collèges. Sans préjudice de la compétence du ministre de la Justice, le Gebecom prend les décisions qui concernent la mission du SPF Justice quant au soutien et à l'encadrement de l'organisation judiciaire.

⁴⁷ Voir l'annexe 1.

⁴⁸ Article 3 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021 : « Le comité de pilotage du DTP prend des décisions sur les propositions soumises par le DTO ; cela inclut toutes les décisions stratégiques et les mesures organisationnelles qui découlent du programme de transformation numérique. »

⁴⁹ Le DTO Business soutient le directeur DTO dans ses missions définies par l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021.

L'institution du DTP Steerco et du DTO Business a donc amélioré leur implication dans le DTP. La collaboration avec l'ordre judiciaire n'en reste pas moins délicate, du fait de son organisation complexe. En effet, l'ordre judiciaire est un acteur composé de plusieurs entités autonomes, qui n'a ni structuré la définition de ses besoins ni libéré les ressources nécessaires au DTO pour en assurer l'analyse⁵⁰.

Les structures de gouvernance et leurs dynamiques entravent la mise en œuvre de la numérisation.

La Cour des comptes recommande d'établir un descriptif exhaustif de chaque organe de gouvernance lié à la numérisation, de leur composition, des rôles et responsabilités, notamment du Gebecom, du SOC, du SOC+, du DTP Steerco ainsi que du comité de direction. Dans le cadre de cet exercice, la Cour recommande d'examiner la possibilité de simplifier les structures de gouvernance. Ce descriptif doit également décrire les dynamiques et échanges entre ces organes. Il est ensuite nécessaire d'activer un organe de coordination stable et pérenne.

3.1.2 Processus

Il n'existe pas de processus décisionnel performant. D'une part, les organes de gouvernance liés à la numérisation décident au consensus. Quand il n'est pas atteint, aucun acteur n'assume une décision finale. Dans le cadre du DTO, un processus d'escalade hiérarchique a bien été défini et, à défaut de consensus en comité de pilotage du DTP, la décision est soumise au ministre⁵¹. Cependant, ce dernier et sa cellule stratégique ne tranchent pas toujours. En l'absence de décision, les utilisateurs peuvent être tentés de proposer une solution, qui est parfois retenue au final, sans que cela soit de leur compétence ou de ce qui est attendu de leur part. D'autre part, le non-respect des décisions liées à la numérisation n'est pas sanctionné. C'est notamment le cas dans le cadre du respect des lignes directrices (*guidelines*) architecturales. Ceci retarde les projets, réduit la confiance entre les acteurs, renforce le non-respect des lignes directrices, etc. Enfin, il n'existe pas de processus de hiérarchisation claire des projets, basée sur des critères transparents et communiqués à tous. On n'est donc pas assuré que tous les projets développés apportent un maximum de valeur ajoutée à la numérisation sur le long terme.

Les processus de gouvernance ne sont donc pas performants et ne permettent pas une prise de décision ni une hiérarchisation des projets pour accompagner la trajectoire de numérisation.

La Cour des comptes recommande d'établir et de formaliser les processus de gouvernance liés à la numérisation, via la définition de processus décisionnels réfléchis, construits sur un ensemble d'étapes (analyse, planification, exécution, suivi, revue) et tenant compte des risques, des ressources à disposition et des objectifs à atteindre. Il est nécessaire, dans ce cadre, de décider, motiver, communiquer et faire appliquer les décisions. Chaque acteur impliqué dans ces processus doit par ailleurs exercer pleinement son rôle, en particulier lorsqu'un cas est soumis à un niveau décisionnel supérieur.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice souhaite nuancer le constat lié à la performance des processus décisionnels. La cellule stratégique a dû endosser un rôle actif pour débloquer les impasses, en laissant autant que possible l'initiative aux parties prenantes. Il

⁵⁰ Voir le point 3.4.

⁵¹ Article 3 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021.

souligne à ce sujet le mécanisme d'escalade hiérarchique prévu dans l'arrêté ministériel portant création du DTO, qui donne un pouvoir de décision au ministre dans certaines conditions.

La Cour des comptes estime toutefois que le processus décisionnel n'était pas toujours efficient au DTP. Par exemple, l'absence de prise de décision sur des choix technologiques dans le cadre du projet Dossier digital a conduit à des retards supplémentaires, sans pour autant que le processus d'escalade ait été utilisé.

3.2 Positionnement du comité de direction

Dans le contexte de cette gouvernance non soutenante, le comité de direction ne remplit pas son rôle dans la trajectoire de numérisation de la justice.

La mise en retrait du comité de direction se manifeste dans le fait qu'il demande peu de rapports et qu'il ne dispose pas d'une information de qualité sur l'ensemble des activités de numérisation de la justice. Par exemple, il ne dispose pas de rapports sur les projets et les réalisations de Crossborder, qui constitue pourtant un projet du SPF Justice.

L'implication toujours plus importante, jusque dans des tâches opérationnelles, de la cellule stratégique limite le rôle, dévolu au comité de direction, de mettre en œuvre la politique du ministre de la Justice. Le comité de direction explique être dans une stratégie d'évitement des conflits avec la cellule stratégique.

Le comité de direction ne démontre pas toujours saisir ou vouloir saisir les opportunités qui lui sont données de prendre des décisions qui le concernent. C'est le cas par exemple de l'exécution de certains objectifs de son plan stratégique 2022-2024, en particulier celui⁵² qui concerne l'intégration des activités du DTO au SPF, pour laquelle il n'a formulé aucune proposition.

En outre, le comité de direction n'a pas défini son appétence aux risques. La gestion des risques liés à la numérisation lui incombe pourtant. Le comité de direction ne prend action qu'en réponse à la réalisation de risques. Au SPF, les risques liés à la numérisation n'ont pas fait l'objet d'un exercice d'identification et de gestion.

Lors du débat contradictoire, le ministre de la Justice a précisé que la cellule stratégique avait, lors de l'audit, effectué (et communiqué à la Cour des comptes) une cartographie des risques liés à la transformation numérique. Elle avait identifié quinze risques. Selon le ministre, l'élaboration de solutions incombait au SE ICT et au DTO. Un plan d'action concret n'a toutefois pas été mis en œuvre.

De plus, les décisions stratégiques et exécutives de la trajectoire ne sont plus discutées ni prises en son sein, mais dans d'autres organes (SOC, SOC+, DTP Steerco...) où il est représenté.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice de gérer effectivement les risques liés à la numérisation de la justice, notamment en définissant son appétence aux risques et en procédant au monitoring des activités de gestion des risques.

⁵² SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, ibid., p. 26.

3.3 Positionnement de la cellule stratégique

Ce point examine le rôle de la cellule stratégique du ministre dans la numérisation de la justice, en particulier dans l'élaboration de sa vision politique. Il évoque, ensuite, le niveau d'intervention stratégique et opérationnel de la cellule, sa démarche de mise en concurrence des acteurs pour exécuter les projets de numérisation et ses relations avec les organes de gouvernance. Enfin, il examine l'implication de la cellule stratégique dans certaines tâches administratives.

3.3.1 Vision politique

La cellule stratégique n'a pas défini de stratégie unique et intégrée qui soutienne la vision du ministre pour la numérisation de la justice. Pour rappel, la stratégie DTP constitue, pour lui, « la » stratégie de numérisation de la justice⁵³.

Il appartient pourtant au niveau politique de définir, documenter et rendre disponible une telle stratégie, qui puisse servir de base aux acteurs de l'exécution de la trajectoire de numérisation, en particulier le SPF (comité de direction ; SE ICT ; Crossborder) et le DTO. Cette stratégie devrait également être communiquée en toute transparence aux parties prenantes.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice conteste qu'il n'existerait pas de stratégie unique et intégrée. Il déclare avoir voulu mettre l'accent sur des résultats opérationnels rapides étant donné les retards pris en matière de numérisation. La vision exposée dans sa note de politique générale a ensuite été approfondie dans le DTP. Comme il le relève, ce programme, qui intègre des composantes génériques, ne peut toutefois pas être considéré comme la stratégie unique pour la justice, mais vise la numérisation de l'ordre judiciaire. Il précise par ailleurs que cette stratégie se voulait flexible pour pouvoir l'adapter aux changements.

La Cour des comptes constate les efforts déployés pour moderniser la justice (augmentation des budgets, mise en place du DTO...). Cependant, elle maintient qu'il n'existe pas de stratégie unique et intégrée de numérisation de la justice, puisque la stratégie du ministre se focalisait sur la numérisation de l'ordre judiciaire, traduite dans un programme de projets DTP (voir le [point 2.1](#)). Il manque dès lors une stratégie pour l'administration (dont Crossborder). Un non-alignement des projets et visions entre le SPF Justice, Crossborder et le DTO en a résulté.

3.3.2 Intervention stratégique et opérationnelle

S'il est attendu que la cellule stratégique joue un rôle stratégique, la Cour des comptes constate que cette cellule exerce aussi un rôle opérationnel quasi systématique dans la numérisation de la justice. Elle demande à être impliquée dans beaucoup de projets, jusque dans les aspects les plus techniques. Ce positionnement résulte notamment du manque d'implication du comité de direction du SPF Justice⁵⁴ ainsi que d'un immobilisme et d'un manque de compétences au SPF⁵⁵.

L'intervention opérationnelle de la cellule stratégique s'observe notamment dans des décisions d'achat et des budgets y afférents. Elle intervient dans la négociation des conditions d'offres en direct avec les soumissionnaires, sans être accompagnée par le SPF, avant l'attribution du marché

⁵³ Voir le [point 2.1](#).

⁵⁴ Voir le [point 3.2](#).

⁵⁵ Voir le [point 5.1.7](#).

par le SPF. Elle intervient aussi parfois dans la désignation de prestataires ou encore dans la rédaction de documents de marché, introduits ensuite via l'administration dans le circuit de contrôle administratif et budgétaire. Illustrent ces interventions la rédaction d'un partenariat d'innovation dans le cadre du projet *Just New CMS*, la désignation d'un consultant expert Marché public dans la cellule stratégique sur des crédits PRR, ou l'attribution d'un marché sans disposer d'une offre régulière et sur une base contractuelle inadéquate. Ce marché concerne 5,8 millions d'euros de prestations confiées à bpost, dont 3,1 millions pour le projet Justsign, commandées et facturées en deux semaines fin 2020 et payées fin janvier 2021⁵⁶.

Si les décisions passent la plupart du temps via l'administration pour validation formelle, elles sont dans les faits déjà prises par la cellule stratégique. L'administration n'a que peu de latitude pour assurer la gestion des projets concernés.

Les défaillances de l'administration dans des fonctions de base (HR, budget, procurement...)⁵⁷ encouragent la cellule stratégique à combler les déficits administratifs, par des activités a priori davantage dévolues à l'administration.

Certaines décisions sont prises en fonction des priorités de la cellule stratégique, sans que la soutenabilité des décisions en termes de financement, ressources humaines, technologies, etc. soit évaluée.

Pareille situation remet en question la capacité future de l'administration à assurer la continuité des projets décidés pendant cette législature. Elle n'a en effet participé que très partiellement aux choix de ces projets et à leur exécution, volontairement confiée au DTO, et à Crossborder en tant qu'entité jusqu'alors étroitement liée à la cellule stratégique.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice confirme et explique les raisons du rôle opérationnel endossé par la cellule stratégique : le but était de donner l'impulsion au projet en début de législature, à un moment où l'administration n'était pas en mesure de fournir l'appui nécessaire⁵⁸.

3.3.3 Mise en concurrence des entités exécutant les projets de numérisation

La cellule stratégique répartit les projets sans critères clairement définis, sur la base d'une mise en concurrence entre le SE ICT, le DTO et Crossborder. Un des objectifs est l'exécution rapide des projets ou de parties de projets, compte tenu, notamment, de l'accès facile à des ressources internes ou externes via le recours à la consultance par l'entité choisie.

Cette manière de répartir les projets accentue les tensions entre les trois entités, d'autant plus que les rôles et responsabilités entre entités ont été mal définis⁵⁹. Ces tensions sont renforcées

⁵⁶ Note au conseil des ministres du 18 décembre 2020 relative au plan d'action Justice, aux personnes vulnérables en période de coronavirus et aux victimes de délits sexuels et de violences intrafamiliales (non publiée) ; engagement budgétaire de deux dépenses, de 3,5 millions d'euros et de 2,3 millions d'euros le 23 décembre 2020 ; réception de deux factures pour ces mêmes montants, émises par bpost le 29 décembre 2020 ; imputation de ces deux factures par le SPF Justice le 31 décembre 2020 sur les crédits du programme 56.05 dédié à l'appui à la perception des amendes routières ; paiement à bpost des deux factures le 29 janvier 2021.

⁵⁷ Voir le point 5.1.

⁵⁸ Ces éléments figurent au point 3.2, point 3.3.2 et au chapitre 5 de ce rapport.

⁵⁹ Voir le point 3.1.1.2.

par le fait que les fonctionnements respectifs ne sont pas bien connus et semblent, dans certains cas, faciliter le recours à des ressources externes, sur la base de contrats ou budgets prévus pour d'autres choses que la numérisation de la justice⁶⁰. Ces tensions ont des répercussions visibles sur la collaboration entre entités et sur la manière dont certains projets sont exécutés.

La cellule stratégique a créé et maintient cette répartition concurrentielle, sans savoir si elle permet de réaliser des projets ou parties de projets dans des délais plus courts en respectant toutes les règles administratives et d'atteindre les objectifs.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice énonce les raisons pour lesquelles trois acteurs ont été impliqués dans la transformation numérique. Il relève, notamment, la faiblesse du SD ICT et le rôle joué par Crossborder en matière d'amendes pénales. En outre, le ministre n'estime pas qu'un régime de concurrence a été instauré entre les acteurs.

La Cour des comptes maintient que les trois acteurs opérationnels ont été placés dans une concurrence destinée à obtenir des résultats plus rapides.

3.3.4 Relations avec les organes de gouvernance

La cellule stratégique a restructuré la gouvernance de la justice en matière de numérisation en créant de nouveaux organes, dont le SOC, le SOC+, le DTO et ses organes⁶¹.

Si la cellule stratégique intervient dans les aspects opérationnels de certains projets de numérisation, elle exerce également une influence importante à l'intérieur même de ces organes. C'est le cas, par exemple, lorsqu'elle tolère des écarts répétés aux lignes directrices de l'architecture d'entreprise par une entité.

Des organes de gouvernance se limitent donc à entériner des décisions déjà prises par la cellule stratégique.

3.3.5 Implication administrative de la cellule stratégique

Par son implication opérationnelle, la cellule stratégique établit parfois elle-même des dossiers ou parties de dossiers administratifs relatifs, par exemple, à des marchés publics ou à la mobilisation de crédits budgétaires provenant de différentes sources de financement (la provision interdépartementale – IDP, le plan de la relance et de résilience – PRR, les crédits du SPF, crédits de Crossborder).

Certains dossiers sont soumis a posteriori à l'administration pour régularisation⁶². D'autres passent au préalable par l'administration, qui les valide systématiquement.

La Cour des comptes souligne que les mécanismes internes du SPF ne sont pas adaptés au mode de gestion de la cellule stratégique⁶³.

60 Voir le point 4.2 et le point 4.3.

61 Voir le point 3.1.1.4.

62 Voir le point 4.3.

63 Voir le point 4.3.

3.4 Positionnement des utilisateurs

La transformation numérique de la justice requiert l'implication suffisante de toutes les parties, dont les utilisateurs⁶⁴, notamment pour comprendre ses besoins et en tenir compte afin de maximiser la valeur ajoutée des produits développés et d'en garantir l'acceptation et l'utilisation.

La suite de ce point aborde donc le rôle des utilisateurs et les attentes à leur égard dans le cadre de la numérisation.

Durant cette législature, le ministre et le DTP se focalisent principalement sur l'ordre judiciaire. Sa contribution au programme est donc indispensable.

3.4.1 Apport des utilisateurs

L'ordre judiciaire est composé de nombreux acteurs (Cour de cassation, cours et tribunaux, ministère public) dotés d'une indépendance organisationnelle. Les processus de travail ne sont donc pas nécessairement standardisés dans une même composante de l'ordre judiciaire. Chacune a ses propres processus, décrits ou non.

Il n'existe pas d'inventaire descriptif des processus métiers nécessaires au fonctionnement de la justice, qui fournisse les informations nécessaires à l'analyse fonctionnelle à réaliser en amont des projets de numérisation et qui identifie les besoins. Ni le SPF ni l'ordre judiciaire n'ont d'ailleurs structuré la définition de leurs besoins, qui sont disparates, non formalisés et non centralisés. Au SPF, ni la Direction générale de l'organisation judiciaire (DG ROJ), qui doit soutenir les activités de l'ordre judiciaire dans tous les domaines nécessaires à son fonctionnement (dont l'ICT)⁶⁵, ni le SE ICT n'ont joué ce rôle.

Aucun processus n'a été élaboré pour définir les besoins des utilisateurs afin d'alimenter la trajectoire de numérisation. La justice ne peut donc pas assurer que sa trajectoire de numérisation soit en adéquation avec les besoins des utilisateurs et ne consiste pas uniquement en une numérisation des processus existants.

Les rôles et responsabilités de chacun n'étant pas définis, les attentes du SPF, de Crossborder, du DTO et de la cellule stratégique envers l'ordre judiciaire n'ont pas toujours été établies, notamment en matière de définition des besoins et de support à la numérisation.

Le DTO avait cependant défini certaines attentes. Un groupe d'aspect⁶⁶ Business Process Management (gestion des processus métiers - BPM) devait notamment être créé pour supporter la réalisation des analyses fonctionnelles et des analyses des processus métiers de la justice. Vu l'importance stratégique du domaine BPM, son fonctionnement devait être assuré par les utilisateurs

⁶⁴ Par utilisateurs, on entend tous les départements et services, internes ou externes au SPF, qui ont des besoins à considérer dans le cadre de la trajectoire de numérisation, pour permettre d'améliorer les processus métiers de la justice et, de manière idéale, une meilleure accessibilité digitale de la justice au citoyen. On peut citer l'administration elle-même pour ses besoins administratifs et de gestion, les directions générales pour les besoins liés aux métiers qu'elles encadrent, par exemple les prisons (DG EPI), la législation (DG WL), l'ordre judiciaire ainsi que les notaires, huissiers, avocats et tous les acteurs de la justice.

⁶⁵ SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, *ibid.*, p. 3.

⁶⁶ C'est-à-dire une structure chargée de définir et surveiller le respect de la méthode et de la stratégie. Pour plus de détails à ce propos, voyez l'[annexe 1](#).

plutôt que par des ressources externes. Le SPF n'avait, en effet, pas lui-même les compétences pour apporter son soutien. Or, ce groupe d'aspect n'a pas été mis en place, les utilisateurs n'ayant pas mis à disposition les ressources et compétences nécessaires pour en assurer le fonctionnement.

Les rôles et responsabilités de l'ordre judiciaire en tant que partie prenante à la numérisation de la justice et utilisateur ne sont pas assez définis. Quand ils le sont, les moyens suffisants pour les assurer ne sont, par ailleurs, pas toujours dégagés par l'ordre judiciaire.

Néanmoins, la maturité de l'ordre judiciaire dans l'accompagnement de la numérisation est croissante. Une professionnalisation de l'ordre judiciaire en cette matière a été enclenchée au DTO et favorisée sous la législature 2019-2024. Par ailleurs, conscient des échecs passés et déterminé à saisir les opportunités actuelles, l'ordre judiciaire qualifie cette numérisation comme celle « *de la dernière chance* ».

3.4.2 Hiérarchisation des besoins

Faute de hiérarchisation claire des projets de numérisation, les membres de l'ordre judiciaire s'adressent directement au SE ICT, au DTO et à Crossborder pour exécuter leurs projets. Chaque membre espère être prioritaire et obtenir des avancées qui le concernent directement. Des discussions et négociations sont systématiquement rouvertes sur les priorités, la répartition des budgets et le calendrier des projets à exécuter.

Alors que les entités SE ICT, DTO, Crossborder sont déjà en concurrence, on en retrouve donc aussi au sein des utilisateurs.

La situation est d'autant plus problématique que le SE ICT n'est pas en mesure de justifier la hiérarchisation de ses activités et des coûts qui y sont liés. Sans identification claire des priorités et des budgets du SE ICT, certaines composantes de l'ordre judiciaire se sentent lésées, au profit d'autres parties prenantes, internes ou pas à l'ordre judiciaire. Cette absence de transparence alimente la méfiance entre l'ordre judiciaire et le SPF plus largement.

L'ordre judiciaire ne s'exprime pas d'une seule voix auprès des acteurs opérationnels de la numérisation. Certaines de ses composantes profitent de cette dynamique concurrentielle qui y règne et de l'absence de synergies entre le SE ICT, Crossborder et DTO pour exercer une certaine influence et satisfaire leurs besoins, sans considération pour l'atteinte des objectifs communs.

De manière générale, la Cour des comptes recommande au ministre de la Justice d'assurer une communication transparente vers l'ensemble des parties prenantes sur ses choix politiques. Il convient que le SPF Justice identifie l'ensemble de celles-ci, avant d'établir toute stratégie.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice de répertorier les processus métiers de la justice et leurs interactions, d'établir une procédure d'identification des besoins des utilisateurs et de mettre en place des méthodes d'analyse de ceux-ci, par exemple via le groupe d'aspect BPM du DTO.

Cet exercice est indispensable pour mieux connaître les besoins essentiels des utilisateurs.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice et au DTO de mobiliser les organes de gouvernance pour alerter en cas de ressources insuffisantes ou indisponibles à mettre à la disposition par les utilisateurs pour permettre la bonne exécution de la trajectoire de numérisation

3.5 Conclusions partielles

De nombreux acteurs jouent un rôle clé dans la trajectoire de numérisation de la justice, nécessitant une gouvernance performante en termes de structure et de processus.

Cependant, la gouvernance en place au département de la justice n'apporte pas le soutien attendu. La collaboration entre les acteurs se caractérise par une absence de confiance et une certaine concurrence.

La position des utilisateurs est complexe. Leur implication adéquate et l'expression correcte de leurs besoins sont déterminantes pour assurer une valeur ajoutée aux projets menés à leur bénéfice. Or, la transmission de ses besoins est défailante, et le SPF Justice ne s'est pas non plus doté d'un processus performant d'identification de ces besoins.

La Cour des comptes recommande donc de clarifier et de définir formellement les rôles et responsabilités de tous les acteurs de la numérisation (dont les utilisateurs) ainsi que d'établir et de formaliser les processus de gouvernance.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le SPF Justice déclare travailler, en concertation notamment avec le Gebecom, à restructurer les organes de gouvernance et à clarifier les rôles et responsabilités de tous les acteurs, y compris des organes de gouvernance, des utilisateurs et des processus.

Chapitre 4

Maîtrise interne et risque de fraude

Ce chapitre aborde la maîtrise interne au sein du SPF Justice, du Digital Transformation Office (DTO) et de Crossborder concernant la trajectoire de numérisation de la justice. Il examine, en particulier, la maîtrise des budgets et des risques associés au recours à la consultance pour exécuter les projets de numérisation. Enfin, il analyse la maîtrise du risque de fraude.

4.1 Budget

La maîtrise budgétaire des projets de numérisation de la justice est insuffisante, tant dans leur planification que dans leur réalisation.

L'utilisation correcte des crédits n'est pas assurée, et il n'y a pas de garantie qu'à moyen et long termes, les moyens nécessaires pour financer les projets initiés seront définis et suffisants pour en assurer la continuité⁶⁷.

4.1.1 Utilisation des crédits

La gestion des crédits par le SPF Justice ne permet pas de garantir une utilisation correcte des budgets prévus pour exécuter les projets en lien avec la numérisation.

Il n'est pas possible de déterminer le coût de la trajectoire de numérisation avec précision, car il n'existe pas de programme budgétaire spécifique ni de vue consolidée de tous les budgets ICT liés aux nouveaux projets, aux activités ponctuelles ou aux héritages techniques à maintenir.

La multitude des sources de financement mobilisées par le SPF, le DTO et Crossborder pour financer les projets est source de complexité. Les crédits propres du SPF sont combinés à des crédits de la provision interdépartementale (IDP) et à des crédits du plan pour la reprise et la résilience (PRR). Toutefois, contrairement à leur destination, des crédits issus des amendes routières sont aussi utilisés pour financer certains projets⁶⁸.

La répartition des projets ou des parties de projet et des budgets associés entre le service d'enca-drement ICT (SE ICT), le DTO et Crossborder renforce cette complexité. C'est, en effet, la cellule stratégique du ministre de la Justice qui effectue la répartition. Elle vise une efficacité immédiate et une réalisation la plus rapide possible des projets⁶⁹.

⁶⁷ Voir le point 5.2.

⁶⁸ Voir le point 4.3.

⁶⁹ Voir le point 3.3.3.

