

# 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.