La réconciliation entre les sources de financement et leur allocation dans les différents projets n'est pas systématiquement disponible, et le suivi entre les montants estimés pour les projets et l'état des consommations réelles n'est pas réalisé.

Les rapports budgétaires du SPF Justice, du DTO et de Crossborder sont de qualité inégale, tant sur la forme que sur le contenu des informations. Le partage entre eux des données d'avancement des projets et de consommation des budgets qui leur sont confiés n'est ni uniforme, ni transparent, ce qui déforce les rares mécanismes de suivi mis en place.

Le SPF Justice n'a pas réalisé d'exercice de réconciliation, alors qu'il pouvait le faire puisque toutes les données budgétaires ont transité par ses services. L'exercice est aussi indispensable pour effectuer un pilotage administratif effectif et transparent des crédits dont la gestion lui incombe.

Seule la cellule stratégique du ministre a dressé un état des crédits budgétaires mobilisés dans le cadre de la numérisation. Elle a réalisé cet exercice pour optimiser l'exécution de ses orientations politiques. La cellule a identifié les ressources disponibles et les projets qu'elle souhaite financer. Elle relie ces ressources et projets sur la base d'une interprétation flexible des crédits disponibles, faisant à tort abstraction du principe de spécialité budgétaire.

Selon les déclarations faites par les intervenants lors des entretiens d'audit et la documentation reçue, des crédits du PRR ont servi à financer des dépenses non intégralement rattachables au périmètre des projets éligibles dans le cadre de ce plan. C'est le cas, par exemple, des prestations d'un consultant expert en achats ICT commandées sur la base d'un marché public lancé par le DTO et financées par des crédits dédiés à des dépenses liées au PRR.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice conteste que des crédits du PRR ont été utilisés à d'autres fins. La Cour des comptes relève toutefois qu'il ressort des travaux d'audit que des financements du PRR ont servi à d'autres projets non éligibles à ces financements. C'est le cas, par exemple, du partenariat d'innovation, qui ne couvre pas uniquement des projets liés au DTP.

En outre, des recettes issues de la perception des amendes⁷⁰ via Crossborder ont servi à financer des projets relatifs à la numérisation de la justice, notamment des prestations de consultants de bpost⁷¹ sur la base d'une convention relative au traitement financier et administratif d'amendes⁷². Ces prestations ont, par exemple, contribué à développer le projet Dossier digital au profit de la justice. La Cour des comptes constate ici le non-respect du principe de spécialité budgétaire.

Par ailleurs, concernant le suivi des projets en cours, la vérification par le SPF Justice, le DTO ou Crossborder de ce qui a été effectivement accompli par les prestataires externes est insuffisante, notamment parce qu'il est difficile de rattacher une dépense à un produit attendu ou à l'atteinte d'un objectif clairement identifié dès le lancement des prestations. Il n'est donc pas assuré que

⁷⁰ Loi du 6 décembre 2005 relative à la répartition d'une partie des recettes fédérales en matière de sécurité routière. L'article 4 de cette loi précise que la part du fonds de sécurité routière qui est attribuée au SPF Justice (fonds repris à l'annexe de loi organique créant des fonds budgétaires du 27 décembre 1990 sous la référence 12-3) « est utilisée pour financer l'exécution de mesures ou de peines alternatives visant l'amélioration de la sécurité routière. Il est également utilisé afin de financer la partie du processus de traitement géré par la justice en vue d'optimiser exclusivement la perception des amendes relatives aux infractions routières ».

⁷¹ Ces consultants externes sont donc rémunérés par bpost.

⁷² Conventions d'approfondissement du sixième contrat de gestion relative au traitement financier et administratif des amendes routières, entre l'État belge et bpost.

toutes les prestations facturées méritaient d'être réceptionnées et payées aux partenaires externes⁷³ ni qu'elles ont apporté une valeur ajoutée du niveau escompté. Il n'est pas non plus garanti que les consultants ont toujours travaillé sur les projets auxquels ils étaient contractuellement assignés.

4.1.2 Disponibilité et suffisance des moyens budgétaires

Le SPF Justice n'a pas de vue claire de sa situation ICT et n'est pas en mesure de fournir une vue intégrée sur ce qui est à financer. Par exemple, le coût de la résorption de sa dette technologique⁷⁴ n'a pas été calculé, l'inventaire des applications existantes à maintenir n'est pas à jour, les budgets nécessaires pour maintenir ses *legacy systems* et satisfaire ses besoins internes en numérisation n'ont pas été définis. Le SPF n'a pas non plus mis en place une comptabilité analytique qui permettrait de suivre les moyens ayant jusqu'alors contribué aux précédents efforts de numérisation. Dans ce contexte, il ne peut pas déterminer combien coûte sa fonction ICT, quels sont les moyens dont il a besoin et quels pourraient être les gains budgétaires liés à une numérisation progressive.

Les moyens liés aux nouveaux projets de numérisation ont été définis par la cellule stratégique, qui a consulté le SPF Justice, le DTO et Crossborder. Cet exercice a été réalisé à l'horizon 2024, pour s'aligner sur la fin de la législature, et 2025, pour tenir compte de l'échéance du DTO.

Les projets lancés n'ont pas systématiquement fait l'objet d'une analyse de coûts à court, moyen et long termes. En d'autres termes, il n'y a pas d'évaluation de l'ampleur des moyens nécessaires pour développer les projets de numérisation, ni pour en assurer la continuité dans leur phase d'exécution (maintenance corrective et évolutive, formations du personnel, etc.)⁷⁵.

Si des ébauches de planification pluriannuelle existent, elles ne sont ni complètes ni intégrées entre les acteurs (SPF Justice, le DTO et Crossborder) et ne sont pas assorties de garanties que les crédits identifiés seront disponibles. La finançabilité des projets n'est donc pas systématiquement évaluée ni garantie.

Au-delà de celle-ci, les analyses préalables démontrant l'efficacité, le retour sur investissement (*Return On Investment* – ROI) ou le bon rapport coût/bénéfice (*Value for Money* – VFM) des projets choisis sont quasi inexistantes. La préoccupation de l'efficacité immédiate l'emporte sur tout autre type d'analyse servant la conduite d'une stratégie.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice de renforcer la maîtrise budgétaire des activités liées à la numérisation de la justice.

Pour assurer une utilisation correcte des crédits, la Cour des comptes recommande d'avoir une vue exhaustive et transparente des sources de financement et des postes de dépenses à court, moyen et long termes et sur une base pluriannuelle. Des critères permettant de définir quel projet sera financé sur la base de quelle source budgétaire, par quelle entité et sur quelle période doivent être établis.

⁷³ Voir le point 3.3.2, en particulier l'exemple du marché irrégulier pour le projet Justsign, dans lequel des prestations ont été commandées et réceptionnées fin décembre 2020, et payées à bpost fin janvier 2021.

⁷⁴ La dette technologique est la description des conséquences du choix de solutions technologiques non optimales et de pratiques inefficaces. Au fil du temps, ces décisions peuvent entraîner des failles dans les logiciels, une diminution des fonctionnalités ou encore une architecture mal adaptée aux besoins.

⁷⁵ Voir le point 5.2.

Les mécanismes de contrôle des dépenses doivent être renforcés pour assurer que les crédits soient utilisés aux fins auxquelles ils étaient destinés. En outre, les rapports sur les informations budgétaires établis par toutes les entités impliquées dans la numérisation, ceux de Crossborder en particulier, doivent être uniformisés, suivis et contrôlés. Il convient, enfin, de renforcer le contrôle des prestations en cours d'exécution des projets pour s'assurer de leur exécution correcte avant de payer les factures.

Pour fournir une assurance qu'à terme, les moyens budgétaires nécessaires seront identifiés et suffisants, il convient d'intégrer les données, disponibles ou à estimer, afin d'avoir une vue consolidée du coût actuel et futur de la trajectoire de numérisation et d'analyser les coûts, notamment, par la définition des ROI (*Return on Investment* - Retour sur investissement) et VFM (*Value for Money* - rapport coût-bénéfice) des projets, avant leur lancement.

4.2 Consultance

Le recours à la consultance est massif.

On distingue, d'une part, les consultants Egov Select⁷⁶ et, d'autre part, les consultants, indépendants ou de firmes, qui doivent être mobilisés sur la base de marchés publics.

Les informations transmises par le SPF Justice et le DTO ne permettent pas de chiffrer avec exactitude le nombre de consultants mobilisés dans les projets en lien avec la numérisation de la justice.

D'après la liste des consultants fournie par le service d'encadrement Personnel et Organisation (SE P&O), transmise par le SE ICT, le SPF Justice fait état, en septembre 2023, de 554 consultants externes rattachés au SE ICT ; or, cette liste comprend, outre des consultants travaillant pour le SE ICT, d'autres consultants, qui travaillent pour Crossborder et DTO. Cette liste n'est ni correcte ni complète : certains s'y retrouvent, alors qu'ils ne travaillent plus pour le SPF Justice ou le DTO. D'autres manquent, alors qu'ils y travaillent.

Selon les listes fournies par les trois acteurs, 457 consultants externes sont comptabilisés :

- En février 2023, le SE ICT dénombre 92 consultants externes (dont 26 Egov) pour 145 statutaires et contractuels, avant *redesign* et mise en place des binômes de manager-consultant⁷⁷.
- En novembre 2023, Crossborder comptabilise 228 consultants externes (y compris 87 externes pour assurer les tâches administratives et d'appui ainsi que le centre d'appel⁷⁸) pour 6 statutaires.
- En décembre 2023, le DTO compte 137 consultants externes (dont 1 Egov), et 6 ETP internes détachés pour le DTO Business.

À titre indicatif, la Cour des comptes estime que le nombre de consultants externes travaillant chez Crossborder, le DTO et au SE ICT avoisine 500 personnes.

⁷⁶ Egov (Egov Select depuis 2017) est une ASBL qui traite les offres d'emploi des autorités fédérales destinées aux professionnels ICT. Elle compte 700 collaborateurs détachés auprès de 37 services publics et institutions (voir Egov Select, *À propos de Egov Select*, page web consultée le 3 avril 2024, egovselect.be). Elle a été fondée en 2001 par l'État belge, le Bureau fédéral du plan et l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

⁷⁷ Voir le point 4.2.1.

⁷⁸ Par exemple, le contact direct avec les citoyens et la gestion des incidents sont assurés par les services call center et back office de Crossborder.

Dans les faits, cette externalisation a été rendue incontournable par le manque de compétences internes disponibles, en nombre et en expertise, et par les ambitions politiques de numérisation stimulées budgétairement, avec un délai d'exécution demandé particulièrement court.

Cette mobilisation d'experts externes s'est réalisée sans stratégie d'externalisation. La consultance est omniprésente chez tous les acteurs (SE ICT, DTO, Crossborder, cellule stratégique). On la retrouve à tous les niveaux d'action, du plus technique et opérationnel au plus stratégique voire politique si on considère les prestations de consultants externes dans la cellule stratégique même.

La maîtrise des risques associés à ce recours à la consultance est insuffisante, notamment en termes budgétaires, de gestion des conflits d'intérêts et de prévention d'une influence commerciale divergente des intérêts publics.

4.2.1 Ampleur et stratégie d'externalisation

Malgré la forte dépendance à la consultance, aucune vision ni stratégie globale d'externalisation n'est établie pour définir, notamment, les critères et modalités de recours à la consultance externe, par exemple pour les fonctions ou missions visées incluant les livrables à fournir ou objectifs à atteindre, la durée selon le type de missions, les responsabilités dans le suivi et le contrôle des prestations avant facturation, les modalités de transfert des connaissances entre consultants et fonctionnaires.

Ni le SPF Justice (SE ICT et SE P&O) ni Crossborder n'a pu fournir une liste détaillée et actualisée des consultants auxquels ils font appel. Le DTO, en revanche, a transmis une telle liste, comprenant néanmoins quelques erreurs depuis lors explicitées et corrigées. Aucun outil ne consolide l'identité des consultants, leur provenance contractuelle et commerciale, les missions auxquelles ils sont assignés et sur la base de quels profil et compétences individuels, la durée de leur contrat et leur tarif.

Chez tous les acteurs (SE ICT, DTO, Crossborder, cellule stratégique), des consultants sont placés à des postes opérationnels et techniques, mais aussi stratégiques, notamment à des niveaux touchant au management et à la gouvernance générale. C'est le cas :

- au SE ICT, où des binômes manager-consultant sont établis pour presque toutes les positions managériales ;
- au DTO, où les managers des groupes d'aspects sont tous issus de firmes externes ;
- chez Crossborder, où les positions hiérarchiques directement inférieures à la direction et, depuis novembre 2023, de la direction elle-même sont toutes remplies par des consultants ;
- à la cellule stratégique, où des experts externes ont participé à la définition de la trajectoire politique de numérisation et contribuent à définir et exécuter les choix stratégiques, notamment en matière de marchés publics ;
- aux SOC et SOC+, auxquels un consultant à la base chargé de la gestion du changement au DTO participe ;
- dans l'Architecture Review Board (ARB)⁷⁹, où des consultants interviennent directement dans les choix stratégiques en matière d'architecture d'entreprise.

⁷⁹ Structure chargée de maintenir la cohérence entre le développement d'applications par les différentes entités et une forme d'architecture d'entreprise ainsi que de l'optimisation et du contrôle des coûts. Pour plus de détails à ce propos, voir l'annexe 1.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice estime que la Cour des comptes critique le recours excessif à la consultance. En réalité, la Cour estime que le recours massif à la consultance n'est pas assez maîtrisé et qu'il n'existe pas de stratégie d'externalisation. Tout en expliquant les raisons du recours à la consultance, le ministre reconnaît que des mesures supplémentaires auraient dû être prises pour éviter, notamment, de confier des fonctions dirigeantes ou de contrôle à des consultants externes. Il précise aussi que le suivi des prestations fournies a été renforcé.

4.2.2 Maîtrise des risques liés au recours à la consultance

Le risque lié à l'omniprésence des consultants est intensifié par le fait que les mêmes firmes sont impliquées pour fournir des profils de compétences, sans traçabilité systématique.

Une attention est portée à l'achat de prestations sur des bases contractuelles variées⁸⁰ et sur la mise en place de mécanismes, notamment d'accords-cadres, visant à maximiser la disponibilité et le choix de profils en cours d'exécution de ces contrats. Malgré cette diversification, le risque persiste de retrouver chez tous les acteurs et à tous les niveaux, les mêmes prestataires, proposant les mêmes profils : des accords de sous-traitance permettent dans les faits que les mêmes firmes se retrouvent régulièrement impliquées dans les contrats de consultance des unes et des autres.

Le contrôle administratif lors du lancement et de l'exécution se limite à une vérification, purement formelle, des dossiers d'achat, sans une analyse critique de l'opportunité.

L'administration érige des mécanismes de gestion des conflits d'intérêts, notamment des *Chinese walls*⁸¹, quand elle s'efforce d'identifier les liens commerciaux ou personnels entre les consultants auxquels elle recourt. Sa volonté est alors de limiter la circulation de l'information en veillant scrupuleusement à ce que les consultants n'aient accès qu'aux informations qui les concernent directement dans le cadre de leurs missions et ne puissent pas acquérir d'information utilisable commercialement pour d'autres contrats, actuels ou futurs.

Cependant, ces mécanismes requièrent une vigilance accrue et ne garantissent pas qu'ils soient efficaces, tant la présence des consultants au sein des structures est généralisée.

Dans certaines situations, le manque de transparence des liens contractuels entre consultants complique la détection des conflits d'intérêts potentiels et la mise en place de mécanismes de protection des intérêts de l'État. C'est, par exemple, le cas quand l'administration recourt à des systèmes de *brokers*⁸² et/ou à de la sous-traitance, sans mécanismes complémentaires de vérification des conflits d'intérêts potentiels. Or, l'analyse de certains liens contractuels entre consultants montre que certains partagent des intérêts commerciaux non immédiatement identifiables

80 Sont notamment disponibles, pour le SPF Justice, des marchés publics lancés en centrale d'achats par Smals, Bosa ou la Chancellerie.

81 L'expression *Chinese walls* désigne des garde-fous, c'est-à-dire des cloisons pour empêcher un flux d'informations entre des entités clairement identifiées pour éviter leur utilisation abusive. Voir, notamment, la définition de l'ESMA, *Status of implementation*, 25 septembre 2020, 40 p., www.esma.europa.eu.

82 Un *broker* est ici compris comme un intermédiaire entre des clients et des profils spécifiques (le plus souvent de consultants) dont les clients sont à la recherche. Cet intermédiaire sélectionne des profils inscrits dans sa base de données, en fonction de critères (expertise, disponibilité, prix...) déterminés par le client, et les met ensuite à la disposition de celui-ci. Le client choisit celui qui lui convient et rémunère tant le broker (en général via une commission) que le profil retenu en fonction des prestations qu'il réalise.

(l'entité finale pour laquelle travaille un consultant en sous-traitance n'est pas toujours identifiée ou visible et, donc, les intérêts qu'il partage non plus). Elle montre aussi qu'ils ont été placés à des positions stratégiques clés (stratégie d'achat au sein de la cellule stratégique, encadrement du *redesign* du SE ICT, aspects en lien avec la sécurité IT au DTO...).

Par ailleurs, des principes régissant les marchés publics n'ont pas été respectés. Certains consultants ont ainsi été désignés nominativement, sans réelle mise en concurrence préalable. La cellule stratégique intervient régulièrement dans le choix de consultants particuliers, auprès de tous les acteurs (SE ICT, DTO et Crossborder). Par exemple, la cellule stratégique définit certaines fonctions ou missions à attribuer à certains consultants qu'elle identifie au préalable. Elle décide encore du maintien de certains consultants à certaines fonctions ou, aussi, définit et adapte la portée des missions de consultants suivant des demandes ad hoc, avant tout contrôle administratif et budgétaire devant, notamment, permettre de vérifier la légalité et l'opportunité de ces modifications.

Des pratiques de régularisation a posteriori de situations irrégulières en lien avec les prestations de certains consultants ont été observées. Concrètement, elles consistent à transférer les prestations d'un consultant d'un contrat et du budget qui y est associé, non prévu pour l'exécution de ce type de prestations, vers un second contrat plus adapté, alors que le consultant a déjà réalisé des prestations sur la base du premier contrat.

Pareille situation irrégulière a, par exemple, été observée pour des prestations liées au Dossier digital au sein de Crossborder, sur la base de crédits initialement dédiés à la convention relative aux amendes. Ces prestations ont, en cours de route, été peu à peu régularisées en les rattachant à un accord-cadre lancé par le DTO.

Le manque de maîtrise de la consultance s'observe également dans le suivi, par l'administration, des prestations réelles des consultants. L'absence d'obligations de résultats ou de moyens, la présence de consultants à demeure sans mission clairement définie, le suivi aléatoire des prestations et de leur rapportage via des relevés de prestations (*timesheets*) disparates et/ou non détaillées, le manque de vérification des prestations et des livrables, voire la vérification intermédiaire des prestations par des consultants externes, dont certains proviennent parfois de la même firme, contreviennent au contrôle qu'une administration doit réaliser. Ce manque de contrôle génère entre autres un risque de double paiement de prestations identiques.

Enfin, il existe un risque d'influence commerciale de firmes qui tirent profit de leurs positions stratégiques. Ces firmes pourraient orienter l'administration vers des solutions qui correspondent davantage à leurs possibilités technico-commerciales qu'aux besoins réels de l'administration.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice de mettre en place une stratégie d'externalisation et de renforcer considérablement la maîtrise des risques qui y sont associés.

La Cour des comptes recommande ainsi de développer une vision sur la place et l'ampleur de la consultance dans l'organisation, en déterminant, par exemple, les cas dans lesquels le SPF entend recourir à de la consultance externe comme moyen de sourcing HR, les profils externalisables, les durées de missions visées, les types d'objectifs fixés (obligation de moyen ou de résultat) ainsi que comment et par qui les prestations sont contrôlées.

La Cour des comptes recommande également de mieux maîtriser chacun des risques liés à l'externalisation.

Il convient de documenter les bases contractuelles sur lesquelles les consultants sont engagés et, éventuellement, de consigner l'information permettant d'identifier les sous-traitants dont sont issus ces consultants.

Il est nécessaire d'augmenter la traçabilité en rendant visibles les transferts entre contrats, notamment dans le cadre des « régularisations » opérées par le SPF Justice et Crossborder en particulier. Le suivi des prestations des consultants, par la vérification réelle et par le SPF lui-même, doit être objectif et standardisé entre entités et services.

Un lien entre la stratégie (HR) d'externalisation et la stratégie des achats et de gestion des marchés publics est à établir, notamment pour sécuriser les bases contractuelles mobilisées pour externaliser et pour objectiver le choix des consultants. Les décisions de désigner, de maintenir ou de se défaire d'un consultant méritent d'être davantage motivées et la clarté doit être faite sur qui a le pouvoir de prendre ces décisions. Les conflits d'intérêts doivent être rendus davantage identifiables. La portée des missions confiées aux consultants externes et leur accès à l'information stratégique du SPF doivent être davantage cadrés.

Enfin, des mesures efficaces doivent être mises en place en urgence, pour la gestion du risque de conflit d'intérêts, d'ententes et d'influence commerciale. La mise en place de ces mesures nécessite de développer en interne une capacité à définir les besoins propres de la justice et à remettre en question les propositions introduites par les consultants quant à leurs implications à court, moyen et long termes pour la justice.

4.3 Fraude et maîtrise interne

La prise en compte insuffisante du risque de fraude par les acteurs de la numérisation de la justice empêche de fournir une assurance raisonnable que ce risque est suffisamment maîtrisé.

La Cour des comptes constate un déficit de mécanismes ciblant la prévention et la détection de la fraude dans la trajectoire de numérisation de la justice.

La Cour des comptes constate en particulier :

- le non-respect répété des principes budgétaires, notamment par l'utilisation de crédits européens pour le financement de dépenses non éligibles dans le plan PRR, ainsi que de crédits issus des amendes utilisés via Crossborder pour le financement de dépenses liées à la numérisation de la justice⁸³ ;
- le non-respect répété des principes relatifs aux marchés publics, notamment le choix direct, nominatif et sans mise en concurrence effective de consultants ou encore le démarrage de missions de consultance avant toute formalisation contractuelle, impliquant une régularisation a posteriori de décisions ;
- un manque de maîtrise de la consultance menant à des situations de conflits d'intérêts à des niveaux d'action opérationnels et stratégiques, aggravé par l'incapacité à identifier clairement

83 Voir le point 4.1 et le point 4.2.

tous les liens et influences commerciaux entre firmes impliquées dans la trajectoire de numérisation auprès du SE ICT, de DTO, de Crossborder et de la cellule stratégique.

Ces constats s'inscrivent dans le contexte où la cellule stratégique vise des résultats rapides, ne permettant pas à l'administration de systématiquement respecter les procédures de validation et de contrôle administratif et budgétaire de base.

Certains dossiers impliquent une demande de régularisation administrative et budgétaire, suite à des situations irrégulières, telles que des prestations effectuées sans une base contractuelle marché public valable et/ou sans identification précise et préalable des crédits nécessaires⁸⁴. Ces dossiers sont soumis pour avis et décision à toute la chaîne de contrôle administratif et budgétaire.

L'Inspection des finances a émis plusieurs avis défavorables sur des propositions de décisions du SPF en lien avec sa numérisation. Dans d'autres cas, l'Inspection des finances a remis des avis favorables avec mention de remarques quant à la légalité et/ou l'opportunité de ces dossiers. Ceux-ci ont donc pu être validés par le comité de direction ou le ministre de la Justice, en fonction de leur montant. Les mécanismes de contrôle interne ont rarement débouché sur un blocage et/ou une escalade à un niveau politique⁸⁵ des propositions irrégulières formulées par l'intermédiaire de l'administration.

Le manque de maîtrise général est connu de chacun des acteurs et peu de mesures correctrices ont été mises en place.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice d'élaborer une stratégie spécifique de gestion du risque de fraudes internes (perpétrées par des parties de l'organisation) et externes (sur l'organisation par des parties extérieures)⁸⁶. Il convient que le SPF évalue le risque de fraude, conçoive et déploie des activités de contrôle préventif et de détection de la fraude et qu'il conduise, si le cas se présente, les investigations nécessaires.

De manière générale, la Cour des comptes recommande au SPF Justice de renforcer le contrôle interne touchant aux processus administratif, budgétaire et de gestion, c'est-à-dire concernant la légalité, la régularité, la disponibilité des crédits et l'opportunité des achats dans le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Les mécanismes prévus doivent être pleinement opérants, en permettant à chacun des acteurs de jouer son rôle.

⁸⁴ Certaines modifications via Crossborder de la plate-forme Mach ont été régularisées après réalisation des modifications, ou encore des contrats de consultance via *broker* sont régularisés après le démarrage de sa mission par le consultant.

⁸⁵ Voir l'arrêté royal du 20 mai 2022 relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion, notamment la procédure de saisie de la secrétaire d'État au Budget en cas d'avis défavorable de l'Inspection des finances, prévue à l'article 25.

⁸⁶ Cette stratégie devrait viser à identifier et examiner les actions inappropriées destinées à fausser l'information financière ou non financière, détourner des actifs, perpétrer des actes illégaux ou de corruption. Il s'agit d'établir des politiques de gouvernance du risque de fraude en intégrant le référentiel Coso de gestion du risque de fraude.

4.4 Conclusions partielles

La maîtrise interne mise en œuvre au SPF Justice, incluant Crossborder, et au DTO est insuffisante, en particulier lorsque sont considérés les risques budgétaires, les risques liés à l'externalisation de prestations vers des consultants et le risque de fraude.

La maîtrise budgétaire des projets liés à la numérisation est insuffisante : non seulement il ne peut pas être garanti que les crédits soient correctement utilisés, ni que les moyens budgétaires nécessaires pour soutenir les projets actuels et ceux à venir seront disponibles.

Par ailleurs, la consultance mobilisée dans la trajectoire de numérisation est centrale, car rendue incontournable par le manque de compétences internes et par les ambitions stimulées par un accroissement des moyens budgétaires. Il n'existe pourtant pas de stratégie d'externalisation ni de maîtrise suffisante des risques liés à ce recours à la consultance. Ce constat s'observe notamment en termes de gestion des budgets, mais également de conflits d'intérêts et d'influences commerciales des consultants et firmes impliqués dans les projets.

Enfin, le risque de fraude n'est pas assez maîtrisé. Le non-respect des règles budgétaires et administratives ainsi que le manque de maîtrise des risques sont connus. Les mesures correctives prises depuis que ces situations ont été identifiées sont insuffisantes.

La Cour des comptes recommande dès lors au SPF Justice de renforcer la maîtrise budgétaire des activités liées à la numérisation de la justice. Elle recommande également de mettre au point et d'utiliser une stratégie d'externalisation, tout en renforçant la maîtrise des risques y associés, dont ceux liés aux conflits d'intérêts et aux influences commerciales.

La Cour des comptes recommande par ailleurs au SPF Justice d'élaborer une stratégie spécifique pour gérer le risque de fraude. Elle l'invite à rendre son contrôle interne administratif, budgétaire et de gestion pleinement effectif.

Le ministre de la Justice conteste les constats de la Cour des comptes liés au non-respect des procédures budgétaires, de passation des marchés publics et de maîtrise de la consultance. Or, la Cour a relevé plusieurs régularisations ultérieures lors des travaux d'audit, que l'Inspection des finances a également soulignées. Elles ont fait suite à l'intervention opérationnelle de la cellule stratégique (par exemple, l'attribution à bpost d'un marché sans disposer d'une offre régulière pour 5,8 millions d'euros, dont 3,1 pour Justsign, voir le [point 3.3.2](#)).

Par ailleurs, dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le SPF justice déclare prendre un certain nombre de mesures pour renforcer le contrôle interne et la maîtrise financière des investissements et de la consultance via, notamment, la définition d'une politique d'externalisation. Il déclare aussi avoir pris, depuis le début 2024, de nouvelles mesures pour mieux maîtriser les activités de Crossborder et leur suivi budgétaire.

Chapitre 5

Fonctions de support et soutenabilité

Ce chapitre analyse comment le SPF Justice remplit ses fonctions de support administratif pour réaliser la trajectoire de numérisation de la justice. Il examine ensuite la prise en compte de la soutenabilité de cette trajectoire par tous les acteurs impliqués.

Le SPF Justice a pour mission de « *préparer, mettre en œuvre et évaluer la législation nationale et supranationale et [d']offrir l'appui au ministre de la Justice* »⁸⁷. Sous l'égide du président du comité de direction, responsable du management opérationnel⁸⁸, le SPF Justice met en œuvre les politiques et stratégies décidées par le gouvernement fédéral. En tant qu'administration, le SPF Justice doit également assurer que ces politiques et stratégies soient soutenables aux niveaux budgétaire et technique ainsi qu'en termes de ressources humaines.

5.1 Processus administratifs de base

Ce point examine la maîtrise des processus administratifs de base par le SPF Justice à propos des dimensions suivantes : ressources humaines, gestion de projet (*Project Management Office - PMO*), législation, budget, marchés publics, architecture d'entreprise et IT.

5.1.1 Ressources humaines

Au SPF Justice, la politique de ressources humaines (RH) est mise en œuvre par le service d'encadrement Personnel et Organisation (SE P&O). Ce service est responsable de la planification stratégique RH, de la gestion administrative et financière du personnel, de la politique de développement du personnel, de la sélection, etc.⁸⁹

Le SE P&O explique rencontrer des difficultés pour recruter, notamment en raison de la lenteur des procédures d'annonce de postes vacants et de sélection des candidats, du manque d'attractivité du SPF malgré une tentative de le rendre plus visible, et de la difficulté, pour le secteur public, d'engager des profils spécifiques, dont certains experts IT.

⁸⁷ SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, op. cit., p. 2.

⁸⁸ Article 6 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral.

⁸⁹ SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, op. cit., p. 4.

Cependant, le SE P&O n'est pas en mesure de soutenir les services internes au SPF mobilisés dans les projets de numérisation, car il n'a pas mis en place certains outils pourtant essentiels à la gestion des ressources humaines d'un SPF. Manquent en effet, notamment, les outils suivants :

- un inventaire descriptif des fonctions du SPF Justice et de leurs interactions ;
- un plan de personnel pour le service d'encadrement ICT (SE ICT) ;
- une matrice des compétences pour le SE ICT ;
- un plan de transfert des connaissances ;
- des lignes directrices (*guidelines*) pour le recours à la consultance ;
- une liste exhaustive et à jour de tous les collaborateurs, quel que soit leur statut (mandataires, fonctionnaires, contractuels, intérimaires, consultants) ;
- un plan de gestion du changement.

Les difficultés constatées au niveau du SE P&O ont une incidence négative sur le fonctionnement du SE ICT.

Le SE ICT est confronté à des inadéquations entre les profils des personnes engagées et les fonctions qu'elles occupent. Dans certains cas, des profils sont attachés à des fonctions qui ne leur conviennent pas, faute de compétence adéquate (sur- ou sous-expertise) ou de motivation.

Le SE ICT relaie également des difficultés à mener de front son *redesign* et les projets ou tâches qui lui sont confiés dans le cadre de la numérisation ou en parallèle de celle-ci. Le service ICT estime qu'un renforcement de ses capacités en ressources humaines est requis avant de pouvoir mettre en œuvre son *redesign* et répondre aux attentes qui lui sont adressées.

Ces inadéquations entre certains profils et les fonctions du SE ICT ainsi que la mobilisation de ressources internes sur le nécessaire *redesign* de ce service rendent difficile la contribution du SE ICT à la trajectoire de numérisation. Cette maîtrise insuffisante des ressources humaines du SE ICT et la recherche d'avancées rapides dans la trajectoire de numérisation ont poussé la cellule stratégique du ministre de la Justice et le SPF Justice à se tourner vers la création d'un Digital Transformation Office (DTO) externe au SPF et à recourir massivement à de la consultance externe⁹⁰ et aux équipes du projet Crossborder.

La Cour des comptes recommande de davantage intégrer le renforcement des fonctions de support ICT au SE ICT. Tant le ministre de la Justice lors de la définition de la stratégie de numérisation que le SPF Justice dans le cadre de ses activités doivent prendre en compte les ressources à mobiliser, le calendrier du *redesign* et l'augmentation progressive de la maturité du département.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice, et au SE P&O en particulier, de renforcer son soutien aux services internes, notamment en mettant en place les outils manquants, pourtant essentiels à la gestion des ressources humaines.

5.1.2 Gestion de projet (PMO)

Pour rappel, la trajectoire de numérisation de la justice combine différents ensembles de projets, menés par plusieurs entités distinctes (SE ICT, DTO, Crossborder). La gestion de ces projets est cependant immature.

⁹⁰ Voir le point 4.2.

À la base, il n'existe pas de vue complète de l'ensemble des processus, dont les processus métiers, de la justice. L'identification des besoins des parties prenantes est ponctuelle, sans structuration généralisée pour l'ensemble de la justice.

Les processus d'expression et d'identification des besoins des parties prenantes diffèrent selon qu'il s'agit des prisons via la Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI), de l'ordre judiciaire via la Direction générale de l'organisation judiciaire (DG ROJ) ou des autres métiers de la justice (notamment la DG Législation, Libertés et Droits fondamentaux (DG WL), le Moniteur belge...) voire de l'administration même. Pour les parties prenantes autres que l'ordre judiciaire, ces processus sont gérés par le SE ICT, dont l'incapacité à gérer toutes ses missions a été soulignée⁹¹.

Sous cette législature, la focale de la numérisation a volontairement été placée quasi exclusivement sur l'ordre judiciaire. Même si sa maturité a quelque peu augmenté dernièrement et malgré les moyens considérables alloués à sa numérisation, les processus d'expression et d'identification des besoins des utilisateurs ne sont pas performants.

En termes d'expression, l'ordre judiciaire n'a pas structuré la définition de son besoin, et un manque de capacité d'analyse de ces besoins est observé.

En termes d'identification des besoins, la DG ROJ n'assume pas son rôle de service d'appui vis-à-vis de l'ordre judiciaire. Dans une recherche de résultats, ce rôle a donc été expressément renvoyé vers le DTO.

Par ailleurs, la justice n'est pas en mesure d'aligner ses projets sur la trajectoire de numérisation. En effet, le SPF Justice n'a pas établi d'inventaire global et intégré des projets ICT concernant tous les acteurs de la justice.

Seul le DTO a élaboré un tableau de bord des projets qu'il gère, mais limité au périmètre du plan de transformation numérique (DTP). Le SE ICT et Crossborder n'ont pas de liste exhaustive des projets de numérisation.

Le SPF Justice et les utilisateurs ne sont pas non plus en mesure de confirmer qu'ils couvrent les activités clés ou prioritaires de la justice, car il n'existe pas de critère de hiérarchisation des projets ni, plus généralement, de vue sur les processus métiers nécessaires au fonctionnement de la justice.

Les méthodes de gestion des projets ne sont pas coordonnées entre les trois responsables (SE ICT, DTO, Crossborder) de la mise en œuvre de la numérisation. Il n'existe ni PMO commun (chaque entité dispose de son propre PMO) ni coordination entre les PMO de chaque entité.

⁹¹ Voir le point 5.1.1.

En phase d'initiation des projets, les documents nécessaires de référence ne sont pas systématiquement présents⁹², comme les suivants :

- une demande d'initiation de projet contenant de l'information sur le demandeur, les besoins opérationnels et les résultats escomptés du projet ;
- une étude d'opportunité (*business case*), qui fournit la justification du projet et définit ses besoins budgétaires décrits dans des sections traitant du contexte opérationnel, de la description du problème, du projet, des solutions possibles, des coûts et de l'échéancier ;
- une charte du projet, qui détaille la définition du projet en termes de périmètre, de coût, de temps et de risque ainsi que les jalons, les produits livrables, l'organisation du projet, etc.⁹³

L'établissement de tels documents de référence est pourtant nécessaire pour permettre ensuite la bonne planification, exécution et clôture des projets. Si certaines initiatives ont été prises, notamment par le DTO, dans le sens de la documentation systématique de ces informations, la démarche n'est pas étendue à toutes les entités de manière harmonisée.

En outre, le suivi des projets n'est pas performant sur plusieurs éléments. Premièrement, il y a peu de maîtrise des périmètres des projets. Deuxièmement, il est impossible de donner une assurance sur la maîtrise du respect des délais, car il n'existe pas de document de référence sur la définition des délais pour les projets et parce qu'il y a peu de vue et d'explication sur les retards. Différents acteurs font pourtant état de retards : c'est le cas, par exemple, du projet Dossier digital ou encore du *Just New CMS (Case Management System)*. Troisièmement, il n'existe pas de suivi des moyens (dépensés et à budgéter), de rapportage intégré voire de comptabilité analytique⁹⁴. Quatrièmement, il n'est pas possible d'assurer l'atteinte des résultats et, donc, la performance des projets, car les objectifs à atteindre ne sont pas explicitement fixés ni assortis d'indicateurs, comme des indicateurs de performance ou de satisfaction des parties prenantes. À ce jour, la satisfaction des utilisateurs ne se manifeste que par la prise en compte de leurs besoins en tant que partie prenante. Les utilisateurs font part de manière non structurée de leur satisfaction à la réception des produits. Il ressort enfin qu'aucun critère de réussite ou d'échec des projets n'a été déterminé.

Enfin, aucune gestion du changement organisationnel n'accompagne la trajectoire de numérisation. Quand elle est mise en place, elle se limite à la communication liée au projet concerné voire à un accompagnement et à la formation des utilisateurs finaux. Cette approche limitée ne permet pas de soutenir véritablement la réalisation des changements organisationnels que la numérisation génère.

Or, dans le cadre d'une stratégie globale de numérisation, la manière de travailler de toutes les parties prenantes doit évoluer. Il est donc primordial d'ériger une nouvelle vision stimulante auprès de l'ensemble des acteurs pour que la trajectoire de numérisation (et des projets en découlant) soit adoptée le plus efficacement possible.

Selon la Cour des comptes, le SPF Justice devrait s'atteler à établir une gestion de portefeuilles de projets (*portfolio management*) pour l'ensemble du SPF, incluant la numérisation de la justice.

⁹² Quelle que soit la méthodologie de projet utilisée, les documents suivants sont partagés : extrait issu de la méthodologie PM² prônée par l'Union européenne, voir Commission européenne, *PM² Project Management Methodology*, Guid 3.1, Bruxelles/Luxembourg, 2023, 148 p., commission.europa.eu.

⁹³ Commission européenne, *PM² Project Management Methodology*, op. cit.

⁹⁴ Voir le point 4.3.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice, dont Crossborder, et au DTO, d'adopter une méthode commune de gestion de projets afin de mettre en œuvre de manière cohérente la trajectoire de numérisation. Une méthode commune permettra de mieux communiquer les informations relayées entre entités ainsi que vers les organes de gouvernance.

Par ailleurs, la Cour des comptes recommande au SPF Justice et au DTO de définir des critères d'utilité et de pertinence des projets, de mesurer la satisfaction des parties prenantes et d'intégrer un retour d'information (*feed-back*, tel qu'un *Plan Do Check Act* – PDCA) au système de gestion des projets.

5.1.3 Législation

La numérisation de la justice requiert une législation spécifique ou une adaptation des textes qui s'y rapportent⁹⁵. Une coordination de cette législation est nécessaire pour répondre à l'évolution du monde numérique⁹⁶. Au SPF Justice, cette mission est dévolue à la DG Législation, Libertés et Droits fondamentaux (DG WL), qui prépare les projets de nouvelles normes à adopter⁹⁷.

L'adaptation des textes juridiques est un processus ininterrompu, dépendant du contexte et de l'utilisation des nouvelles technologies.

Ces dernières années, plusieurs législations ont été adoptées ou modifiées pour répondre à ce contexte mouvant. Il demeure en tout état de cause laborieux pour la DG WL d'établir une liste complète des normes à modifier, tant elles sont nombreuses et couvrent des domaines variés.

La DG WL mentionne également que l'adaptation des réglementations dans le cadre de la numérisation exige des profils rares, alliant compétences légistiques et connaissances technologiques approfondies.

En termes de collaboration, la DG WL précise avoir peu de contact avec le SE ICT et aucun avec Crossborder. Ses interlocuteurs principaux sont la cellule stratégique du ministre et le terrain judiciaire (avocats, huissiers...).

Le manque de vue exhaustive sur l'interdépendance des réglementations ainsi que le travail dans un contexte en perpétuel mouvement augmentent le risque que la sécurité juridique et la cohérence entre les textes ne soient pas assurées à l'occasion d'une numérisation progressive.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice, en particulier à la DG WL d'assurer la sécurité juridique des réglementations, en dressant une liste exhaustive des dispositions concernées par la numérisation, ainsi que la cohérence entre elles, par un suivi constant des textes adoptés et modifiés, et de leurs effets dans la pratique.

Un renforcement de la collaboration entre la DG WL et le SE ICT pourrait accroître la plus-value du travail légistique de la DG WL. En effet, le SE ICT pourrait apporter son expertise technologique dans la rédaction des réglementations relatives à la numérisation.

⁹⁵ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Lignes directrices sur la numérisation des dossiers judiciaires et la digitalisation des tribunaux*, 2021, 28 p., www.coe.int.

⁹⁶ Chambre, 30 octobre 2023, *DOC 55 3649/019*, *Note de politique générale Digitalisation*, 54 p., www.lachambre.be.

⁹⁷ SPF Justice, *Législation, Libertés et Droits fondamentaux*, page consultée le 3 avril 2024, justice.belgium.be.

5.1.4 Budget

Les processus budgétaires⁹⁸ et la consolidation des budgets relatifs à la mise en œuvre de la stratégie de numérisation sont peu maîtrisés.

Alors que l'amélioration du suivi budgétaire est un des objectifs opérationnels repris dans le plan stratégique du SPF Justice, ce suivi est encore basé sur une multiplicité de processus, non harmonisés.

Chaque entité (SE ICT, DTO, Crossborder) a mis en place ses propres outils de planification et de suivi des budgets liés aux projets et activités que chacun gère. Ces outils ne sont pas intégrés et les formats distincts ne permettent pas une communication et une réconciliation immédiate des données de chacun.

Chaque entité a également établi des processus de vérification des prestations avant tout paiement. Par exemple, l'évaluation des livrables ou la vérification des prestations reportées dans des relevés de prestations (*timesheets*) ne sont pas harmonisées entre fonctionnaires dirigeants. Les paiements vers les prestataires ne sont donc pas autorisés sur des bases similaires entre les entités.

Par ailleurs, le financement de certains projets par des crédits issus du PRR implique un suivi plus cadré, afin de répondre aux conditions de suivi imposées par la Commission européenne.

Cependant, ni Bosa, ni le SPF Justice et, en particulier, sa cellule PMO RRF⁹⁹ n'apportent un accompagnement de qualité aux responsables des projets. Ils n'encadrent que la collecte et la transmission des données sur l'avancement des projets, du SPF Justice vers Bosa, puis de Bosa vers la cellule stratégique du secrétaire d'État pour la Relance.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, Bosa estime que la Cour des comptes ne prend pas assez en compte les rôles que Bosa remplit ni la décision du conseil des ministres du 30 avril 2021 qui stipule que le suivi des projets doit s'appuyer sur un suivi décentralisé basé sur les systèmes de contrôle interne existants dans les organisations. La Cour relève toutefois que le vade-mecum sur lequel le SPF se base pour donner son point de vue prévoit complémentirement que le rôle du PMO de chaque SPF est primordial et doit être soutenu par tous les responsables de processus impliqués dans le PRR. Un rôle de support est donc aussi attendu de Bosa au profit du PMO pour appuyer les chefs de projet.

Bosa précise en outre que le vade-mecum a été complété afin de prévoir des mesures appropriées à la prévention et la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts ainsi qu'à la prévention du double financement. Ces mesures font suite à l'audit de la Commission européenne de juin 2023. Ce vade-mecum a été soumis au conseil des ministres du 5 juillet 2024.

L'atteinte des jalons et cibles est devenu un objectif en soi, indépendamment de la nature du projet et de son intégration dans une stratégie plus globale. Par ailleurs, des services opérationnels, mais aussi stratégiques expriment des doutes quant à l'atteinte réaliste de ces jalons et cibles. Ainsi, comme défini dans le PRR, le projet *Just New CMS* devra être déployé pour sept entités de l'ordre

⁹⁸ Voir le point 4.1.

⁹⁹ Le PMO RRF est le spoc RRF/PRR du SPF Justice pour la collecte, la compilation et la transmission des données relatives au suivi des projets PRR menés par la justice (dont le DTO) et pour certains projets PRR justice menés par ailleurs (plate-forme digitale pour les détenus).

judiciaire avant octobre 2025. Or, les documents du projet font état de retards. D'autres projets, tels que IAM/PAM ou Justsign, accusent également des retards, ce qui a des répercussions ailleurs, par exemple sur le projet Dossier digital.

La Cour des comptes recommande au ministre de la Justice, au secrétaire d'État pour la Relance et à Bosa de mieux encadrer les porteurs de projets PRR dans l'évaluation de l'optimisation des ressources (VFM) et de la soutenabilité des projets introduits dans le cadre de l'appel PRR, en ne se limitant pas uniquement au rapportage sur l'atteinte des jalons.

5.1.5 Marchés publics

La fonction d'achat mobilisée pour mettre en œuvre la numérisation de la justice est éclatée entre différents services : au DTO, chez Crossborder, au SE ICT et à la DG ROJ du SPF Justice. Une implication de la cellule stratégique et de consultants est également relevée, dans la préparation et dans l'attribution de marchés publics.

Or, les achats effectués dans le cadre de cette trajectoire ne sont dictés par aucune stratégie d'achat harmonisée et centralisée entre les services. Il n'existe pas de lignes directrices communes, ni de partage d'outils ou de documents types (*templates*) de qualité. Il n'y a pas de centralisation ni d'intégration de l'information relative à tous les achats (lancement, exécution), notamment ceux concernant la numérisation.

Pour assurer la conformité des achats à la réglementation, des vérifications ad hoc sont réalisées, notamment par le service Procurement du SE ICT. Ce service est en effet chargé de la passation de certains dossiers d'achat pour le compte du SE ICT.

Il est impliqué à la fois dans la préparation administrative des dossiers avant validation interne et dans le contrôle des dossiers qui lui sont soumis par Crossborder et DTO. Le manque de ressources en nombre et en compétence du SE ICT conjugué à l'important volume de dossiers d'achat résultant des nouveaux projets de numérisation rendent peu opérants les contrôles de conformité que ce service effectue.

Les entités, mais également la cellule stratégique, recourent à des consultants pour pallier le manque de compétences et de disponibilité des collaborateurs chargés des achats. La définition et l'identification des besoins ainsi que la rédaction des documents de marchés sont régulièrement réalisées par des consultants. Les services d'achats du SPF Justice sont alors cantonnés à un rôle de boîte aux lettres.

Le SE ICT n'a pas d'inventaire des applications nécessitant encore une maintenance externe. Il n'a pas de connaissance complète des applications nouvelles qui s'ajouteront à celles existantes ou les remplaceront en partie. De plus, il n'y a pas de planification des achats ni de liste à jour des marchés publics gérés par le SE ICT. Aucun outil intégré ne recense les contrats d'achat utilisés dans le cadre de la numérisation, mentionnant leur périmètre et leur échéance. Cette situation ne permet pas de garantir que toutes les fournitures ou tous les services nécessaires au SE ICT sont achetés dans le cadre d'un marché public régulièrement lancé, éventuellement avec une mise en concurrence suffisante, et que les relances de contrats échus sont opérées à temps.

Le défaut de mise en concurrence s'observe dans les projets. Ainsi, pour Justsign, des licences et services nécessaires pour le développement de la signature électronique qualifiée ont directement été attribués à bpost¹⁰⁰, sans mise en concurrence. Bpost a ensuite confié l'exécution de ces développements à des sous-traitants. Désormais, le conseil des ministres ne tolère plus cette situation irrégulière¹⁰¹. Il a décidé d'attribuer temporairement l'exécution de ces développements directement aux sous-traitants de bpost, motivant le recours, sur une base dérogatoire, à une procédure négociée sans mise en concurrence préalable sur l'hypothèse d'un monopole technique¹⁰². Cette décision transitoire est prise pour assurer la continuité de Justsign et des projets qui en dépendent, et pour obtenir la certification eIDAS¹⁰³. Par ailleurs, le conseil des ministres a demandé au SPF d'opérer pour la suite une réelle mise en concurrence avec publicité.

Sans stratégie d'achat et sans données consolidées à leur sujet, il est en outre impossible d'assurer que le processus d'achat soit garant de synergies, de mutualisations voire de non-scission de marchés publics. Il n'est pas non plus possible de garantir des choix opportuns de procédures de marché pour satisfaire, dans des délais acceptables, les besoins engendrés par les projets de numérisation.

Enfin, les risques liés à la fraude dans les achats ne sont pas assez maîtrisés, faute d'identification, d'évaluation et de gestion de ces risques, ce qui est particulièrement problématique au vu du nombre de consultants externes impliqués dans la trajectoire de numérisation sur la base de contrats gérés par des entités différentes.

La Cour des comptes recommande dès lors au SPF Justice d'élaborer une stratégie pour ses achats, notamment ceux en lien avec la numérisation. Augmenter la maîtrise générale des achats pourrait notamment passer par :

- un renforcement des échanges entre les services du SPF Justice et de DTO chargés de passer ou d'exécuter les achats ;
- une meilleure structuration de leur travail ;
- l'établissement d'outils communs, tels qu'une liste intégrée et complète de tous les contrats ;
- la définition de processus d'achat ;
- la création de modèles de documents administratifs et techniques pour structurer l'expression et la motivation des besoins d'achat.

¹⁰⁰ Contrat du 15 décembre 2022.

¹⁰¹ Note au conseil des ministres du 17 mai 2024 relative à la demande d'ouverture d'une procédure sur la base de l'article 42 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics pour les services relatifs à la signature numérique pour le projet Justsign à court terme (non publiée) ; bpost fournira les licences et services nécessaires pour le développement de Justsign jusqu'au 31 août 2024 ; ensuite, le SPF attribuera ces licences et services aux actuels sous-traitants de bpost, pour 1 à 2 ans ; à terme, le SPF lancera un nouveau marché public via une procédure concurrentielle avec négociation (cette procédure fait l'objet de la note au conseil des ministres du 17 mai 2024 relative à une demande d'ouverture d'une procédure basée sur l'article 38 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics pour les prestations relatives à la signature électronique qualifiée au sein de la justice pour le projet Justsign à long terme). Montant estimé par an pour ces licences et services : environ 720.000 euros TVAC.

¹⁰² Sur la base de l'article 42, § 1^{er}, 1^o, d), ii), de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, qui prévoit qu'il peut être traité par procédure négociée sans publication préalable lorsque les services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, en l'absence de concurrence pour des raisons techniques.

¹⁰³ Reconnaissance en tant qu'autorité d'enregistrement et obtention d'un agrément européen pour l'apposition de la signature électronique qualifiée.

5.1.6 Architecture d'entreprise

L'architecture d'entreprise¹⁰⁴ est une approche de gestion et d'alignement des technologies, des processus métiers et des objectifs stratégiques d'une organisation afin de l'améliorer.

Il n'y a pas de vue globale sur l'architecture d'entreprise de la justice ni du SPF Justice en particulier. Cette absence s'explique par l'immaturation et le manque de compétences du SPF en matière d'architecture d'entreprise, mais également par l'absence de vue ordonnée et exhaustive sur les processus métiers de la justice ainsi que sur son architecture IT. L'administration n'a pas entamé de démarche de définition et d'implémentation d'une architecture d'entreprise, qui tiendrait compte de toutes les couches architecturales de la justice, dont les couches stratégiques, métiers et applicatives. Ainsi, certaines applications sont multipliées au SPF Justice (notamment celles liées au paiement). Le SPF Justice n'est par ailleurs pas en mesure d'identifier clairement les applications et technologies qui seront remplacées par le projet *Just New CMS*. En outre, le SE ICT ne peut pas assurer que toutes ses applications sont utilisées et restent pertinentes pour les processus métiers. Des licences achetées ne sont donc parfois jamais ou plus utilisées. De son côté, le DTO a commencé à construire une architecture d'entreprise via le groupe d'aspect Architecture d'entreprise¹⁰⁵. Elle reste limitée au DTP. Bien que le DTO soit mandaté pour tout le paysage ICT de la justice¹⁰⁶, il n'a pas de vue suffisante et transparente sur l'architecture du SPF et de Crossborder, qui lui permettrait de construire une architecture d'entreprise complète.

Au premier semestre 2022, le DTO a mis en place un Architecture Review Board (ARB) et un *Architecture Community Gathering*¹⁰⁷ (ACG) réunissant le DTO et le SPF, dont les services du président du SPF, le SE ICT et Crossborder. L'ARB doit aligner le développement d'applications par les entités impliquées dans la trajectoire de numérisation de la justice et une forme d'architecture d'entreprise. Il a pris plusieurs décisions communes aux trois entités, dont la mise en place de lignes directrices. Une de ces lignes directrices (*re-use before buy before build*) vise ainsi à s'accorder sur le fait de privilégier la réutilisation de développements existants (*re-use*) pour satisfaire les besoins avant de se tourner vers les solutions disponibles sur le marché (*buy*) ou, en dernier recours, de développer une nouvelle solution (*build*).

Un non-respect assumé de certaines lignes directrices pourtant approuvées par tous les acteurs est cependant observé. Par exemple, Crossborder a mis sur pied une *application factory*, qui doit fournir des développements applicatifs. Cette attitude n'est pas respectueuse de la ligne directrice hiérarchisant la réutilisation, l'achat et le développement *Re-use before buy before build*. Par le passé, les projets menés par les trois entités n'ont par ailleurs pas été présentés de manière systématique en ARB, ce qui a mené à des développements non compatibles et à une multiplicité d'applications ayant un but commun.

¹⁰⁴ L'Isaca est l'organisation internationale éditrice des normes Cobit. Elle définit l'architecture d'entreprise (*enterprise architecture*) comme la conception des composantes d'une organisation, les relations entre elles et la manière dont elles soutiennent les objectifs de l'organisation (Isaca, *Glossary*, page consultée le 3 avril 2024, www.isaca.org).

¹⁰⁵ Selon l'article 2 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021, le DTO a la compétence de développer une architecture d'entreprise pour le paysage ICT de la justice et de définir des règles et des accords sur l'architecture, la stratégie en matière de cloud et la sécurisation.

¹⁰⁶ Article 2 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021.

¹⁰⁷ Les rôles de l'ACG sont les suivants : « assurer une plate-forme informelle de coordination et de partage des connaissances pour les architectes d'entreprise Belgique [...], indépendamment de leur position dans l'organisation et de la personne à laquelle ils rendent compte ; veiller à ce que tous les architectes connaissent leurs homologues, et soient conscients de leurs responsabilités et de leurs missions ; introduire des principes et des décisions d'architecture communs dans les différents départements afin de construire une architecture cohérente », Deloitte, *Analyse van noden & verwachtingen voor de toekomstbestendige ICT-organisatie en -governance van FOD Justitie*, 13 juin 2023, rapport (non publié).

Le SPF Justice n'a pas pris assez en compte l'importance d'une architecture d'entreprise qui lui fournirait un cadre afin d'aligner sa stratégie, ses processus et ses technologies sur l'atteinte de ses objectifs¹⁰⁸. Une architecture d'entreprise globale est requise pour mener à bien une trajectoire de numérisation de la justice. Son absence désavantage les trois entités (SE ICT, DTO, Crossborder). Elle implique un manque de cohérence pourtant nécessaire dans les développements techniques et stratégiques.

Suite au *redesign* du SE ICT, le SPF Justice a intégré une nouvelle composante Architecture d'entreprise au SE ICT, qui considère donc l'architecture d'entreprise comme un produit IT.

L'architecture d'entreprise n'étant ni une fonction ni une responsabilité IT spécifique, il convient de l'envisager pour toutes les couches architecturales et de ne pas la limiter à l'IT.

La Cour des comptes recommande au SPF Justice et au DTO d'établir un cadre de référence en architecture d'entreprise et de développer sa vision à ce sujet. Ce cadre de référence devrait inclure toutes les couches architecturales reprises en architecture d'entreprise, dont les couches liées aux processus métiers et à l'IT, afin, notamment, de rationaliser les activités des utilisateurs et la multiplicité des applications ICT au département de la justice.

5.1.7 IT

Le SE ICT doit soutenir le « *projet de transformation numérique, mené par le DTO et Crossborder* »¹⁰⁹ et assurer la continuité des applications héritées du passé¹¹⁰.

Or, il ne remplit pas intégralement ces deux missions, ce qui entraîne une insatisfaction et une perte de confiance à son égard, qui peuvent expliquer l'externalisation massive par la mise en place de binômes de consultance au SE ICT ou par l'attribution du développement de projets au DTO ou à Crossborder.

Après avoir acté les constats de démotivation, d'immobilisme, de désorganisation et de manque de compétences, le SE ICT a entamé un *redesign* de ses services en 2023 afin de monter en maturité et, à terme, d'être capable de remplir le rôle attendu de lui au SPF Justice.

5.2 Soutenabilité

Ce point examine la soutenabilité de la trajectoire de numérisation en termes de ressources humaines, de budget et d'activités opérationnelles. Ces niveaux sont interdépendants dans la pratique.

5.2.1 Ressources humaines

La gestion des effectifs ne permet pas de démontrer l'adéquation des ressources futures aux besoins liés à l'exécution des projets actuels et à la réalisation des projets encore à mener dans le cadre de la numérisation.

¹⁰⁸ Paul Estrach, *Qu'est-ce que l'architecture d'entreprise (AE) et pourquoi est-elle importante ?*, page mise à jour le 10 août 2023, www.mega.com.

¹⁰⁹ SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, op. cit., p. 26.

¹¹⁰ SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, op. cit., p. 31.

D'une part, le SPF Justice n'est déjà pas en mesure d'assumer la continuité des projets menés, faute de compétences et de disponibilité des ressources au SE ICT. Ce manque est suppléé par un recours massif à la consultance, tant au SE ICT qu'au sein de Crossborder.

D'autre part, à ce stade, aucun plan de fin des activités du DTO n'a officiellement été arrêté. Alors que la structure doit cesser d'exister au 31 décembre 2025¹¹¹, il n'y a pas de vision sur les ressources humaines nécessaires pour maintenir les développements actuels ou pour exécuter les projets qui n'auraient pas pu être finalisés avant 2026.

Le SPF Justice n'a donc pas encore estimé les ressources humaines, internes et/ou externes, nécessaires pour finaliser le développement de ces projets et en maintenir les développements. Le même constat vaut pour les nouveaux projets à lancer pour rester sur la trajectoire définie.

Le SPF n'a pas non plus établi de feuille de route pour maintenir ou arrêter l'externalisation massive.

Sans stratégie préalable, les activités actuellement menées et jugées essentielles par le SPF Justice, le DTO et la cellule stratégique du ministre de la Justice pour la numérisation risquent tout simplement de ne pas être soutenues à terme. Les investissements et efforts auraient alors été vains.

5.2.2 Budget

Dans le cadre de la numérisation, de nombreux projets prévoient l'achat de licences informatiques, le développement, la mise en service et le maintien d'applications, la sécurisation des données, etc.

Faute d'évaluation du coût global (*Total Costs of Ownership* - TCO) des projets menés, il est impossible d'évaluer si la trajectoire sera finançable à long terme. Pour évaluer ce coût, il eût fallu additionner le coût d'achat initial et les coûts d'exploitation (utilisation, maintenance évolutive et corrective, remplacement). Cet exercice n'a été effectué par aucune des trois entités (SE ICT, DTO et Crossborder).

L'absence de TCO entraîne une absence de visions à moyen et long termes des budgets futurs nécessaires à la mise en œuvre de la trajectoire, c'est-à-dire qu'il est actuellement impossible d'évaluer le coût global théorique d'un projet. Les décisions relatives à la stratégie de numérisation ne sont donc pas fondées sur un outil budgétaire d'aide à la prise de décision.

De plus, les dépenses actuelles engendrent des coûts d'exploitation futurs. Sans évaluation solide de ces coûts, les budgets nécessaires à de nouveaux investissements risquent d'être reventilés pour financer ces mêmes coûts d'exploitation. Le budget ICT risque lui aussi d'exploser pour assurer le maintien des applications. Des applications développées pourraient aussi devoir être abandonnées faute de financement pour leur maintien.

Ces risques concernent les dépenses de toutes les entités, aussi bien le SE ICT pour ses propres achats que Crossborder ou le DTO. Concernant le DTO, le risque est accru par la particularité de sa situation. Pour accomplir ses missions, il a bénéficié, via le PRR, d'une stimulation budgétaire lui permettant de développer certains projets. Le financement du PRR ne couvre que les réformes et les investissements. Les travaux du DTO engendreront également des coûts d'exploitation qui

¹¹¹ Article 4 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 2021.

seront à la charge du SE ICT après le 31 décembre 2025. Or, sans évaluation de ces coûts d'exploitation, le SE ICT est actuellement dans l'impossibilité de déterminer la charge supplémentaire à financer et, donc, de budgétiser ces dépenses.

5.2.3 Activités opérationnelles

Aucun inventaire exhaustif des *legacy systems* n'existe à la justice, alors qu'il est primordial pour évaluer :

- les coûts d'exploitation ;
- les compétences techniques indispensables à conserver ou développer pour maintenir l'exploitation des anciens systèmes ;
- la conformité aux nouveaux règlements ;
- le niveau de vulnérabilité ;
- les possibilités d'intégration avec les nouveaux systèmes.

Le manque de vision architecturale et d'intégration des travaux des entités (surtout DTO et Crossborder) engendre le risque que plusieurs applications à but semblable soient maintenues en parallèle et développées sans concertation.

Enfin, certains travaux des groupes d'aspect du DTO touchent des matières communes aux trois entités, comme la gestion du changement ou le PMO. Dans le cadre de sa mission de soutien et d'accompagnement de la numérisation, le DTO mène ces travaux au bénéfice de tous des acteurs de la numérisation. Or, ils ne sont pas systématiquement intégrés et adoptés par le SPF Justice (SE ICT ou Crossborder).

De manière générale, la Cour des comptes recommande au ministre de la Justice, au SPF Justice et au DTO d'élaborer une vision de la manière dont la fonction ICT de la justice dans son ensemble doit être organisée, compte tenu de l'échéance de DTO au 31 décembre 2025 et du repositionnement récent de Crossborder au SPF Justice.

Elle recommande à ces mêmes acteurs d'évaluer la soutenabilité des projets et de la trajectoire de numérisation, tant d'un point de vue architectural et technique qu'au niveau budgétaire, des achats et des ressources humaines.

5.3 Conclusions partielles

Le SPF Justice n'est pas en mesure de fournir un support administratif soutenant efficacement la réalisation de la trajectoire de numérisation de la justice. Que ce soit au niveau des ressources humaines, de la gestion de projet, de la législation, du budget, des marchés publics, de l'architecture d'entreprise et de l'IT, les fonctions administratives de base sont déficientes.

L'insuffisance d'outils de gestion indique que le SPF Justice ne maîtrise pas encore complètement les principes de bonne gestion administrative.

Pour pallier ces déficiences, la Cour des comptes recommande de renforcer au préalable les fonctions de support et d'augmenter la maturité générale du SPF Justice.

De plus, il n'y a pas d'assurance raisonnable que la trajectoire de numérisation suivie soit soutenable ni que les projets lancés soient profitables à terme. Sans stratégie préalablement définie et sans évaluation globale des coûts des projets lancés, il est actuellement impossible de dire si les investissements engagés seront soutenables à terme.

L'indétermination quant à l'intégration des travaux du DTO, la planification budgétaire pluriannuelle insuffisante, l'absence de vision architecturale et le manque de connaissance et de représentation du *legacy system* nécessitent une réflexion plus générale sur l'organisation de la fonction ICT au sein de la justice.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le SPF Justice déclare notamment avoir entamé le développement des outils RH préconisés par la Cour des comptes dans ce rapport, mais aussi qu'il développera un PMO central, qui comportera l'aperçu de tous les projets ICT. Une meilleure collaboration entre la DG Législation et le SD ICT sera mise en place à l'arrivée de la nouvelle directrice générale. Pour ce qui est des marchés publics, la gestion des processus administratifs sera centralisée dans l'équipe de support. Quant à l'architecture d'entreprise, une proposition d'approche sera présentée en 2025, sur la base d'un état des lieux des applications attendu pour fin 2024.

Chapitre 6

Politique fédérale de numérisation et rôle de Bosa

Les chapitres précédents ont examiné la maîtrise de la numérisation par les acteurs de la justice. Cette stratégie doit s'inscrire dans une politique plus large de numérisation de l'État, à l'échelon fédéral.

Ce chapitre évoque tout d'abord la politique de numérisation du gouvernement fédéral, en se focalisant sur la stratégie du secrétaire d'État à la Digitalisation (#SmartNation). Il analyse ensuite l'organisation à travers Bosa pour soutenir cette politique, en se concentrant sur l'appui apporté à la numérisation de la justice.

6.1 Politique fédérale transversale

Le gouvernement fédéral a exprimé la volonté de consacrer des efforts à la numérisation des départements fédéraux dès l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020. Il l'a ensuite intégrée aux exposés d'orientation politique et notes de politiques générales annuelles du Premier ministre et des ministres et secrétaires d'État concernés.

Des compétences spécifiques en numérisation sont attribuées à un secrétaire d'État en particulier, adjoint au Premier ministre. Ce secrétaire d'État a lancé la stratégie #SmartNation, identifiant dix ambitions devant mener à davantage « *de convergence, d'inclusion et d'ambition* »¹¹² à l'horizon 2023. Elle énonce cinq grandes « lignes stratégiques » pour la législature :

1. devenir une #SmartNation ;
2. stimuler les écosystèmes digitaux ;
3. améliorer l'infrastructure numérique ;
4. investir dans les talents numériques ;
5. renforcer la confiance¹¹³.

Ces lignes visent un niveau d'action non spécifiquement fédéral, mais plutôt interfédéral, voire international. La recherche de convergence se matérialise, par exemple, dans l'organisation d'une conférence interministérielle digitale (CIM), dans le contexte de la stratégie Décennie numérique de l'UE¹¹⁴, afin de contrer « *le manque de coordination en matière digitale* » et pour « *garantir le développement de la digitalisation dans l'ensemble des politiques publiques* »¹¹⁵.

¹¹² Secrétaire d'État à la Digitalisation, #Smartnation, page consultée le 3 avril 2024, smartnation.be.

¹¹³ Chambre, 3 novembre 2020, DOC 55 1610/013, Exposé d'orientation politique Digitalisation, 27 p., www.lachambre.be.

¹¹⁴ Commission européenne, *Décennie numérique de l'Europe: objectifs numériques pour 2030*, page consultée le 3 avril 2024, commission.europa.eu.

¹¹⁵ Chambre, 30 octobre 2023, DOC 55 3649/019, *ibid.*

Ces lignes ne consistent pas en une référence stratégique pour la numérisation des départements et des métiers de ces départements, bien que certains projets de convergence au niveau fédéral soient confiés à Bosa dans le cadre de la #SmartNation.

La #SmartNation consiste en des ambitions et en un état d'esprit vers une plus grande numérisation, du secteur privé et du secteur public. Une de ses ambitions vise les compétences numériques des gouvernements, avec l'idée que les « *gouvernements se doteront des compétences numériques à la pointe des technologies* »¹¹⁶.

Néanmoins, l'analyse montre qu'il s'agit d'une compilation de projets menés à différents niveaux de pouvoir, fédéral et fédérés (ex. « Wallonie as a service » par l'Agence du numérique de la Région wallonne, « Transformation numérique de la justice » par le SPF Justice). L'ambition n'intègre pas d'objectifs clairs et Smart¹¹⁷ à atteindre et ne consiste pas en un cadre structurel contraignant ou fixant des lignes directrices numérisation à l'usage des gouvernements et administrations concernés par une trajectoire de numérisation.

Ainsi, le ministre de la Justice et son administration ne reçoivent pas de directives fédérales transversales sur la manière dont une stratégie de numérisation devrait être déployée au département de la Justice, qui rendraient cohérentes avec les ambitions fédérales les actions prioritaires décidées par le ministre de la Justice et les aligneraient pour l'ensemble des autres départements voire des acteurs publics (au niveau fédéré notamment, dans les maisons de justice).

La #SmartNation a été élaborée sans impliquer les SPF en tant que parties prenantes. Ainsi, les besoins spécifiques du SPF Justice n'ont pas été recensés dans une concertation préalable. La #SmartNation ne sert par ailleurs pas de cadre de référence au SPF Justice dans le cadre de sa numérisation, notamment parce que son existence et/ou son contenu sont simplement méconnus.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, Bosa conteste les éléments repris dans les trois paragraphes ci-avant. Il avance principalement qu'il suit exclusivement les projets transversaux et que la numérisation du SPF Justice relève de la compétence exclusive du ministre de la Justice. Bosa précise, par ailleurs, qu'il offre de nombreux services en numérisation aux entités publiques, y compris au SPF Justice. Il ajoute qu'il existe une intention politique claire de lui confier un rôle central dans la numérisation, mais qu'il n'a pas d'instruments juridiques suffisants pour concrétiser pleinement ce rôle. La Cour des comptes précise que cette partie du rapport se limite à la stratégie de numérisation au niveau fédéral. En outre, le SPF Justice a confirmé ne pas avoir été impliqué dans l'élaboration de la #SmartNation et que celle-ci n'est pas connue de lui. La Cour des comptes estime enfin que l'instrument juridique adéquat est l'arrêté royal portant création de Bosa, qui définit ses missions.

En outre, une multitude d'initiatives internes persistent dans les départements fédéraux, qui ne sont pas toujours concertées en amont, ni entre ministres ni entre administrations. Les coopérations sont ponctuelles seulement et principalement volontaires. Pour la justice, par exemple, le secrétaire d'État à la Digitalisation et le ministre de la Justice ainsi que leurs administrations

¹¹⁶ Secrétaire d'État à la Digitalisation, *Les gouvernements se doteront des compétences numériques à la pointe des technologies*, page consultée le 3 avril 2024, smartnation.be.

¹¹⁷ Spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps.

respectives ont collaboré fructueusement au projet Justact¹¹⁸, facilitant la constitution de personnes morales par acte sous seing privé en ligne.

Outre la stratégie #SmartNation, il existe, au niveau fédéral, des plans, démarches ou stratégies visant tantôt la « numérisation » et la « simplification administrative » (ex. le plan d'action fédéral pour la simplification administrative Pasfa, qui détaille 38 actions prioritaires pour la numérisation et la simplification administrative, dont aucune ne vise la numérisation de la justice), tantôt « l'amélioration du fonctionnement des pouvoirs publics et service au citoyen » (comme le pacte national pour les investissements stratégiques - PNIS). Ces plans ne sont pas coordonnés entre eux.

À ces exemples fédéraux s'ajoutent des plans européens, tels que récemment le PRR. Ici, les projets ont été retenus compte tenu de critères de la Commission européenne, dont la contribution à la numérisation¹¹⁹.

Concernant la sélection des projets à composante « numérique », il s'agit cependant encore d'une compilation de projets souvent déjà initiés, réalisée dans des délais très courts, compte tenu davantage de leur faisabilité dans le délai fixé par le plan que de leur cohérence entre eux et de leur contribution effective à un objectif de numérisation clair.

Les concertations entre les administrations et secrétaires d'État en charge respectivement de la digitalisation et de la relance n'ont pas spécifiquement été orientées vers la recherche de convergences entre les projets présentés à la Commission européenne pour financement. Bien que ces projets contribuent tous d'une manière ou l'autre à une forme de numérisation, et que la communication autour de ces projets soit assurée tant par le secrétaire d'État pour la Relance via Nextgen Belgium¹²⁰ que par le secrétaire d'État à la Digitalisation via la #SmartNation¹²¹, ils ne s'inscrivent pas dans une stratégie concertée et convergente.

Pour la justice belge, trois projets à volet numérique sont repris dans le PRR¹²² :

- le projet I-2.05 Numérisation SPF (transformation numérique de la justice) pour 85 millions d'euros¹²³ ;
- le projet I-2.03 Cybersécurité (interception et sauvegarde NTSU/CTIF) pour 18 millions d'euros ;
- le projet I-4.09 Plate-forme digitale pour les détenus pour 12 millions d'euros.

La responsabilité politique de l'exécution du volet « belge » de ce PRR est assumée collectivement par le gouvernement fédéral. Le secrétaire d'État pour la Relance n'assume pas de responsabilité politique particulière dans cette exécution, sauf celle liée à l'information du gouvernement sur l'avancement des projets repris dans le PRR.

¹¹⁸ Chambre, 31 octobre 2023, *DOC 55 2934/023, Note de politique générale Justice*, 81 p., www.lachambre.be.

¹¹⁹ « Les plans devaient consacrer au moins 37 % de leur budget à des mesures écologiques et 20 % à des mesures numériques », voir Commission européenne, *La facilité pour la reprise et la résilience*, page consultée le 3 avril 2024, commission.europa.eu.

¹²⁰ Secrétaire d'État pour la relance, *NextGen Belgium*, page consultée le 3 avril 2024, nextgenbelgium.be.

¹²¹ Secrétaire d'État à la Digitalisation, *Les gouvernements se doteront des compétences numériques à la pointe des technologies*, page consultée le 3 avril 2024, smarnation.be.

¹²² Secrétaire d'État pour la Relance et aux Investissements stratégiques, en charge de la Politique scientifique, *Plan national pour la reprise et la résilience – Belgique*, juin 2021, 690 p., dermine.belgium.be.

¹²³ Sur les 5,3 milliards auxquels la Belgique aspire (toutes entités fédérale et fédérées confondues).

Le gouvernement identifie nettement la responsabilité politique directe des ministres fonctionnels qui portent des projets financés par le plan. Pour ceux de numérisation de la justice inscrits au PRR, cette responsabilité incombe donc au ministre de la Justice.

La responsabilité opérationnelle des projets repose intégralement sur les porteurs de projets. Pour ceux de numérisation de la justice inscrits au PRR, la responsabilité opérationnelle incombe en grande partie au DTO.

Bosa joue uniquement le rôle d'administration centralisatrice de l'information liée à la planification et à l'exécution du plan, sur la base des données reçues des départements.

La Cour des comptes recommande au gouvernement fédéral, et au secrétaire d'État à la Digitalisation en particulier, d'établir une politique publique fédérale de numérisation qui garantisse au minimum un alignement entre les stratégies de numérisation des départements fédéraux. Une telle politique devra préciser les lignes directrices et clarifier des objectifs Smart à atteindre, notamment pour maximiser la cohérence des stratégies départementales.

En tant que parties prenantes, les départements fédéraux méritent d'être impliqués dès la conception de la politique publique afin d'assurer la prise en compte adéquate de leurs besoins et, jusqu'au stade de son exécution, afin d'assurer la pertinence et l'utilité de la politique mise en œuvre¹²⁴.

6.2 Mission et rôle de Bosa

Bosa est un acteur clé de la numérisation des départements fédéraux. Il se voit confier par arrêté royal des missions et compétences visant à assister le gouvernement et soutenir les organisations fédérales dans différents domaines, dont le domaine numérique¹²⁵.

6.2.1 Mission de Bosa

Au-delà du cadre réglementaire, Bosa fait l'objet d'une attention particulière : il est pour partie placé sous l'autorité du secrétaire d'État à la Digitalisation¹²⁶, qui évoque la nécessité de mettre en place une gouvernance adaptée pour soutenir une stratégie numérique globale¹²⁷.

Afin de maîtriser le risque bien identifié de la multiplicité des acteurs et de la fragmentation de la réglementation de l'environnement numérique, le secrétaire d'État voit en Bosa une « *équipe dédiée à soutenir opérationnellement et administrativement la réalisation des ambitions (digitales)* »¹²⁸. Il reconnaît explicitement à Bosa des compétences d'« *optimisation des moyens et énergies consacrées à la digitalisation de la Belgique* »¹²⁹. Il lui attribue expressément des projets transversaux en

¹²⁴ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai), *Évaluation des politiques publiques*, op. cit.

¹²⁵ Article 2 de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du service public fédéral Stratégie et Appui, notamment adapté par l'arrêté royal du 29 septembre 2022 portant l'intégration des missions de simplification administrative dans le service public fédéral Stratégie et Appui, afin de davantage agencer numérisation et simplification administrative ; et SPF Stratégie et Appui, *SPF Stratégie et Appui*, page consultée le 3 avril 2024, bosa.belgium.be.

¹²⁶ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 février 2017 : « *Le Service public fédéral Stratégie et Appui est créé le 1^{er} mars 2017 sous l'autorité des ministres qui sont compétents pour la Fonction publique, le Budget et l'Agenda numérique.* »

¹²⁷ Chambre, 30 octobre 2023, [DOC 55 3649/019](#), op. cit.

¹²⁸ Chambre, 30 octobre 2023, *ibid.*

¹²⁹ Chambre, 28 octobre 2022, [DOC 55 2934/010](#), op. cit.

numérisation, tels que les projets liés à l'identité numérique pour permettre au citoyen de gérer ses interactions avec la totalité des institutions publiques (Mygov.be), le FAS Federal Authentication Service ou eIDAS (authentification transfrontalière).

La volonté politique de renforcer les synergies entre la numérisation et la simplification administrative s'est concrétisée en 2022 avec la création d'une nouvelle direction générale de Bosa, la Direction générale Simplification et Digitalisation (DG SD)¹³⁰. La direction générale axe son action sur le « *soutien des organisations fédérales dans leur numérisation et sur la proposition de mesures pour réduire la charge administrative des entreprises et des citoyens* »¹³¹.

Il existe donc une intention politique claire de confier à Bosa un rôle central dans la numérisation fédérale, concrétisée notamment par des arrêtés royaux régissant ses missions et reflétant la recherche de synergies entre la numérisation et la simplification administrative.

Dans ce contexte, Bosa se définit lui-même comme « *élément moteur de l'évolution et des réformes numériques du gouvernement fédéral* »¹³². Il a inclus, dans son plan départemental, des objectifs stratégiques, déclinés également pour la numérisation¹³³:

- **Objectif stratégique 1** : être une organisation forte et transparente qui fournit une expertise et un soutien à valeur ajoutée aux clients/utilisateurs dans l'accomplissement de leurs missions principales, par exemple en se concentrant sur certains projets, tels que l'e-box, la facturation électronique, le SDG, les écosystèmes et partenariats ;
- **Objectif stratégique 2** : être un catalyseur d'innovation axé sur la qualité, par exemple en se focalisant sur l'innovation qualité, l'adoption de la #SmartNation, le portefeuille numérique et l'inclusion numérique ainsi que sur le soutien par les *Digital Minds*¹³⁴, la promotion d'une approche basée sur l'humain (*Human Centricity*) et le développement du Bosabot¹³⁵ ;
- **Objectif stratégique 3** : développer avec les partenaires (politiques) un cadre réglementaire/normatif dynamique, soutenu et cohérent, par exemple via le développement d'un cadre dynamique soutenu et cohérent se concentrant sur une stratégie numérique coordonnée avec le développement d'un cadre d'architecture d'entreprise qui sera mis à la disposition de l'administration fédérale ;
- **Objectif stratégique 4** : être une organisation publique attrayante qui sert d'exemple à l'administration fédérale, en particulier en donnant une visibilité aux expériences et innovations ou encore en se concentrant sur l'architecture IT, la gestion des relations clients, une approche CRM et une stratégie de données.

¹³⁰ Article 2 de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 portant l'intégration des missions de simplification administrative dans le Service public fédéral Stratégie et Appui.

¹³¹ SPF Stratégie et Appui, *DG Simplification et Digitalisation Source*, page consultée le 3 avril 2024, bosa.belgium.be.

¹³² SPF Stratégie et Appui, *Plan stratégique Bosa 2021-2024 addendum au contrat d'administration 2021-2023*, p. 9, bosa.belgium.be.

¹³³ SPF Stratégie et Appui, *Plan stratégique Bosa 2021-2024 addendum au contrat d'administration 2021-2023*, *ibid.*, p. 50 et suiv.

¹³⁴ Les *Digital Minds* sont un groupe de travail constitué d'experts de la numérisation. Son rôle est « *d'éclairer, dans le respect des responsabilités de chacun, l'ensemble des acteurs publics et privés, sur la meilleure façon d'implémenter les projets de relance afin de maximiser leurs impacts positifs pour la société* » (source : secrétaire d'État à la Digitalisation, *Première réunion des Digital Minds – #SmartNation*, page consultée le 28 mai 2024, michel.belgium.be).

¹³⁵ Bosa met à la disposition des administrations fédérales un accord-cadre pour le développement d'interlocuteurs automatisés ou « *bots* » (source : SPF Stratégie et Appui, *Plan stratégique Bosa 2021-2024. Addendum au contrat d'administration 2021-2023*, p. 58 ; *Accord-cadre Plate-forme bot en tant que managed service (M1139)*, page consultée le 28 mai 2024, bosa.belgium.be).

La DG Simplification et Digitalisation de Bosa exerce en particulier les activités suivantes¹³⁶ :

- élaborer la stratégie et les normes digitales du gouvernement ;
- exécuter et contrôler la transformation digitale de l'administration fédérale ;
- développer, en collaboration avec les organisations fédérales, des plates-formes et services digitaux transversaux ;
- promouvoir et proposer, y compris au niveau de la coordination, des initiatives dans les administrations fédérales et dans d'autres organisations.

6.2.2 Prise en charge de son rôle par Bosa

La Cour des comptes constate en repartant de l'exemple de la numérisation de la justice que Bosa ne remplit pas intégralement les missions qui lui sont confiées. Or, son rôle est clairement établi¹³⁷.

Bosa n'a pas élaboré et ne suit pas de stratégie numérique du gouvernement fédéral qui encourage les services publics à utiliser les ICT de manière efficace, multifonctionnelle et sécurisée¹³⁸. Bosa n'a pas non plus mis en œuvre de plan d'action numérique pour l'e-gouvernement ni établi de stratégie pour créer et exploiter les possibles synergies entre les services publics¹³⁹.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, Bosa précise qu'il offre des services multifonctionnels ainsi que des standards ou des architectures de référence. La Cour des comptes ne remet pas en cause la mise à disposition d'outils, mais n'a pas pu constater l'existence d'une stratégie visant à maximaliser les synergies de manière structurelle.

Par ailleurs, Bosa se base sur de multiples cadres de référence pour inscrire son action et pas uniquement sur la #SmartNation. C'est le cas, par exemple, des directives et normes issues du niveau européen, du G-cloud¹⁴⁰ ainsi que de considérations et choix internes, propres au SPF.

Bosa n'assure pas tout le suivi de la réalisation de projets transversaux liés à la « transformation numérique »¹⁴¹. Il exécute certains projets transversaux pouvant bénéficier aux départements fédéraux (par exemple, la boîte aux lettres électronique e-box), mais ne suit pas tous les projets contribuant ou pouvant contribuer de manière transversale à la numérisation de tous les départements fédéraux.

Certaines initiatives sont concertées via le G-cloud. Dans le cadre de la numérisation de la justice, toutefois, des initiatives parallèles, voire concurrentes, ont été lancées par Bosa et le SPF Justice, comme le développement d'un gestionnaire de courrier (e-box auprès de Bosa ; J-Box au SPF Justice), un module de signature électronique (e-sign auprès de Bosa ; Justsign au SPF Justice). Des ressources humaines et budgétaires sont mobilisées pour mener ces projets distincts présentant des objectifs et fonctionnalités pourtant similaires.

¹³⁶ SPF Stratégie et Appui, *DG Simplification et Digitalisation Source*, op. cit.

¹³⁷ Voir le point 6.2.1.

¹³⁸ Article 2, 22°, de l'arrêté royal du 22 février 2017.

¹³⁹ Article 2, 23°, de l'arrêté royal du 22 février 2017.

¹⁴⁰ Le G-cloud est une initiative commune de plusieurs services publics fédéraux (SPF), institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) et organisations ICT de l'État belge. Il est opérationnel depuis fin mars 2015.

¹⁴¹ Article 2, 31°, de l'arrêté royal du 22 février 2017.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, Bosa précise que les deux applications ne concernent pas les mêmes groupes cibles. Il relève que le SPF Justice et lui-même travaillent en synergie pour le projet e-box. Il a par ailleurs formulé des objectifs dans le cadre du projet Justsign. Il déclare toutefois que le SPF Justice n'a jamais partagé d'informations avec lui concernant ses intentions. La Cour des comptes estime que le développement simultané de e-sign et Justsign témoigne d'un manque de synergie.

La communication sur les objectifs, les délais et les périmètres de ces projets (en partie) concurrents est faible. Bosa ne suit pas la réalisation des projets menés par le SPF Justice qui intègrent une composante transversale ou un potentiel de redéploiement au-delà de la justice, comme typiquement la signature électronique. Bosa n'a pas établi de processus permettant de capter les besoins en numérisation pouvant être mutualisés entre départements fédéraux. Les potentiels de transversalité et de synergies pouvant bénéficier à plusieurs ou tous les départements fédéraux ne sont pas exploités.

Bosa conteste ce constat dans sa réponse au projet de rapport d'audit. En complément de ses déclarations ci-dessus sur les synergies, il estime que des éléments de redéploiement ont été identifiés. Il déclare en outre que le SPF Justice aurait pu faire preuve de plus de transparence en partageant mieux ses projets avec lui. La Cour des comptes estime que, si Bosa a identifié des opportunités de synergies comme l'application Justact qu'il évoque, cela n'a pas été le cas pour Justsign. La Cour estime que la communication réciproque des informations entre les deux SPF doit être garantie.

Dans d'autres domaines, l'action de Bosa, complétée de l'intervention du G-cloud et de Smals, est en partie soutenant pour les départements fédéraux. C'est le cas, par exemple, de marchés publics lancés intégrant certains besoins du SPF Justice et utiles dans le cadre de sa numérisation (fourniture de matériel informatique, consultance...). En matière, par exemple, d'architecture d'entreprise ou de gestion des ressources humaines, dont celles issues de la consultance externe, les départements sont en outre dépourvus de lignes directrices élaborées par Bosa dans le cadre de sa compétence d'appui transversal. De telles lignes directrices pourraient pourtant servir de référence pour structurer l'action des départements, actuellement disparate, et dont la cohérence et l'efficacité ne sont pas assurées.

Bosa dispose d'une information centralisée sur certains aspects liés aux besoins de numérisation des départements fédéraux, mais elle n'est pas exploitée proactivement pour appuyer la recherche de convergence ni pour renforcer la fonction de support de Bosa.

La manière de partager les bénéfices entre départements, mais aussi les coûts liés à la convergence de leur numérisation n'est pas établie.

Pour tempérer le risque de « non-acceptation », Bosa privilégie l'adhésion sur une base volontaire des départements aux projets qu'il lance et qui présentent une dimension transversale¹⁴².

Laisser le choix aux départements fédéraux d'adopter les référentiels et outils développés par Bosa permet certes leur ralliement en douceur et non contraint, mais induit une collaboration à degré variable. L'absence de lignes directrices définies pour tous par Bosa entretient le développement de trajectoires de numérisation limitées aux départements, comme c'est le cas à la justice.

¹⁴² Sauf exception, comme le récent passage forcé par des outils communs supervisés par Bosa tel que l'e-box, voir loi du 13 septembre 2023 modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'e-box.

L'action incomplète de Bosa pour remplir intégralement ses missions implique, pour les départements, de compenser, à leur niveau, le manque de cadre de référence, par exemple pour la définition de l'architecture d'entreprise et de l'architecture IT¹⁴³.

En ce qui concerne la justice, la responsabilité de sa trajectoire de numérisation repose dans les faits sur le ministre de la Justice et son administration, qui définissent seuls leurs ambitions sur la base de leurs priorités. Ils déresponsabilisent ainsi Bosa et le secrétaire d'État à la Digitalisation sur des matières dont ils ont pourtant la compétence transversale au fédéral.

Dans ce même ordre d'idée, Bosa est reconnu comme un acteur de la numérisation au fédéral, mais il résulte des entretiens d'audit qu'il n'est pas reconnu comme partenaire ou facilitateur par le SPF Justice dans le cadre de sa numérisation.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, Bosa déclare que « *le SPF Justice est et reste responsable de sa numérisation. Outre les réutilisations des outils de Bosa, il aurait gagné à être proactif et transparent afin de permettre à Bosa de se positionner par rapport à sa demande* ». La Cour des comptes estime qu'il est indiqué que Bosa, vu ses missions, notamment en matière de synergie et d'appui, mette en place un processus de captation des besoins des SPF.

Ce positionnement insuffisant comme partenaire de référence est un risque qui a pourtant été identifié par Bosa lorsqu'il a établi son plan stratégique¹⁴⁴. Son positionnement n'a pas évolué de manière à lui permettre d'être considéré comme réel facilitateur¹⁴⁵.

La Cour des comptes recommande au secrétaire d'État à la Digitalisation d'activer Bosa dans l'exercice de ses missions de coordination et d'appui en matière de numérisation.

Elle recommande par ailleurs à Bosa d'assumer sa position d'acteur central et de coordinateur des initiatives d'intérêt transversal ou de synergies pour les départements fédéraux. Cela passe par la mise en place d'un mécanisme d'identification des projets d'intérêt transversal par l'exploitation proactive de l'information centralisée par Bosa. En outre, Bosa doit détecter les activités divergentes et réagir avec efficacité quand les départements s'écartent de la trajectoire définie.

6.3 Conclusions partielles

Le gouvernement fédéral démontre une réelle volonté de consacrer des efforts à la numérisation des départements fédéraux.

Pourtant, les lignes politiques et stratégiques ne constituent pas un cadre de référence suffisant pour permettre aux départements fédéraux de se numériser de manière convergente et cohérente.

L'État fédéral ne s'est donc pas encore doté d'une politique de numérisation définie pour toutes les compétences relevant du niveau fédéral, qui soit unique, intégrée et définisse des objectifs clairs.

¹⁴³ Lien avec la mission : stratégie numérique du gouvernement fédéral qui encourage les services publics à utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) de manière efficace, multifonctionnelle et sécurisée, voir l'article 2, 22°, de l'arrêté royal du 22 février 2017.

¹⁴⁴ SPF Stratégie et Appui, *Plan stratégique Bosa 2021-2024. Addendum au contrat d'administration 2021-2023*, op. cit., p. 25.

¹⁴⁵ Terme employé par Bosa.

Des initiatives éparses de trajectoires de numérisation co-existent dans l'administration fédérale, notamment au SPF Justice.

Bosa dispose de la compétence pour notamment élaborer une stratégie numérique et une stratégie de synergies entre services publics. Pourtant, son action est insuffisante pour remplir ces missions. Cela implique notamment une perte de synergies potentielles entre départements fédéraux et la nécessité, pour ces départements, de devoir compenser en interne le manque de cadre de référence transversal fédéral.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, Bosa estime que cette conclusion doit être nuancée au regard des réalisations déjà offertes aux citoyens, aux entreprises et aux institutions publiques, mais aussi au regard du manque de moyens et de la nécessité de disposer d'instruments juridiques et financiers pour assurer un rôle plus large et de la responsabilité des départements d'être plus transparents. La Cour des comptes estime que l'instrument juridique adéquat est l'arrêté royal portant création de Bosa, qui définit ses missions, et qu'il appartient donc à Bosa de déterminer les moyens dont il a besoin pour mener à bien celles-ci.

La Cour des comptes recommande donc au gouvernement fédéral, et au secrétaire d'État à la Digitalisation en particulier, d'établir une politique publique fédérale de numérisation, qui garantisse au minimum un alignement entre les stratégies de numérisation des départements fédéraux.

La Cour des comptes recommande également d'activer Bosa dans l'exercice de ses missions pour les matières liées à la numérisation, en particulier pour qu'il assume son positionnement de centralisateur et de coordinateur des initiatives d'intérêt transversal ou de synergies pour les départements fédéraux.

Chapitre 7

Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

La numérisation de la justice est un chantier ouvert depuis plusieurs décennies.

Les ministres de la Justice successifs ont pris de nombreuses initiatives politiques et administratives qui ont mobilisé des moyens humains, budgétaires et technologiques considérables.

Ces initiatives relèvent d'une numérisation plutôt que d'une transformation numérique complète. La numérisation vise, en effet, simplement l'adoption et l'utilisation de technologies numériques dans une organisation. La transformation numérique est, en revanche, un processus global, qui ambitionne d'apporter de la valeur ajoutée aux services publics rendus, notamment au citoyen, en simplifiant administrativement les processus métiers et en tirant le meilleur des technologies disponibles.

La trajectoire de numérisation de la justice n'a pas encore abouti. Des évaluations ont montré que des défauts d'analyse des besoins et processus métiers, un dysfonctionnement des structures de concertation ou un manque d'organisation des parties prenantes expliquent cette situation.

Aujourd'hui, malgré une volonté politique ambitieuse et les efforts considérables déployés depuis 2020, la numérisation de la justice n'est pas engagée de manière satisfaisante et il n'est pas encore question de transformation numérique complète.

Les modes de gouvernance ont complexifié les dynamiques de travail et les processus de décision. En outre, le comité de direction du SPF Justice est resté en retrait, alors que la cellule stratégique du ministre a joué un rôle opérationnel important.

Le manque de maîtrise de nombreuses fonctions de base au SPF Justice ne permet pas de transformer durablement la justice, en saisissant les opportunités liées à l'intégration des nouvelles technologies pour soutenir ses métiers. Il n'est pas garanti que les projets lancés aujourd'hui seront soutenables à moyen et long terme. De plus, la maîtrise interne du SPF reste insuffisante. Elle ne permet pas d'assurer que des risques importants sont suffisamment maîtrisés, en particulier lorsque les risques budgétaires, les risques liés à l'externalisation de prestations à des consultants et le risque de fraude sont considérés.

Par ailleurs, l'établissement d'une politique transversale de numérisation assurerait la cohérence entre tous les départements fédéraux, y compris la justice. L'exécution et le suivi de cette politique devraient être assurés et soutenus de manière transversale afin de garantir convergence et synergie entre tous les départements.

La Cour des comptes formule ci-après des recommandations qui pourront être utiles à tous les départements engagés dans une transformation numérique. Celle-ci s'accompagne de défis et

changements auxquels eux aussi devront faire face, notamment en matière de sécurité des données ou d'interopérabilité entre applications appelées à communiquer.

Le renforcement des départements fédéraux est requis pour leur permettre d'aborder les risques fondamentaux inhérents à toute transformation numérique complète.

Dans sa réponse au projet de rapport d'audit, le ministre de la Justice reconnaît le mérite des recommandations qui lui sont destinées. Il en tiendra compte et veillera à leur suivi et à leur mise en œuvre. Il précise les priorités à accorder compte tenu des moyens disponibles.

De son côté, le SPF Justice travaille à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action répondant aux recommandations qui lui sont destinées. La Cour des comptes souligne les efforts que le SPF a entrepris depuis les travaux d'audit pour mettre en œuvre les recommandations. La Cour examinera la mise en œuvre de ces actions dans un suivi d'audit.

7.2 Recommandations

| Thématiques | Recommandations | Destinataires | Voir points |
|--|---|---|-------------|
| Stratégie de transformation digitale de la justice | 1 Définir une stratégie unique et cohérente de transformation numérique de la justice | Ministre de la Justice | 2.5 |
| | Élaboration de la stratégie | | |
| | 1.1 Identifier l'ensemble des parties prenantes de la justice | SPF Justice | 3.4.2 |
| | 1.2 Répertorier et décrire les processus métiers de la justice | SPF Justice | 3.4.2 |
| | 1.3 Établir un processus d'identification des besoins des utilisateurs et mettre en place des méthodes d'analyse de ces besoins ; définir des critères transparents de hiérarchisation des projets | SPF Justice et DTO | 3.4.2 |
| | 1.4 Assurer une communication transparente des choix politiques vers toutes les parties prenantes | Ministre de la Justice | 3.4.2 |
| | Exécution performante de la stratégie | | |
| | 1.5 Établir une gestion de portefeuilles de projets (<i>portfolio management</i>) pour conduire les programmes et projets relevant d'une stratégie de transformation numérique | SPF Justice et DTO | 2.5 |
| | 1.6 Encadrer les porteurs de projets du plan pour la relance (PRR) dans l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la soutenabilité des projets introduits dans le cadre de l'appel PRR | Ministre de la Justice, secrétaire d'État pour la Relance et Bosa | 5.1.4 |
| | Suivi de la stratégie | | |
| | 1.7 Définir des critères d'utilité et de pertinence des projets ; mesurer la satisfaction des parties prenantes ; intégrer un retour d'information dans le système de gestion des projets | SPF Justice et DTO | 5.1.2 |
| | 1.8 Évaluer la soutenabilité des projets et de la trajectoire de numérisation | Ministre de la Justice, SPF Justice et DTO | 5.2.3 |

| Thématiques | Recommandations | Destinataires | Voir points |
|---|---|--|-------------|
| Diagnostic préalable | 2 Effectuer un diagnostic de maturité pour évaluer la capacité du SPF Justice à exécuter une stratégie de transformation numérique ainsi qu'un diagnostic de tout le paysage ICT du SPF Justice et, sur la base de ces diagnostics | SPF Justice | 2.5 |
| | 2.1 Élaborer une vision de la manière dont la fonction ICT de la justice doit être organisée | Ministre de la Justice, SPF Justice et DTO | 5.2.3 |
| | 2.2 Veiller à intégrer le renforcement des fonctions de support ICT au service d'encadrement ICT | Ministre de la Justice et SPF Justice | 5.1.1 |
| Gouvernance | 3 Mettre en place une gouvernance qui soutient l'exécution de la stratégie, en renforçant les structures et processus de gouvernance | Ministre de la Justice, SPF Justice et DTO | 3 |
| | Pour renforcer les structures de gouvernance | | |
| | 3.1 Clarifier et définir formellement l'ensemble des rôles et responsabilités de tous les acteurs et organes de gouvernance de la numérisation | Ministre de la Justice, SPF Justice et DTO | 3.1.1.2 |
| | 3.2 Établir une vue exhaustive et transparente des organes de gouvernance liés à la numérisation | SPF Justice et DTO | 3.1.1 |
| | 3.3 Examiner la possibilité de simplifier les structures de gouvernance | SPF Justice et DTO | 3.1.1 |
| | Pour renforcer les processus de gouvernance | | |
| | 3.4 Établir et formaliser les processus de gouvernance liés à la numérisation en définissant des processus décisionnels réfléchis, construits sur un ensemble d'étapes et tenant compte des risques, des ressources et des objectifs à atteindre | SPF Justice et DTO | 3.1.2 |
| 3.5 Mobiliser les organes de gouvernance pour alerter en cas de ressources insuffisantes ou indisponibles à mettre à la disposition par les utilisateurs pour permettre la bonne exécution de la trajectoire de numérisation | SPF Justice et DTO | 3.4.2 | |

| Thématiques | Recommandations | Destinataires | Voir points |
|--|--|---------------------------------------|-------------|
| Maîtrise interne des risques liés à la numérisation, dont les risques budgétaires, les risques d'externalisation à de la consultance, et les risques de fraude | 4 Gérer effectivement les risques liés à la numérisation de la justice | SPF Justice | 3.2 |
| | Pour mieux gérer ces risques | | |
| | 4.1 Déterminer un niveau d'appétence aux risques et procéder au monitoring des activités de gestion des risques | SPF Justice | 3.2 |
| | 4.2 Renforcer le contrôle interne administratif, budgétaire et de gestion et faire respecter les mécanismes prévus | Ministre de la Justice et SPF Justice | 4.3 |
| | Pour maîtriser certains risques | | |
| | 4.3 Renforcer la maîtrise budgétaire des activités liées à la numérisation de la justice | SPF Justice | 4.1 |
| | 4.4 Mettre au point et utiliser une stratégie d'externalisation et mieux maîtriser les risques associés à cette externalisation | SPF Justice | 4.2 |
| | 4.5 Élaborer une stratégie spécifique de gestion du risque de fraudes internes et externes | SPF Justice | 4.3 |
| Renforcement des fonctions administratives de support | 5 Renforcer les fonctions de support du SPF Justice | | 5 |
| | 5.1 Pour la gestion des ressources humaines, renforcer le soutien du service d'encadrement Personnel & Organisation du SPF Justice aux autres services internes, notamment par la mise en place des outils de gestion manquants | SPF Justice | 5.1.1 |
| | 5.2 Pour la gestion des projets, aligner les acteurs opérationnels sur une méthodologie de gestion de projets afin de mettre en œuvre la stratégie de manière cohérente et de permettre une meilleure communication des informations partagées entre acteurs et vers les organes de gouvernance | SPF Justice et DTO | 5.1.2 |
| | 5.3 Afin de renforcer la sécurité juridique et la cohérence des réglementations en lien avec la numérisation de la justice, identifier de manière exhaustive les dispositions concernées par la numérisation et effectuer un suivi constant des textes adoptés et modifiés, et de leurs effets dans la pratique | SPF Justice | 5.1.3 |

| Thématiques | Recommandations | Destinataires | Voir points |
|---|--|---------------------------------------|-------------|
| Renforcement des fonctions administratives de support | 5.4 Afin d'assurer la qualité du processus d'achat, élaborer une stratégie pour les achats du SPF Justice, notamment pour ceux en lien avec la numérisation | SPF Justice | 5.1.5 |
| | 5.5 Afin d'aligner la stratégie, les processus et les technologies mobilisées pour atteindre les objectifs fixés, établir un cadre de référence en architecture d'entreprise et développer une vision à ce sujet | SPF Justice et DTO | 5.1.6 |
| Politique publique fédérale de numérisation | 6 Établir une politique publique fédérale de numérisation qui garantisse l'alignement des stratégies de numérisation des départements fédéraux | Secrétaire d'État à la Digitalisation | 6.1 |
| | Pour exécuter cette politique publique | | |
| | 6.1 Activer Bosa dans l'exercice de ses missions de coordination et d'appui en matière de numérisation | Secrétaire d'État à la Digitalisation | 6.2 |
| | 6.2 Veiller à ce que Bosa assume sa position d'acteur central et de coordinateur des initiatives d'intérêt transversal ou de synergies pour les départements fédéraux | Bosa | 6.2 |

Annexe 1

Liste des acteurs

Cette liste reprend les acteurs principaux mentionnés dans le rapport. Il s'agit d'un guide à l'attention du lecteur lui permettant de connaître :

- d'abord, les missions/compétences de chaque acteur et leur composition éventuelle ;
- ensuite, leur positionnement et les organes de concertation ou de gouvernance auxquels ils participent.

Avertissement :

- Cette liste n'est pas exhaustive ; elle se limite aux acteurs et organes mentionnés dans le rapport.
- Les missions, compétences et compositions sont extraites des textes légaux et réglementaires, des sites web des SPF et entités, et des documents fournis par les audités tels que des descriptions de fonction, des PV et comptes-rendus de réunion. Ces sources sont citées à la suite de la liste.
- Cette description ne constitue pas un positionnement de la Cour des comptes sur les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

Acteurs audités

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|--|
| Ministres, secrétaires d'État et leurs cellules stratégiques | |
| Ministre de la Justice | <ul style="list-style-type: none"> • Définit les stratégies et politiques relatives à ses compétences • Assure la tutelle sur le SPF Justice • Définit la vision globale de la justice (y compris les objectifs stratégiques) • Encadre le Digital Transformation Programme (DTP) et en prépare le budget global |
| Secrétaire d'État à la Digitalisation | <ul style="list-style-type: none"> • Définit les stratégies et politiques relatives à ses compétences |
| Secrétaire d'État pour la Relance | <ul style="list-style-type: none"> • Définit les stratégies et politiques relatives à ses compétences |
| Cellule stratégique | <ul style="list-style-type: none"> • Conseille le ministre ou le secrétaire d'État dans l'exercice de leurs fonctions |
| SPF Justice | |
| SPF Justice | <ul style="list-style-type: none"> • Prépare et met en œuvre la législation et apporte un appui au ministre de la Justice dans le cadre de ses domaines de compétence • Encadre et confère un appui opérationnel au pouvoir judiciaire, en privilégiant la coordination et le développement de l'organisation • Veille à l'exécution effective des décisions judiciaires et administratives en garantissant la sécurité juridique et l'égalité de traitement de toutes les parties concernées |
| Président du comité de direction | <ul style="list-style-type: none"> • Responsable du management opérationnel • Responsable de l'exécution de la planification opérationnelle des ressources humaines et de son instrument privilégié, le plan de personnel opérationnel |

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|--|
| Comité de direction | <ul style="list-style-type: none"> • Formule des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du SPF • Confectionne le budget et en contrôle l'exécution • Rédige le plan de personnel et veille à sa mise en œuvre • Coordonne les activités des différents services du SPF • Exécute le plan stratégique du SPF Justice <p><i>Composition : président, responsables des directions générales, responsables des services d'encadrement, directeur de la cellule stratégique concernée ou du responsable du noyau stratégique concerné</i></p> |
| Services du président du comité de direction | <ul style="list-style-type: none"> • Fournit un soutien stratégique au président du comité de direction et aux directions générales du SPF Justice |
| Service d'encadrement ICT (SE ICT) | <ul style="list-style-type: none"> • Fournit un support au SPF Justice ainsi qu'à l'Organisation judiciaire en mettant à disposition, à leur demande, des services ICT performants et adéquats afin qu'ils puissent exécuter leurs missions de manière efficace et en veillant à la cohésion technologique et fonctionnelle entre les divers projets et l'infrastructure ICT utilisée |
| Service d'encadrement Personnel et Organisation (SE P&O) | <ul style="list-style-type: none"> • Moteur de la politique RH et du développement de l'organisation pour le SPF Justice • Offre le cadre général ainsi que l'appui et l'expertise méthodologiques pour répondre aux besoins de l'organisation, des entités, des services P&O, des managers de ligne et des collaborateurs |
| Service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion (SE Budget) | <ul style="list-style-type: none"> • Établit le budget et gère la comptabilité pour le SPF Justice • Fournit des informations pertinentes en matière de gestion qui permettent une utilisation efficiente et efficace des moyens et contrôle que ces moyens sont utilisés de manière efficiente et efficace |
| Direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux (DG WL) | <ul style="list-style-type: none"> • Conseille le ministre de la Justice dans les domaines qui relèvent de sa compétence, en particulier le droit civil, le droit judiciaire, les droits économiques, le droit des personnes, le droit pénal, les libertés et droits fondamentaux et les cultes et convictions philosophiques non confessionnelles • Gère les législations sur les armes et la tutelle sur les mineurs étrangers non accompagnés • Assure l'appui juridique de l'administration pénitentiaire |
| Direction générale Organisation judiciaire (DG ROJ) | <ul style="list-style-type: none"> • Assiste l'Organisation judiciaire dans son aspiration à concrétiser son autonomie de gestion • Fournit des concepts afin de réaliser dans tous les domaines la gestion autonome des collèges et des comités de direction ainsi que la gestion commune • Modernise la gestion des frais de justice et le casier judiciaire • Soutient les activités de l'ordre judiciaire dans tous les domaines nécessaires à son fonctionnement |
| Direction générale des établissements pénitentiaires (DG EPI) | <ul style="list-style-type: none"> • Garantit une exécution conforme au droit, sûre, humaine et individualisée des peines et mesures privatives de liberté en vue d'un retour optimal dans la société |

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|--|
| Service du Data Protection Officer (DPO) | <ul style="list-style-type: none"> • Veille à la conformité en matière de protection des données au sein de l'organisation et conseille l'organisation en matière de protection des données • Point de contact pour l'Autorité de protection des données et pour les personnes concernées |
| Cellule PMO RRF | <ul style="list-style-type: none"> • Spoc RRF (<i>recovery and resilience facility</i>)/PRR au SPF Justice pour la collecte, la compilation et la transmission des données relatives au suivi des projets PRR menés par la justice et pour certains projets PRR justice menés par ailleurs |
| Moniteur belge | <ul style="list-style-type: none"> • Assure la production et la diffusion des publications officielles et publiques • Gère une série de banques de données • Fournit des informations concernant les données parues dans les publications |
| Crossborder | <ul style="list-style-type: none"> • Facilite l'échange d'informations entre les États membres concernant les infractions en matière de sécurité routière • Simplifie la procédure de recouvrement des montants liés aux infractions de roulage commises par les contrevenants • Numérise et automatise la production des procès-verbaux et leur envoi |
| Bosa | |
| Bosa | <p>Les missions de Bosa sont reprises à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 février 2017. Dans le cadre de cet audit, les missions visées sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et le suivi d'une stratégie numérique du gouvernement fédéral qui encourage l'ensemble des citoyens, des entreprises et des services publics en Belgique à utiliser les TIC de manière efficace, multifonctionnelle et sécurisée, et à pouvoir recourir à des processus numériques optimaux pour le traitement et l'échange d'informations ; • la mise en œuvre d'un plan d'action numérique pour l'e-gouvernement et l'établissement de la stratégie de synergie entre les services publics ; • le suivi de la réalisation de projets transversaux liés à la transformation numérique. <p>Bosa assure également le secrétariat du G-cloud, à savoir le programme chargé de la mise en place d'une infrastructure ICT sur laquelle des institutions publiques peuvent installer leurs propres données et applications.</p> <p>Le G-cloud est une initiative commune de plusieurs services publics fédéraux (SPF), institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) et organisations ICT de l'État belge. Il est au service et sous le contrôle des institutions participantes.</p> |
| Direction générale Simplification et Digitalisation (DG SD) | <ul style="list-style-type: none"> • Soutient les organisations fédérales dans leur numérisation et propose des mesures pour réduire la charge administrative des entreprises et des citoyens |
| Digital Transformation Office (DTO) | |
| Digital Transformation Office (DTO) | <ul style="list-style-type: none"> • Soutient et accompagne la numérisation de la justice • Donne des avis sur l'utilisation optimale des nouvelles technologies et des solutions existantes pour soutenir les missions de la justice • Fonctionne comme centre d'avis et de connaissances du groupe de pilotage DTP et des groupes de travail DTP • Harmonise les différentes initiatives numériques au sein de la justice, en tenant compte des enjeux stratégiques et opérationnels des différentes parties prenantes (<i>stakeholders</i>) |

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|---|
| <p>Directeur DTO</p> | <ul style="list-style-type: none"> • S'approprie la transformation digitale • Rapporte aux comités de pilotage DTP (périmètre, calendrier) et au ministre de la Justice (budget) • Aligne les jalons et objectifs des différents projets • Élabore des propositions sur les orientations stratégiques, sur les changements organisationnels, l'organisation des projets et organisation opérationnelle (IT & Business), d'alternatives pour atteindre les résultats du projet et du programme • Décide des propositions de projets confiées au DTO • Fixe les limites des écarts budgétaires par projet dans lesquels la direction du programme peut décider • Établit un rapport budgétaire global pour le DTP SteerCo et le ministre de la Justice • Rédige un rapport global sur le programme (y compris la qualité) pour le DTP SteerCo • S'assure que le calendrier, le périmètre, le budget et la qualité des projets DTO sont conformes au programme global du DTP • Identifie les risques et les problèmes et élabore des mesures d'atténuation • Accepte une phase (ou un sous-projet) d'un projet du DTO • Veille à ce que la transition du projet DTO vers les opérations (au sein du service de personnel ICT) soit effectuée • S'assure que les changements législatifs résultant d'un projet DTO sont identifiés |
| <p>Comité de pilotage du DTP (DTP-SteerCo)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Définit le cadre stratégique • Met en œuvre les mesures organisationnelles découlant du programme • Veille à la cohérence entre le DTP et les objectifs de la justice • Évalue les résultats, les objectifs et les risques du programme, sur la base d'un rapport de programme fait par le directeur DTO • Est informé par le directeur DTO de l'état du budget du DTP • Prend des décisions basées sur les propositions du directeur du DTO ; en cas d'escalade de la part du directeur du DTO ; en cas d'écarts importants par rapport au périmètre et au calendrier • Est autorisé à prendre des décisions contraignantes • Communique les décisions au directeur du DTO et/ou aux autres organes de décision <p><i>Composition : chef de la cellule stratégique du ministre de la Justice, 2 conseillers de la cellule stratégique du ministre de la Justice, 2 représentants mandatés par la Cour de cassation (un nommé par le premier président de la Cour de cassation et un nommé par le procureur général près la Cour de cassation), 2 représentants mandatés par le collège des cours et tribunaux, 2 représentants mandatés par le collège du ministère public, 2 représentants mandatés par le SPF Justice, 1 représentant mandaté du projet Crossborder, directeur du DTO ou son remplaçant</i></p> |

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|---|
| <p>DTO Business</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Évalue les nouvelles idées de projets sur la numérisation • Détermine la priorité des nouvelles idées de projets et les attribue au DTO/SD ICT/Crossborder/Support Service ICT • Détermine si une étude de cas (<i>business case</i>) est nécessaire et évalue les études de cas déjà fournies • Suit le progrès des projets en cours sur la base des rapports de projet du comité de programme • Identifie les risques et les problèmes à un stade précoce et élabore des mesures d'atténuation • Prépare et communique l'ordre du jour du comité de pilotage de DTP • Prépare la prise de décision et conseille le comité de pilotage de DTP • Partage les décisions/changements opérationnels pris en dehors du programme DTP, mais qui ont un impact sur les programmes DTP • Coordonne les changements opérationnels et les besoins avec les partenaires externes tels que la police, le barreau, les huissiers, les affaires internes... <p><i>Composition : directeur DTO, 2 ETP désignés par le SE ICT, 2 ETP désignés par le collège des cours et tribunaux, 2 ETP désignés par le collège du ministère public, 1 ETP désigné par la Cour de cassation</i></p> <p><i>Dans les faits, y participe(nt) également : Crossborder et la cellule stratégique du ministre de la Justice</i></p> |
| <p>Groupes d'aspect</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Définissent les méthodologie et stratégie à suivre pour leur domaine de travail qui sont : <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>business process management</i> (BPM) ◦ <i>project management</i> (PM) ◦ <i>data excellence</i> ◦ <i>enterprise architecture</i> (EA) ◦ <i>change management & communication</i> ◦ <i>data protection & compliance</i> ◦ <i>testing & acceptance</i> • Surveillent si la méthodologie et la stratégie définies sont respectées par les groupes de travail • Aident les flux de travail à améliorer la qualité des produits livrables |
| <p>Autres</p> | |
| <p>Comité de gestion commun (Gebecom)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Prend les décisions qui concernent la mission du SPF Justice quant au soutien et à l'encadrement de l'organisation judiciaire et qui reviennent au comité de direction du service public fédéral <p><i>Composition : membres du comité de direction du SPF Justice, présidents des collèges</i></p> |
| <p>Strategisch Overlegcomité ICT (SOC)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Prend toutes les décisions en matière ICT dans les trois organisations ICT actives (SE ICT, Crossborder et DTO) <p><i>Composition : directeur du SE ICT, directeur du DTO, directeur de Crossborder, conseillers ICT de la cellule stratégique du ministre de la Justice, CISO (Chief Information Security Officer), soutien administratif, Program Manager (en fonction de l'ordre du jour)</i></p> |

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|---|
| <p>Strategisch Overlegcomité ICT + (SOC+)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Valide les accords et décisions du SOC • Surveille et reçoit les commentaires des organes de gouvernance à vocation technique • Formule des propositions de décisions de hiérarchisation et de financement dans le portefeuille des ICT et prévoit la préparation de ces décisions • Surveille la planification de haut niveau et l'état de l'organisation afin que l'ensemble du portefeuille ICT puisse évoluer davantage sans interruptions majeures ni lacunes dans les services ICT • Responsable de la gestion de l'ensemble du portefeuille de produits et services ICT qui soutiennent la réalisation des objectifs stratégiques, tactiques et opérationnels à la justice • Fournit des recommandations d'évolution du portefeuille ICT à l'organe suprême de gouvernance des ICT (Gebecom 2.0) et au comité de pilotage du DTP, en ce qui concerne le plan de transformation numérique <p><i>Composition : membres du SOC, président du SPF Justice et directrice de sa cellule stratégique</i></p> |
| <p>Architecture Review Board (ARB)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Assure l'alignement entre le développement d'applications par les différentes entités impliquées dans la trajectoire de numérisation de la justice, et une forme d'architecture d'entreprise • Optimise et contrôle les coûts grâce à une prise de décision éclairée, à la réutilisation et à la consolidation des technologies et des solutions • Établit une architecture d'entreprise et une conformité technologique pour gérer la complexité de l'entreprise <p><i>Composition : directeur SE ICT, directeur Crossborder, directeur DTO, cellule stratégique du ministre de la Justice, CISO et DPO, service du président du SPF Justice, responsable groupe d'aspect EA</i></p> |
| <p>Architecture Community Gathering (ACG)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Fournit une plate-forme informelle de coordination et de partage des connaissances pour les architectes travaillant à Justice Belgium, indépendamment de leur position dans l'organisation et de la personne à qui ils rendent compte • Introduit des principes et des décisions d'architecture commune dans les différents départements afin de construire une architecture cohérente <p><i>Composition : SPF Justice (dont SE ICT et Crossborder), DTO</i></p> |
| <p>Secrétariat administratif et technique auprès du ministre de la Justice (SAT justice)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Conseille le ministre de la Justice dans toutes les matières relatives à la police intégrée, structurée à deux niveaux relevant de ses compétences ainsi que dans le cadre de la préparation, du suivi et de l'évaluation du plan national de sécurité • Veille à ce que les dossiers soumis au ministre de la Justice dans ces domaines comportent tous les éléments formels et d'évaluation nécessaire à une prise de décision • Assure le suivi des décisions prises par le ministre de la Justice dans le cadre de ses compétences liées à la police et à la sécurité des cours et tribunaux, des transferts des détenus et à la sécurité au sein des établissements pénitentiaires <p><i>Composition : 2 officiers de la police fédérale, 2 officiers de la police locale, 2 membres du cadre administratif et logistique de la police intégrée (dont 1 niveau A)</i></p> |

Acteurs consultés

| Acteurs | Missions, compétences et composition éventuelle |
|---|---|
| Ordre judiciaire | |
| Cour de cassation | <ul style="list-style-type: none"> • Connaît des décisions rendues en dernier ressort qui lui sont déférées pour contravention à la loi ou pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité <p><i>Composition : 30 magistrats répartis en 3 chambres</i></p> |
| Collège des cours et tribunaux | <ul style="list-style-type: none"> • Responsable du fonctionnement général de l'ensemble des cours et tribunaux en Belgique <p><i>Composition : 10 magistrats-chefs de corps qui représentent l'ensemble des comités de direction des cours et tribunaux de Belgique, deux greffiers en chef</i></p> |
| Collège du ministère public | <ul style="list-style-type: none"> • Se penche sur toutes les questions relatives à la bonne gouvernance du ministère public <p><i>Composition : 5 procureurs généraux, procureur fédéral, 3 membres du Conseil des procureurs du Roi et 1 membre du Conseil des auditeurs du travail</i></p> |
| Collège des procureurs généraux | <ul style="list-style-type: none"> • Élabore une politique criminelle cohérente • Conseille le ministre de la Justice sur des dossiers qui concernent le ministère public <p><i>Composition : procureurs généraux près les cours d'appel</i></p> |
| Autres | |
| Conseil supérieur de la justice (CSJ) | <ul style="list-style-type: none"> • Aide la justice belge à mieux fonctionner en jouant un rôle décisif dans la sélection et la nomination des magistrats, en exerçant un contrôle externe sur son fonctionnement, notamment via des audits, des enquêtes particulières et le traitement des plaintes et en rendant des avis <p><i>Composition : 44 membres répartis en deux collèges linguistiques</i></p> |
| Corps interfédéral de l'Inspection des finances (IF) | <ul style="list-style-type: none"> • Réalise des tâches de contrôle en rapport avec la légalité, la régularité, la faisabilité budgétaire et l'opportunité des dépenses publiques, et ceci du point de vue de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie • Via sa cellule d'audit fédérale pour les fonds européens, contrôle les fonds structurels européens <p><i>Composition : 61 inspecteurs des finances mis à disposition des différents gouvernements selon une clé de répartition</i></p> |
| Audit fédéral interne (FIA) | <ul style="list-style-type: none"> • Évalue dans chacun des services la fiabilité de la maîtrise de l'organisation, de la gestion des risques et de la bonne gouvernance • Évalue chaque année le rapport établi par le dirigeant prévu par la réglementation relative à la maîtrise de l'organisation au sein de certains services du pouvoir exécutif fédéral |
| Centre d'informatique pour la Région bruxelloise (paradigm.brussels) | <ul style="list-style-type: none"> • Assure, en Région de Bruxelles-Capitale, l'organisation d'échanges mutuels de données électroniques entre les services publics participants et entre les services publics participants et les intégrateurs de services, ainsi que la mise à disposition intégrée de ces données |

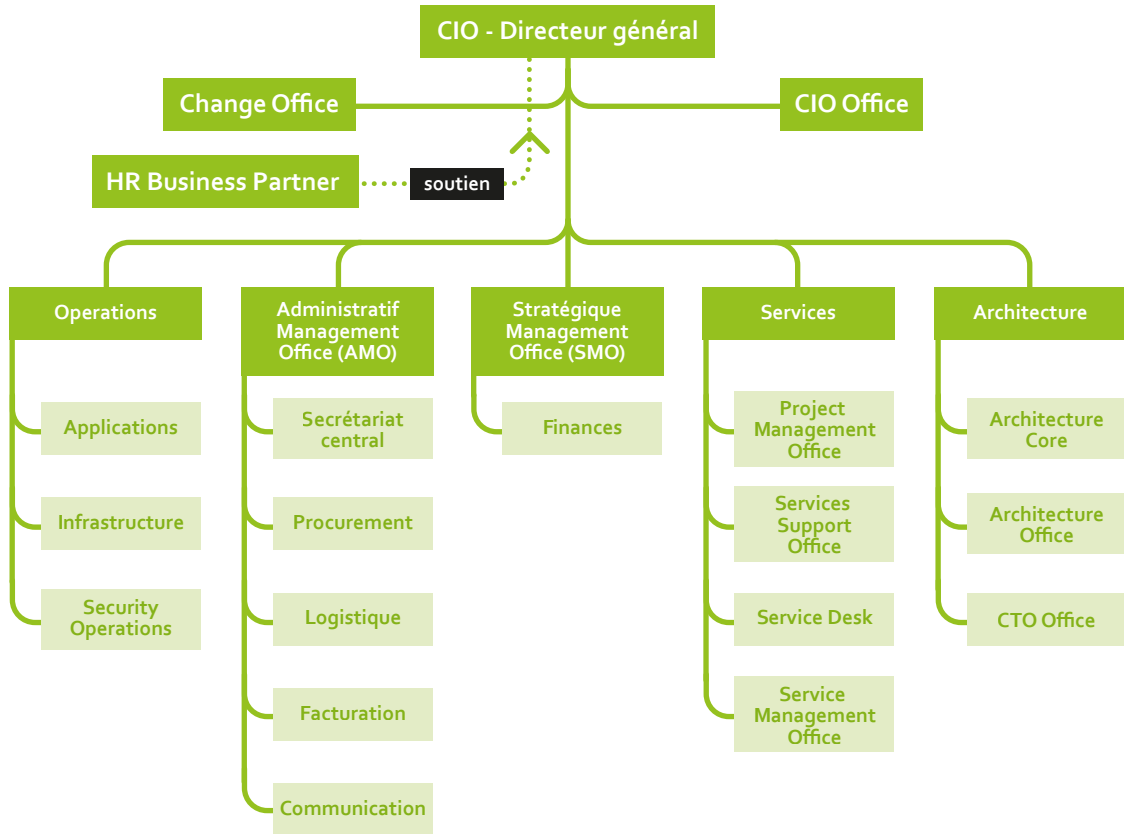
Documents sources pour les missions, les compétences et la composition :

- Règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), *Journal officiel de l'Union européenne L-119*, 4 mai 2016, p. 1-88, eur-lex.europa.eu.
- Articles 147 et 158 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994.
- Articles 143bis, 180 à 183 et 608 à 615 du code judiciaire du 10 octobre 1967.
- Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.
- Arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du corps interfédéral de l'Inspection des finances.
- Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral.
- Arrêté royal du 10 mai 2007 établissant un secrétariat administratif et technique auprès du ministre de la Justice.
- Arrêté royal du 9 décembre 2015 relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux.
- Arrêté royal du 4 mai 2016 portant création du Service fédéral d'audit interne.
- Arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui.
- Arrêté ministériel du 16 décembre 2021 portant des mesures d'organisation interne en vue de la coordination, la rationalisation et l'accélération de la digitalisation de la justice.
- Ordonnance du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional.
- SPF Justice, *Plan stratégique 2022-2024*, Bruxelles, p. 26, justice.belgium.be/fr.
- G-cloud, *G-cloud, le cloud commun du secteur public*, page consultée le 3 avril 2024, www.gcloud.belgium.be/fr/home.
- Corps interfédéral de l'Inspection des Finances, *Qui sommes-nous ?*, page consultée le 3 avril 2024, www.inspfin.be/fr.
- Digital Transformation Office, *DTO-organisatie*, note explicative (non publiée).
- Digital Transformation Office, *DTO-organisatie samenstellingen*, note explicative (non publiée).
- Crossborder, *L'évolution des missions de Crossborder + l'évolution budgétaire et HR (pour les années 2021 à 2023)*, note explicative (non publié).
- Deloitte, *Analyse van noden & verwachtingen voor de toekomstbestendige ICT-organisatie en -governance van FOD Justitie*, 13 juin 2023, rapport (non publié).
- Documents téléchargés depuis le logiciel Confluence (justice) (non publiés).

Annexe 2

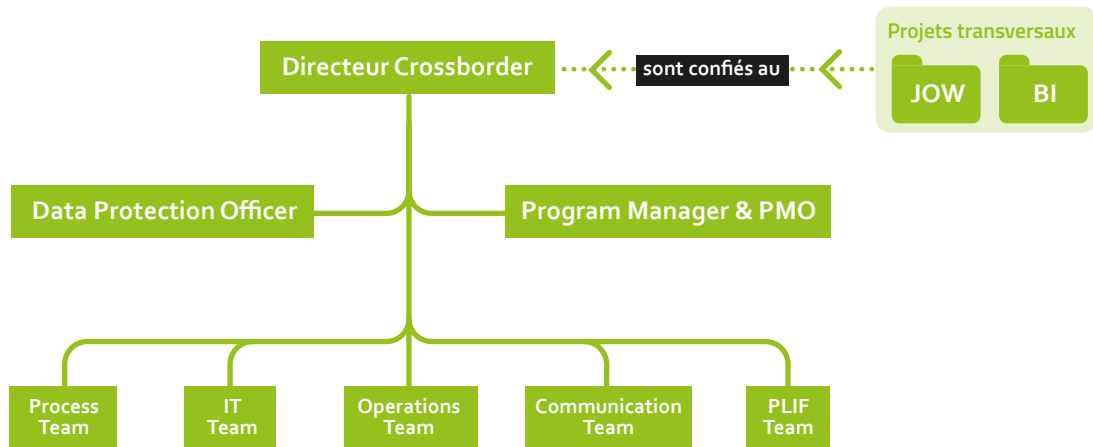
Organigrammes

Service d'encadrement ICT du SPF Justice (SE ICT)



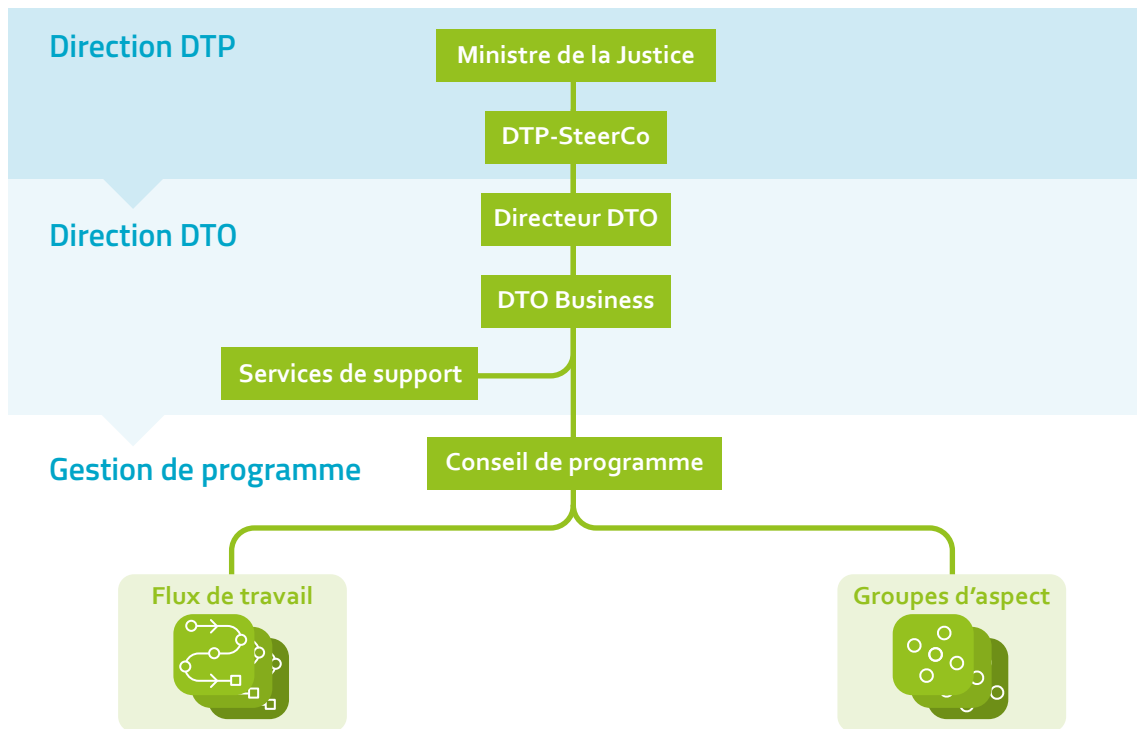
Source : SPF Justice, Organigramme du SE ICT, page consultée le 30 mai 2024, justice.belgium.be

Crossborder



Source : Crossborder Org charts Crossborder, note explicative non publiée

Digital Transformation Office (DTO)



Source : Digital Transformation Office, DTO-organisatie, note explicative non publiée

Annexe 3

Réponse du ministre de la Justice (traduction)

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

| | | |
|---------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Votre référence | Notre référence | Annexes |
| | PVT/2024/PC/391 | / |
| Dossier traité par | Contact via | Date |
| Peter Coussement | peter@teamjustitie.be | Bruxelles, le 2 septembre 2024 |

Réponse du ministre de la Justice au rapport d'audit de la Cour des comptes sur la transformation numérique de la Justice

Chers membres de la Cour des comptes,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier sincèrement pour l'audit approfondi et détaillé que vous avez consacré aux efforts de numérisation de la justice. Votre rapport nous fournit des informations précieuses et contribuera sans nul doute à affiner encore nos stratégies. Il est toutefois essentiel de replacer certains de vos constats dans un contexte plus large et de comprendre, dans tous ses aspects, la complexité des défis auxquels nous avons été confrontés. Je souhaite dès lors vous exposer notre vision de la transformation numérique de la justice et les décisions que nous avons prises ces dernières années dans des circonstances difficiles.

Contexte historique

Des lacunes structurelles et opérationnelles ont conjointement créé un contexte dans lequel il a longtemps été extrêmement difficile de faire progresser la transformation numérique de la justice.

Touché de manière disproportionnée par des mesures d'économie antérieures, le service d'encadrement ICT de la justice est confronté à un sous-financement structurel depuis des décennies. Comme le décrit la note stratégique relative au budget informatique de la justice, qui vous a été transmise, le budget informatique 2021 ne représentait qu'une fraction de ce qui serait nécessaire à une organisation moderne et axée sur la numérisation. Alors que le budget global des dépenses de la justice a augmenté de manière significative, son budget informatique a reculé de 33 % entre 2010 et 2021. Pourtant, la demande de solutions et de projets numériques connaît une croissance exponentielle et le budget total de la justice a augmenté de 11,5 %. Cette réduction du budget informatique a encore été exacerbée par une diminution de 30 % du personnel du service d'encadrement ICT sur la même période. À titre de comparaison, le service informatique du SPF Finances a un budget pratiquement 3,5 fois plus élevé par membre du personnel pour une organisation de taille plus ou moins équivalente. Ces limites financières nous ont rendus largement dépendants de consultants externes. Bien que cette solution nous ait soulagé à court terme, elle n'était pas durable et a conduit à une situation qui n'a pas permis de développer les processus et structures informatiques fondamentaux. Le service d'encadrement ICT a dû se concentrer sur le maintien

des systèmes existants, avec peu de marge pour l'innovation stratégique ou le développement de structures de gouvernance solides.

La justice a manqué d'un plan informatique stratégique global ces 10 dernières années. Cette absence de vision et de planification a entraîné une approche fragmentée assortie d'initiatives sans stratégie claire à long terme. Des projets sans cohérence, souvent isolés, ont vu le jour, sans exploiter les synergies ni répondre aux besoins plus larges de l'organisation. L'absence de plan stratégique a rendu la justice vulnérable aux décisions ponctuelles. Elle a conduit à un manque d'efficacité et à un échec des initiatives de numérisation. Les nombreux projets avortés ont renforcé la perception négative de la justice en tant qu'organisation figurant parmi les plus mauvais élèves de tous les pays de l'OCDE et d'Europe en matière de numérisation.

La fin du mandat du *Chief Information Officer* (CIO) du service d'encadrement ICT fin 2021 et l'absence de successeur direct ont créé un vide à la direction informatique de la justice. La cellule stratégique a, de ce fait, dû assumer un rôle plus opérationnel, sortant du cadre normal de son mandat. Elle a notamment joué un rôle très actif dans certains projets et a été directement impliquée dans les décisions que le remplaçant provisoire souhaitait prendre. Elle a dû intervenir pour assurer la continuité des efforts de numérisation et éviter que des projets importants s'arrêtent complètement.

En outre, la stratégie visant à consolider les systèmes informatiques de la justice et à les faire converger vers le système Mach s'est heurtée à une résistance importante de l'ordre judiciaire, qui s'est traduite par le refus formel du collège des cours et tribunaux de continuer à collaborer à cette migration. L'ordre judiciaire considérait Mach comme une technologie dépassée et non conviviale. Vu la résistance opposée, la décision du dernier conseil des ministres de la législature précédente de migrer tous les systèmes de gestion de dossiers de l'ordre judiciaire vers Mach n'a plus pu être suivie. Elle nous a contraints, en parallèle de tous les autres projets de numérisation cruciaux, à sélectionner de nouveaux systèmes de gestion de dossiers et à commencer à les déployer en cours de législature.

L'échec des précédents programmes de numérisation de la justice, tels que Phenix, Cheops et autres, nous a également placés face à une organisation traumatisée, dont le personnel avait perdu confiance en la numérisation de la justice. Par ailleurs, le service d'encadrement ICT était peu disposé à une transformation numérique au cours de cette législature. Il voulait se concentrer sur son organisation interne, même si cela n'apporterait pas de grande valeur ajoutée à court terme aux collaborateurs de la justice.

La nécessité de respecter les délais stricts et les exigences financières du plan pour la relance et la résilience (PRR) et du programme interdépartemental de numérisation (PIN) nous a contraints à agir rapidement et à prendre des décisions. Le sous-financement structurel des services informatiques de la justice des 10 dernières années ne nous permettait en effet pas de laisser passer l'occasion unique d'obtenir des moyens financiers pour numériser la justice. La préparation était, certes, loin d'être idéale et les plans ont dû être élaborés en très peu de temps, avec une contribution limitée seulement de l'administration malgré une demande en ce sens de la cellule stratégique. Cette attitude pragmatique était toutefois la seule possible vu la nécessité absolue de franchir à court terme des étapes cruciales de numérisation, tant pour les citoyens que pour les collaborateurs de la justice.

Rôle de la cellule stratégique dans l'élaboration d'une vision et d'une stratégie

Le rapport d'audit de la Cour des comptes affirme que la cellule stratégique de la justice n'aurait pas défini de stratégie unique et intégrée pour étayer les idées du ministre en matière de numérisation de la justice. Nous réfutons vivement cette critique au vu des efforts non négligeables que la cellule stratégique a déployés pour développer un cadre stratégique à la fois cohérent et ciblé.

Force est de reconnaître à cet égard que la cellule a été confrontée, dès le début de cette législature, à une situation exceptionnelle, caractérisée par des années de sous-financement, un manque de gouvernance informatique, l'absence d'une stratégie informatique récente, un soutien trop limité d'autres services du SPF et un retard important dans la numérisation de la justice. Nous l'avons expliqué ci-avant. En réponse, la cellule a développé, sous la houlette du ministre, une vision et un plan stratégique visant explicitement à résorber les retards et à moderniser la justice pour qu'elle réponde aux exigences du 21^e siècle.

La stratégie de la cellule s'articule autour d'éléments essentiels qui, conjointement, constituent un plan intégré et holistique. Elle met l'accent sur les résultats opérationnels et leur mise en œuvre rapide, par étape. Des années de retard dans la numérisation ont rendu indispensable de développer une stratégie axée sur des résultats opérationnels immédiats. La cellule a donc dû trouver des solutions réalisables rapidement pour répondre aux problèmes les plus urgents, dont le renouvellement du parc d'ordinateurs portables et des logiciels de base dédiés ainsi que la préparation des adjudications requises pour les projets de transformation numérique. Cette démarche cadre avec la nécessité d'améliorer l'efficacité de la justice à court terme tout en renforçant les structures sous-jacentes. Le choix des projets prioritaires s'est essentiellement basé sur les notes stratégiques en matière d'informatique transmises à la cellule stratégique par le collège des cours et tribunaux et le collège du ministère public. L'accent a été mis sur le renouvellement du matériel et des logiciels de productivité, un dossier entièrement numérique et de nouveaux systèmes de gestion des dossiers pour l'ordre judiciaire. D'autres éléments ont été ajoutés à la déclaration de politique générale, en particulier concernant les projets relatifs à des entités autres que l'ordre judiciaire. La vision élaborée dans la déclaration de politique générale a ensuite été développée dans le programme de transformation numérique (*Digital Transformation Programme* – DTP) pour en faire une stratégie à part entière. Ce programme ne peut dès lors pas être considéré comme la stratégie unique pour la justice, mais plutôt comme sa concrétisation pour la numérisation de l'ordre judiciaire. Ce dernier constituait la priorité des institutions européennes à la lumière des résultats médiocres de la justice belge en numérisation. Cette stratégie de numérisation prévoyait aussi des composantes génériques, dont la mise en place d'une architecture d'entreprise et d'une stratégie de données, l'amélioration de la conformité, la modernisation de la gestion des projets et des programmes, la gestion centralisée des accès et l'amélioration de la cybersécurité, autant d'éléments qui faisaient défaut au SPF Justice. Le DTP devait donc servir de catalyseur à leur mise en œuvre à l'échelle de l'organisation.

La stratégie de numérisation de la cellule stratégique a été délibérément conçue de manière flexible pour pouvoir répondre aux circonstances changeantes et aux nouveaux défis, une approche primordiale dans un environnement de développements technologiques rapides et d'exigences sociétales fluctuantes. La critique qu'il n'y aurait pas de stratégie unique ne tient pas compte du fait qu'une stratégie fructueuse doit être adaptable aux nouvelles réalités. En ce sens, nous comprenons la Cour des comptes lorsqu'elle observe que la réalisation des jalons du PRR est devenue une fin en soi, mais elle résulte inévitablement du financement lié aux prestations repris dans le PRR.

La cellule stratégique s'est également montrée cohérente en impliquant toutes les parties prenantes dans le développement et la mise en œuvre de la stratégie de numérisation. Avant octobre 2020, à l'exception des projets ayant Crossborder pour moteur, presque tous les projets et programmes informatiques étaient uniquement examinés avec les représentants de l'ordre judiciaire en concertation trimestrielle Pictoo. Depuis octobre 2020, des groupes de pilotage spécifiques sont mis en place pour tous les projets. Des décisions stratégiques y sont prises tous les mois et des ajustements par l'organisation sont possibles.

Affirmer que la cellule stratégique n'a pas développé de stratégie unique et intégrée est regrettable et ne tient pas compte des efforts considérables déployés pour moderniser la justice. La stratégie de la cellule stratégique a, à mon sens, été clairement définie et adaptée aux défis et circonstances spécifiques auxquels la justice est confrontée. Cette stratégie a déjà donné des résultats concrets et jette des bases solides pour poursuivre la numérisation à l'avenir. La cellule a dès lors développé une vision à la fois pratique et progressiste. Elle est axée sur l'obtention de résultats tangibles à court terme et s'attelle à renforcer les structures sous-jacentes pour engranger des progrès durables. Les critiques du rapport d'audit méconnaissent donc la complexité et le pragmatisme nécessaire qui sous-tendent la stratégie actuelle de numérisation de la justice.

Rôle de la cellule stratégique au niveau opérationnel

La cellule stratégique a indéniablement joué un rôle majeur dans la numérisation de la justice. Pour le ministre de la Justice, il s'agissait d'un des principaux piliers de sa politique, et la cellule stratégique était chargée de la concrétiser et d'en assurer le suivi. Dans un organisme public mature, la poursuite de la mise en œuvre pourrait être confiée à l'administration et le rôle de la cellule stratégique se limiter au suivi périodique du calendrier, de la portée et du budget du projet. Cependant, comme le rapport de la Cour des comptes le confirme à juste titre, le SPF Justice ne dispose pas de l'organisation, des processus, des outils et de l'expertise nécessaires en ressources humaines, budget, marchés publics et gestion de projets. S'y additionnent la passivité du comité de direction en matière d'informatique, l'absence, au service d'encadrement ICT, de figures de proue en mesure de diriger des projets de changement, l'absence d'outils permettant de suivre les projets en temps réel et le nombre élevé de projets lancés. La cellule stratégique a dès lors été contrainte d'intervenir de manière très opérationnelle pour livrer les projets retenus comme prioritaires dans les délais impartis, comme prévu dans l'exposé d'orientation politique, les notes de politique générale et le DTP, dont je devais répondre directement en tant que ministre. Certains services, en particulier dans les marchés publics, n'ont pas été en mesure de traiter l'afflux de nouveaux dossiers découlant des moyens financiers injectés par le gouvernement dans le cadre de la PID Renforcement de la justice et par l'Union européenne dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Les projets DTP, en particulier, n'ont pas bénéficié de la priorité nécessaire, non seulement faute d'effectif structurel du service Marchés publics du service d'encadrement ICT, mais aussi parce que le *Digital Transformation Office* (DTO) relevait directement du ministre plutôt que du SPF Justice ou du service d'encadrement ICT. Un soutien spécifique en marchés publics était ainsi nécessaire pour le DTP lors du lancement du DTO. Avant la désignation du directeur du DTO de l'époque, la cellule stratégique a en outre pris l'initiative de recruter un spécialiste en marchés publics très expérimenté, comme le rapport d'audit le signale à juste titre. Une telle expertise était toutefois indispensable en l'absence de toute compétence en procédure d'innovation, un modèle qui a été préféré à d'autres en tant que technique d'adjudication. Compte tenu de la durée importante des procédures d'adjudication et des délais stricts fixés par la Commission européenne pour réaliser le cinquième jalon du DTP, la cellule stratégique a

effectivement assumé un rôle opérationnel, à défaut d'autre soutien, lors du lancement du projet. Aucun engagement budgétaire structurel n'a été pris durant cette phase. Et les phases ultérieures, ayant une incidence budgétaire, ont été élaborées par les fonctionnaires dirigeants du DTO, validées a posteriori par le comité de pilotage DTP et signées par le ministre de la Justice lorsque les seuils budgétaires ont été dépassés. À quelques exceptions près, regrettables, comme celle de la réaffectation de certains moyens obtenus à la suite de la PID Personnes vulnérables, toutes les procédures de contrôle, dont l'avis de l'Inspection des finances en particulier, ont été respectées. La viabilité de prime abord des commandes à plus long terme a, à tout le moins, donc été vérifiée. Nous ne pouvons dès lors pas souscrire à la critique d'une intervention de la cellule stratégique qui compromettrait toute poursuite par l'administration.

Le rôle opérationnel de la cellule stratégique est dès lors à nuancer. Il visait principalement à atteindre la vitesse requise en début de législature et à un moment où l'administration n'était pas en mesure de fournir le soutien nécessaire. Pour responsabiliser davantage cette dernière, la cellule stratégique a délibérément adopté une attitude moins active la dernière année et lui a laissé les rênes. Malgré une évolution clairement positive de la maturité de l'administration, force est de constater que les projets les plus prioritaires ont subi des retards importants, qu'il s'est avéré impossible de fournir les réalisations demandées dans les délais et que ces projets et d'autres qui en dépendent risquent même d'être compromis.

Rôle de la cellule stratégique dans l'organisation des entités informatiques

Le rapport d'audit laisse penser que la cellule stratégique a élaboré une stratégie délibérée visant à tenir l'administration du SPF Justice à l'écart des développements informatiques et à créer différentes entités informatiques pour instaurer une concurrence dans le seul but d'obtenir une livraison plus rapide des projets. Cette perception des choses ne correspond toutefois pas à la réalité.

Comme indiqué, le service d'encadrement ICT était face à une forte pression en début de législature en raison d'un manque d'effectif, d'un sous-financement et d'une aversion marquée au risque due à l'échec des programmes précédents. L'environnement informatique de la justice se caractérisait par des technologies largement dépassées (la plupart ne faisant plus l'objet d'un support), des mises en œuvre ponctuelles et un effectif composé essentiellement de techniciens. Les fonctions informatiques de base essentielles, telles que *business analyst*, chef de projet et architecte, n'étaient pas assurées par des collaborateurs internes, ce qui entraînait d'inévitables conflits d'intérêts ainsi qu'un manque de continuité et de transfert de connaissances.

En 2020, le service d'encadrement ICT du SPF Justice comptait seulement 100 agents effectifs, tandis que le service informatique du SPF Finances en comptait 400 et estimait déjà à l'époque qu'il était nécessaire de passer à 1.000 agents pour relever les défis futurs. Au moyen des crédits de la PID, il a dès lors été décidé, à l'initiative de la cellule stratégique, de fournir les crédits nécessaires à une augmentation de 94 agents d'ici 2024. Ce recrutement ne s'est malheureusement pas avéré possible en raison des dysfonctionnements du service P&O et de la pénurie sur le marché du travail pour ces profils. Le rapport d'audit le confirme également. Cependant, même si les recrutements pour le service d'encadrement ICT avaient eu la priorité et le soutien nécessaires du service P&O, il aurait fallu plusieurs années pour doubler l'effectif. Une série de processus de soutien auraient en outre dû être élaborés au préalable.

En début de législature, le service d'encadrement ICT s'est ainsi évertué à éteindre les flammes et à gérer les affaires journalières. Son unique priorité était d'assurer la continuité des services existants, bien que très limités, avec peu voire pas de marge pour les nouveautés et l'innovation. En outre, le CIO du SPF Justice de l'époque n'adhérait pas à la stratégie de numérisation du ministre, remettait en question la nécessité d'introduire des processus de base en gouvernance informatique et ne tenait pas assez compte des besoins du terrain et de l'ordre judiciaire en particulier.

Confier la transformation numérique de la justice au service d'encadrement ICT dans ces conditions aurait été irresponsable. La cellule stratégique a toujours estimé qu'un service d'encadrement ICT fort était la meilleure solution à long terme pour l'ensemble de l'organisation. La mise à disposition précitée de crédits de personnel multipliés par deux en témoigne d'ailleurs. D'autres solutions ont, toutefois, dû être envisagées pour obtenir des réalisations dans le délai limité des crédits PID (date de fin 2024) et FRR (date de fin 2025).

Vu la crise que le service d'encadrement ICT connaissait, Crossborder avait déjà décidé sous la législature précédente de se charger de plusieurs missions informatiques de développement ultérieur de la plate-forme de traitement des amendes. Il a maintenu sa stratégie sous la législature actuelle. L'ensemble du DTP n'a toutefois pas pu être confié à Crossborder, puisque l'organisation ciblait la perception des amendes et l'optimisation des processus liés à l'exécution des sanctions pécuniaires.

La seule stratégie valable a dès lors été de créer une entité autonome, clairement axée sur la réalisation des jalons de la FRR et construite d'emblée autour de bonnes pratiques en processus et gouvernance informatiques qui offriraient les garanties nécessaires au respect de la réglementation stricte imposée par la Commission européenne. Le DTO n'a pas été intégré au SPF Justice ni à son service d'encadrement ICT, parce que la numérisation était un thème clé de la politique du ministre de la Justice, parce que le comité de direction du SPF Justice s'était montré passif dans la numérisation, ce que le rapport d'audit confirme, et qu'il n'est pas compétent pour les questions d'ordre judiciaire, parce que le comité de gestion commun (Gebecom) n'a pas non plus assumé son rôle en numérisation, comme le rapport d'audit le confirme, et que l'ancien CIO du SPF Justice affichait une nette aversion au risque et n'était pas disposé au changement. Il était dès lors opportun de placer le DTO sous l'autorité du ministre pour mieux garantir l'implication effective de l'ordre judiciaire dans le pilotage de la trajectoire de numérisation tout en tenant compte de son autonomie. La cellule stratégique a, de ce fait, également été chargée de contrôler le DTO, ce qui explique aussi son rôle davantage opérationnel dans le cadre des projets DTP.

Cette stratégie où plusieurs entités informatiques opèrent dans une même organisation a également un fondement théorique. Elle est désignée comme modèle multimodal d'organisation informatique¹, en particulier approprié aux grandes organisations complexes en raison de ses avantages en termes de ciblage de l'utilisateur, de répartition des risques, de rapidité accrue de livraison et de modularité. Ce modèle permet également à différentes cultures d'entreprise de coexister : un service d'encadrement ICT plus réticent au risque et axé sur la continuité, une entité Crossborder

¹ Voir, notamment, Clayton Christensen, *The Innovator's Dilemma* (qui postule que les innovations décentralisées peuvent être plus rapides et plus efficaces dans les grandes organisations) ; Richard M. Burton, Borge Obel et Gerardine DeSanctis, *Organizational Design: A Step-by-Step Approach* (qui examine différentes approches de conception organisationnelle, dont les avantages des structures décentralisées dans les organisations complexes) ; McKinsey & Company Reports, *How to move beyond a centralized IT model* (2016), qui examine les avantages des structures informatiques multimodales dans les grandes organisations.

plus encline à prendre des risques et ciblant une meilleure perception des amendes ainsi qu'un DTO qui se concentre sur la réalisation des jalons de la FRR selon les normes les plus strictes de conformité et de gouvernance informatique et qui peut, donc, servir de catalyseur pour les autres entités et, éventuellement, être le précurseur d'un service informatique autonome pour l'ordre judiciaire. Enfin, l'audit externe de mars 2023 de la transformation numérique de la police intégrée (GPI) montre également, en particulier concernant la gouvernance informatique, la gestion informatique de la Direction de l'information policière et des moyens ICT (DRI) et la gestion de l'information, qu'instaurer un DTO en dehors du service informatique est une bonne pratique et présuppose des développements informatiques spécialisés plus décentralisés.

L'effectif du service d'encadrement ICT ne permettait pas de fournir la capacité nécessaire au DTO, sauf pour le groupe limité de membres du DTO Business. Pour ne pas confier toute la mise en œuvre du DTP à de nouveaux consultants externes, les dirigeants des trois entités informatiques se sont concertés début 2022 afin de répartir les huit piliers fondamentaux du DTP. Le DTO se chargerait ainsi des composantes de gestion générale du programme, comme l'exige le jalon 1 du DTP, IAM (temporairement, en attendant d'être repris par le service d'encadrement ICT), Jurisdiction (Justjudgement, jalon 3), AI, le logiciel de Virtual Courts ainsi que le nouveau système de gestion des dossiers Justcase (jalon 5). Crossborder s'est vu confier la responsabilité de Just-on-web (jalon 2, déjà géré par Crossborder) et de Data & BI (parce que l'équipe BI pour l'ordre judiciaire y était déjà intégrée). Le service d'encadrement ICT serait chargé de la composante Cybersecurity, du matériel Virtual Courts et du développement du dossier judiciaire numérique (Justview-Justinventory, déjà lancé par un dirigeant du service d'encadrement ICT et qui conduirait à renouveler l'application e-inventory). Vu le champ d'application délimité du DTP et, donc, du DTO, tous les autres projets ont été répartis entre Crossborder et le service d'encadrement ICT, Crossborder se voyant en général confier les projets nécessitant un accès externe via Just-on-web et les autres projets étant suivis par le service d'encadrement ICT, sauf s'ils signalaient eux-mêmes ne pas avoir la capacité nécessaire. Nous ne pouvons dès lors pas souscrire au rapport d'audit lorsqu'il postule qu'il n'existait aucun critère d'attribution et que les services étaient toujours mis en concurrence. Cela ne reflète pas la réalité.

Une seule adaptation majeure a été effectuée sur l'ensemble de la trajectoire. En raison d'un manque de transparence et du non-respect des priorités stratégiques fixées par le comité de pilotage compétent, la composante relative au dossier judiciaire numérique a été transférée du service d'encadrement ICT à Crossborder. Alors que des instructions explicites avaient été répétées pour qu'on se concentre sur la réalisation d'un dossier numérique dans les affaires pénales, l'application Justview-Justinventory a été conçue et déployée pour les procédures civiles dans les cours d'appel, qui disposaient déjà d'un dossier numérique grâce à l'application e-inventory. C'est pour ce motif ainsi qu'en raison d'un volume limité que l'application n'avait pas été retenue comme priorité stratégique. Le service d'encadrement ICT n'avait ni la capacité ni l'expertise pour désigner un nouveau chef de projet à cette fin et il n'était pas non plus possible pour le DTO de prévoir une nouvelle équipe de projet dans un délai raisonnable. Comme l'accès externe au dossier numérique via Just-on-web avait été confié à Crossborder, puisque les dossiers de roulage étaient aussi déjà disponibles au format numérique, et qu'il existait un lien évident avec l'accès interne, il a donc finalement été décidé de lui confier le suivi complet du développement du dossier judiciaire numérique. En déduire que la cellule stratégique a mis en place et continué à appliquer une répartition concurrentielle dès le début du DTP, sans savoir si les projets pouvaient ainsi être réalisés plus rapidement, repose dès lors sur une présentation erronée des faits à la Cour des comptes par certaines personnes interrogées.

Malgré les mérites conceptuels du modèle multimodal de la justice, il convient de reconnaître que sa mise en œuvre pouvait être améliorée. La collaboration entre les services informatiques a longtemps été très difficile, parce qu'ils se considéraient en concurrence directe et que la méfiance régnait entre leurs dirigeants. La cellule stratégique était consciente du risque et a tenté d'y remédier en regroupant les trois entités informatiques, situées chacune dans un lieu différent, en un seul, ce qui aurait normalement dû renforcer les contacts informels entre les membres des services et conduire à une meilleure collaboration. Des retards dans la livraison du bâtiment par la Régie des bâtiments n'ont cependant pas permis de mettre ce plan en œuvre et le déménagement ne pourra avoir lieu qu'en octobre 2026.

Rôle de la cellule stratégique dans le développement de nouveaux organes et processus de gouvernance

En début de législature, la cellule stratégique a pris connaissance du rapport d'audit de 2019 du Service fédéral d'audit interne (FAI) qui révélait que la gouvernance informatique de la justice présentait de graves lacunes. La maturité totale des processus était de 0,65 sur 5, alors qu'un score de 3 aurait été nécessaire (FU2018.11). L'ancien dirigeant du service d'encadrement ICT n'a pas reconnu l'importance des constats de cet audit et le comité de direction n'a pas joué de rôle actif dans leur suivi. Comme le DTP était axé sur l'ordre judiciaire, la compétence de lui confier le pilotage de la numérisation revenait en principe au Gebecom. Comme le rapport d'audit de la Cour des comptes l'a confirmé, cet organe n'est toutefois pas parvenu à prendre de décisions en matière de numérisation en raison de son rôle et de son organisation.

La cellule stratégique a dès lors d'abord créé le comité de pilotage DTP via l'arrêté ministériel relatif au DTO. Elle avait obtenu, au préalable, du Gebecom du 15 septembre 2021 le mandat pour que tous les projets repris dans le DTP relèvent de la compétence exclusive du comité de pilotage DTP. La nécessité de pouvoir agir rapidement était déterminante, ce qui était impossible vu la lourdeur de la procédure requise pour mettre un point à l'ordre du jour du Gebecom.

Comme indiqué, la cellule stratégique a fait du rôle de pilotage de l'organisation un principe directeur des projets de numérisation, notamment en dotant chaque projet d'un comité de pilotage dont la majorité était composée de collaborateurs de la justice et non de techniciens du service d'encadrement ICT. Cela constituait déjà un changement de mentalité majeur par rapport au passé.

Étant donné le nombre élevé de nouveaux projets et de groupes de pilotage connexes, dont beaucoup ne concernaient pas des projets DTP et ne relevaient donc pas du comité de pilotage DTP, la nécessité s'est fait sentir de créer un organe global en mesure de trancher les conflits de priorités, de calendriers, de moyens ou de budgets entre les projets et leurs comités de pilotage. Chaque comité de pilotage estimait en effet que son projet devait avoir la priorité absolue, alors que les moyens en personnel et en budget n'étaient pas disponibles. La création d'un organe global appelé à remplir la fonction de bureau de gestion de portefeuille s'imposait dès lors. Les décisions plus opérationnelles à cette fin ont été prises par le comité de concertation stratégique (*Strategisch Overleg Comitee* – SOC), qui se réunissait chaque semaine et dans lequel les dirigeants des trois entités informatiques étaient représentés. Compte tenu de l'autonomie de chaque entité informatique respective, un conseiller de la cellule stratégique en a assuré la présidence à défaut d'alternative valable. Les décisions stratégiques étaient discutées tous les mois en SOC+, dont le président du comité de direction et le directeur de la cellule stratégique assuraient la direction. Depuis le début 2024, les représentants des collègues ont également rejoint ces organes, à la demande

explicite de la cellule stratégique, et les priorités sont discutées ouvertement. La cellule stratégique a adopté une attitude plus passive dans ces organes à partir de là. L'ordre judiciaire pouvait, en effet, s'y exprimer sur les priorités mutuelles des projets de numérisation qui le concernaient et leurs décisions risquaient moins d'être trop axées sur l'informatique plutôt que sur l'organisation.

Il est regrettable que le rapport d'audit n'accorde que peu voire pas d'attention au rôle positif joué par la cellule stratégique dans la cartographie des risques stratégiques liés à la transformation numérique et dans la modernisation des processus informatiques et de gouvernance.

L'importance de processus informatiques modernes a été reconnue dès le début de la trajectoire de numérisation. La cellule stratégique a repris différents éléments nécessaires à ces processus dans le DTP et dans l'arrêté ministériel créant le DTO, dont le développement d'un bureau de gestion de programme qui veille au respect des méthodologies de gestion de projet et à l'utilisation d'outils de suivi consolidés, une cellule d'architecture d'entreprise équipée d'outils spécifiques pour cartographier l'ensemble du paysage informatique et divers autres groupes d'aspects pour, entre autres, la gestion du changement, la gestion des processus d'entreprise, la gouvernance des données et la conformité. Auparavant, le SPF Justice n'accordait en effet que peu voire pas d'attention à ces processus essentiels. La stratégie consistait à faire fonctionner, dès le départ, le DTO selon des normes informatiques modernes, de sorte qu'il soit un catalyseur pour les autres entités. Le FAI a également reconnu cette stratégie dans le cadre d'un rapport de suivi des recommandations de l'audit de la gouvernance informatique au SPF Justice (FU2021.18 et FU2018.11). Il y relève que la nouvelle structure mise en place dans le cadre du DTP accorde l'attention nécessaire aux structures de gouvernance, avec une attribution claire des rôles et responsabilités, mais que l'information relative au développement de ces structures hors DTO reste malheureusement insuffisante. La mise en œuvre du DTP et de ses processus et structures l'a donc amené à conclure que quinze recommandations pouvaient de ce fait être clôturées.

En mai 2022, la cellule stratégique a en outre pris l'initiative de passer une commande pour cartographier l'avancement de la gouvernance informatique et formuler de premières recommandations exploratoires. Il a fallu attendre le début 2023 pour en voir le démarrage, mais elle a débouché, en juin 2023, sur un rapport identifiant les dix problèmes principaux. Le SPF Justice a néanmoins choisi de ne pas poursuivre cette trajectoire et d'élaborer lui-même une nouvelle structure ciblant la gouvernance financière. En janvier 2023, la cellule stratégique a par ailleurs rédigé une note détaillée, qu'il a soumise au SOC pour discussion. Elle y identifie quinze risques inhérents à la transformation numérique. La note a également été transmise à la Cour des comptes. Les processus relatifs aux marchés publics, au budget et au recrutement interne étaient déjà identifiés à l'époque comme présentant les risques les plus importants, de même que la nécessité d'améliorer la gouvernance informatique, la gouvernance globale et la gestion du portefeuille. La nécessité d'améliorer le flux d'informations, d'accroître l'efficacité du fonctionnement des cellules d'architecture et de définir les cadres requis a également été considérée comme cruciale. Chacun s'accordait sur le fait que l'élaboration concrète de solutions incombait aux dirigeants du service d'encadrement ICT et au DTO. Malgré un calendrier précis, aucun plan d'action concret n'a été mis en place et ces risques n'ont donc été atténués par l'administration que dans une mesure limitée. En revanche, la cellule stratégique a réalisé une analyse budgétaire consolidée autonome à la mi-2023, ce que le rapport d'audit confirme à juste titre en son point 4.1.1. Malheureusement, l'actualisation périodique convenue n'a pas été reprise par l'administration. En ce sens, il convient

de confirmer plusieurs constats du rapport d'audit quant à la maturité limitée des processus de base au SPF Justice (voir le point 5.1). Ces constats ne se bornent pas à la numérisation, mais sont plutôt à considérer à l'échelle de l'organisation. Des mesures ciblées seront par ailleurs nécessaires pour moderniser ces processus de base.

Quelques réponses ponctuelles au rapport d'audit

Le rapport d'audit couvre de très nombreux sujets en lien avec la numérisation de la justice et il n'est pas possible, dans le cadre de cette réponse, de les replacer tous dans leur contexte et d'apporter la nuance nécessaire à chaque fois. Certains points de vue formulés dans le rapport d'audit méritent toutefois un commentaire particulier, qui sera donné ci-après. Une première critique à nuancer concerne ainsi l'absence de processus décisionnel performant au SPF Justice (voir le point 3.1.2 du rapport d'audit). D'une part, la justice part, depuis des décennies, du principe que toutes les décisions devraient être prises par consensus et, donc, à l'unanimité, même dans un Gebecom auquel participent souvent plus de quinze personnes. Dans les faits, chacun estime dès lors avoir un droit de veto sur toutes les décisions relatives à la numérisation et, en cas d'opposition, un groupe de travail est en général mis en place sans échéances claires. D'autre part, cette situation a également conduit la cellule stratégique à endosser un rôle actif pour débloquer pareilles impasses, même si beaucoup critiquent son intervention. La cellule stratégique laisse toutefois autant que possible l'initiative aux parties prenantes et n'intervient que si une décision ne peut plus être reportée. À cet égard, l'article 3, § 3, de l'arrêté ministériel créant le DTO amorce déjà une rupture avec le passé en prévoyant qu'à défaut du consensus requis, le point à l'ordre du jour est obligatoirement être remis à l'ordre du jour dans un délai prédéterminé, et qu'en l'absence de consensus à ce sujet au comité de pilotage suivant, il appartient au ministre de trancher si la remise à l'ordre du jour n'aboutit pas à une décision. Le fait que les membres du comité de pilotage DTP le sachent accroît leur volonté de compromis et a permis d'éviter jusqu'à présent l'escalade hiérarchique formelle vers le ministre. Contrairement à d'autres organes décisionnels, tels que le Gebecom, le comité de pilotage DTP dispose donc déjà d'un processus décisionnel formalisé et plus efficient.

Le rapport d'audit indique, en outre, que la multitude de projets et leur manque de hiérarchisation ont accru la concurrence, tant dans les services informatiques qu'entre utilisateurs (voir le point 3.4.2 du rapport d'audit). La critique du manque de hiérarchisation était en partie justifiée au début du processus de numérisation, sauf concernant les jalons du DTP, qui ont toujours bénéficié de la plus haute priorité en raison du financement lié aux performances. Rétrospectivement, il convient aussi de reconnaître que la multitude de projets était peut-être trop ambitieuse compte tenu du manque de soutien. En raison de ce manque de clarté et de son incidence néfaste sur la collaboration interne, le SOC (+) a été créé fin 2022 sous l'impulsion de la cellule stratégique en vue de régler les conflits entre projets sur le budget, les moyens et le calendrier. Cette démarche s'est concrétisée fin 2023, sous l'impulsion de la cellule stratégique, avec l'élaboration d'une liste des projets les plus stratégiques pour 2024. Force est toutefois de constater que, même avec une hiérarchisation claire, la grande majorité n'ont pas pu atteindre leurs objectifs.

Le rapport d'audit critique aussi vivement le recours excessif à la consultance externe (voir le point 4.2). Cette critique est en partie justifiée, mais à nuancer. Vu les problèmes de capacité du service d'encadrement ICT et son recours important à la consultance externe, il était nécessaire de faire appel à de la consultance externe au lancement de la transformation numérique. Les problèmes de recrutement interne par le service d'encadrement P&O ont fait en sorte que la stratégie initiale de ne recourir largement à la consultance externe que temporairement et en phase de

démarrage n'a pas pu être maintenue, et sa disparition progressive n'a pas encore pu être entamée dans une mesure suffisante. Malgré le recours presque inévitable à la consultance externe et à des fournisseurs spécialisés dans un contexte public, à tout le moins pour les profils techniques, il convient de reconnaître que des mesures supplémentaires auraient dû être prévues lorsqu'il est apparu clairement que la situation temporaire perdurerait plus que prévu initialement. Il aurait en particulier fallu éviter que des consultants externes occupent des fonctions dirigeantes ou participent à des missions de contrôle. Entre-temps, la plupart de ces consultants sont suivis via une plate-forme de gestion de projet spécifique, qui permet aussi d'enregistrer les prestations en les affectant à des volets spécifiques de projet, ce qui facilite le contrôle interne de leurs prestations.

Enfin, le rapport d'audit indique que l'administration n'a pas pu respecter suffisamment les mécanismes de contrôle interne en raison de la rapidité décisionnelle ambitionnée par la cellule stratégique (voir le point 4.3 du rapport). Le rapport mentionne dans ce contexte, d'une part, le non-respect répété des principes budgétaires et des procédures d'adjudication et, d'autre part, un manque de maîtrise de la consultance.

Nous ne pouvons pas nous rallier à ce constat. Des mécanismes de contrôle hiérarchique existent au SPF Justice, mais ils sont plutôt formels et n'ont qu'une valeur ajoutée plutôt faible en termes de contenu. Plusieurs personnes doivent valider les dossiers de commande avant de les soumettre à l'Inspection des finances ou à la signature du ministre. La pratique montre que ces validations ont toujours lieu, même hors intervention de la cellule stratégique, et qu'elles ne permettent pas de détecter les erreurs manifestes, comme la reprise du titre d'un dossier de commande antérieur. Elles sont très chronophages, car aucun remplaçant n'est désigné pendant les vacances. L'urgence de certains dossiers n'est, en outre, souvent pas suffisamment reconnue. Dans des dossiers importants et urgents, la cellule stratégique a dès lors effectivement pris l'initiative de mettre la pression requise et d'obtenir le traitement en urgence de dossiers nécessaires au respect des délais. Le gestionnaire de dossier interne et le directeur général de l'ICT ont cependant toujours donné leur accord, sauf lorsqu'il s'agissait à l'évidence de projets DTP, avant que les dossiers soient soumis à l'Inspection des finances.

L'allégation de crédits FRR utilisés à d'autres fins n'est pas non plus conforme à la réalité. En son point 4.1, le rapport d'audit mentionne en particulier les prestations du consultant externe spécialisé en marchés publics, alors qu'il a été spécifiquement appelé à soutenir les projets de transformation numérique et, en particulier, le partenariat d'innovation et les cahiers des charges à publier spécifiquement pour le DTP ou concernant des éléments nécessaires à la livraison de projets DTP. Il convient néanmoins de reconnaître que les processus administratifs, budgétaires et de contrôle de gestion requis devaient être modernisés en accordant une attention particulière à la fraude interne et externe. Dans le cadre de Crossborder, un plan d'action a déjà été élaboré pour entamer les premières démarches en ce sens, mais une approche à l'échelle de l'organisation, conforme au cadre Coso, s'imposera.

Point de vue sur les recommandations formulées

La Cour des comptes formule des recommandations à l'intention de l'administration et du ministre. Seules celles spécifiquement adressées à ce dernier sont examinées ci-après. Nous reconnaissons le mérite de chacune, mais apporterons les précisions nécessaires quant à la priorité à leur accorder compte tenu des moyens limités disponibles pour y répondre.

- Définir une stratégie unique et cohérente de transformation numérique de la justice (recommandation 1 faisant suite au point 2.5 du rapport d'audit). Comme indiqué, le ministre de la Justice a, durant cette législature et dans des circonstances difficiles, déjà élaboré une stratégie avec le plan de numérisation en cinq étapes, qui s'est concrétisé spécifiquement pour l'ordre judiciaire par le DTP. Elle sera dans tous les cas réévaluée si un nouveau gouvernement est formé. Une stratégie unique plus globale pourra alors être définie.
- Assurer une communication transparente des choix politiques vers toutes les parties prenantes (recommandation 1.4 faisant suite au point 3.4.2 du rapport d'audit). Cet objectif est déjà largement atteint, en particulier à travers la liste des projets stratégiques établie fin 2023 et par la création du SOC et du SOC+ ainsi que l'implication de l'ordre judiciaire. Cette recommandation continuera cependant à faire l'objet d'un suivi.
- Encadrer les porteurs de projets du plan pour la relance et la résilience (PRR) dans l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la soutenabilité des projets introduits dans le cadre de l'appel PRR (recommandation 1.6 faisant suite au point 5.1.4 du rapport d'audit). Cette recommandation est pleinement prise en compte et le plan sera évalué avec les parties prenantes, en particulier concernant les non-jalons. Une adaptation sera préconisée. La cellule stratégique a déjà présenté une proposition en ce sens en 2023 à l'ancien directeur du DTO. Elle n'a cependant pas été retenue en raison d'autres priorités.
- Évaluer la soutenabilité des projets et de la trajectoire de numérisation (recommandation 1.8 faisant suite au point 5.2.4 du rapport d'audit). Cette recommandation est liée aux précédentes (recommandations 1 et 1.6) et sera dès lors prise en compte.
- Élaborer une vision de la manière dont la fonction ICT de la justice doit être organisée (recommandation 2.1 faisant suite au point 5.2.3 du rapport d'audit). L'analyse préalable de maturité de la capacité du SPF Justice à mettre en œuvre une stratégie de numérisation sera décisive pour la réalisation de cette recommandation. Le rapport d'audit a déjà identifié plusieurs problèmes, qui figuraient également dans la note de la cellule stratégique sur les risques stratégiques liés à la transformation numérique. Il en sera tenu compte lors de l'élaboration de la vision demandée.
- Veiller à intégrer le renforcement des fonctions de support ICT au service d'encadrement ICT (recommandation 2.2 faisant suite au point 5.1.1 du rapport d'audit). Les crédits de personnel requis ont déjà été mis à disposition. Lors de la réévaluation de la stratégie de numérisation existante, il sera toutefois effectivement nécessaire de prendre en compte le stade de la refonte du service d'encadrement ICT et l'augmentation progressive de la maturité de celui-ci pour suivre cette recommandation.
- Mettre en place une gouvernance qui soutient l'exécution de la stratégie, en renforçant les structures et processus de gouvernance (recommandation 3 faisant suite au point 3 du rapport d'audit). Comme indiqué, la cellule stratégique a insisté dès le départ sur le renforcement des structures et des processus de gouvernance, tant concernant l'organisation générale du DTO, en lançant des analyses préparatoires et en cartographiant de manière répétée le risque stratégique découlant, pour la transformation numérique, du dysfonctionnement des processus en matière de recrutement interne, de budget et de marchés publics. Cette recommandation sera prise en compte et les actions nécessaires seront développées.
- Clarifier et définir formellement l'ensemble des rôles et responsabilités de tous les acteurs et organes de gouvernance de la numérisation (recommandation 3.1 faisant suite au point 3.1.1.2 du rapport d'audit). Dans le prolongement de la réponse à la recommandation précédente, cette recommandation fera également l'objet d'un suivi et une description formelle sera réalisée.

- Renforcer le contrôle administratif, budgétaire et de gestion et faire respecter les mécanismes prévus (recommandation 4.2 faisant suite au point 4.3 du rapport d'audit). Comme indiqué, des mesures importantes ont déjà été prises pour améliorer ces mécanismes de contrôle dans le cadre de Crossborder, mais une approche cohérente à l'échelle de l'organisation sera requise, idéalement inspirée du cadre Coso.

Je vous prie d'agréer, chers membres de la Cour des comptes, l'expression de mes salutations distinguées.

Paul Van Tigchelt

Ce rapport est disponible en français et
en néerlandais sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL
D/2024/1128/66

PRÉPRESSE
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

courdescomptes.be