

Audit

Processus de gestion des dossiers au sein de la section criminalité individuelle du parquet de Charleroi

Rapport approuvé par Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice le 9 juin 2016

Résumé



Objectifs

La Commission d'avis et d'enquête réunie (ci-après dénommée « CAER ») a entamé à la demande du Procureur du Roi un audit au sein de la section criminalité individuelle du parquet de Charleroi.

L'objectif de l'audit a été défini de la manière suivante :

- s'assurer que le processus de gestion des dossiers au sein de la section criminalité individuelle du parquet de Charleroi soit optimisé de bout en bout afin de permettre au ministère public « d'avoir à l'égard de chaque fait punissable, dans un délai socialement acceptable, une réaction judiciaire proportionnelle et socialement pertinente, qui tienne en outre compte de l'intérêt des victimes »¹.
- sensibiliser l'ensemble des membres du parquet de Charleroi (tant les magistrats que les membres du personnel judiciaire) à la mise en place d'un contrôle interne (= maîtrise interne) au sein de toutes les sections du parquet.

Les forces

D'entrée de jeu, la CAER souhaite souligner l'attitude constructive du Procureur du Roi et du premier substitut responsable de la section criminalité individuelle. Ils entendent améliorer le fonctionnement interne et réinterroger les pratiques afin de s'assurer de leur efficacité (un management qui recherche l'amélioration des processus). La demande d'audit auprès de la CAER en est un élément révélateur.

La CAER entend également mettre en évidence la mise en place par le premier substitut responsable de la section d'un management participatif ainsi que d'une concertation structurée avec les magistrats de la section.

Ces éléments conjugués sont importants afin de développer ou de faciliter le renforcement du contrôle interne au sein d'une instance. En effet, la mise en place d'un contrôle interne au sein d'une instance, et son impact sur la qualité du service et de la gestion interne, dépendront, en grande partie, de la direction et de son style.

Il convient également d'indiquer que le Parquet de Charleroi a précisé des objectifs stratégiques dans le plan de gestion. Une politique criminelle propre à la section criminalité individuelle du parquet de Charleroi a également été définie. Ces éléments sont également déterminants dans le renforcement du contrôle interne au sein d'une instance.

Enfin, il existe une volonté de développer au sein du parquet une culture orientée « justiciable ».

Les faiblesses

La CAER entend rappeler que les faiblesses décelées dans le cadre d'un audit mené par la CAER doivent être considérées par le management comme une opportunité d'évaluer son mode de fonctionnement et d'améliorer, s'il y a lieu, les processus opérationnels.

Opérationnalisation des objectifs

La section criminalité individuelle dispose d'une note de politique criminelle, décrivant ses objectifs et ses priorités, ce qui mérite d'être souligné.

Il existe toutefois une absence de corrélation claire entre la mission et les objectifs stratégiques définis dans le plan de gestion et les objectifs établis pour la section. Cette faiblesse découle de l'absence de réflexion intégrée permettant d'étudier la manière dont la section criminalité individuelle va contribuer, au travers de son processus de gestion des dossiers, au développement d'un point ou des points de la politique fixée dans le plan de gestion.

¹ « Plan de politique et de gestion du ministère Public » – 2007, cité dans le plan de gestion du procureur du Roi de Charleroi, p. 28.

Cette faiblesse rend plus difficile la priorisation des objectifs et la planification des travaux. En effet, alors que des actions très concrètes sont prises au niveau de la section criminalité individuelle du parquet et que des projets sont envisagés, cette absence de réflexion intégrée empêche de visualiser les points d'attention prioritaires de la section, de concentrer toutes les forces sur les objectifs à atteindre en priorité, de suivre concrètement l'avancement des travaux menés au sein de la section et de les communiquer régulièrement tant au sein de la section qu'au sein du parquet en général et auprès de toutes les parties prenantes au processus.

Enfin, il y a lieu de constater que les objectifs de la section criminalité individuelle ne sont pas définis de manière SMART².

La description et la fiche d'identité du processus

Le processus de gestion des dossiers au sein de la section criminalité individuelle n'est pas décrit et n'est pas accompagné d'une fiche d'identité du processus (absence d'une approche processus).

La description du processus et la visualisation de ce dernier sont notamment déterminantes dans la définition des objectifs de la section et dans la mise en place d'une concertation structurée avec les différentes entités intervenant dans le cadre dudit « macro processus », qu'elles soient internes ou externes au parquet.

La documentation du processus opérationnel

Il n'existe pas de vade-mecum mis régulièrement à jour permettant de s'assurer que toutes les personnes impliquées dans le processus de gestion au sein de la section criminalité individuelle disposent d'un document écrit reprenant les informations pertinentes quant à la méthode de travail à suivre.

Le transfert des connaissances s'opère sur la base de l'expérience au niveau du personnel de l'ordre judiciaire. Il en résulte notamment un manque d'uniformité dans la gestion des dossiers.

L'élaboration des lignes directrices applicables dans le cadre de l'application de la circulaire n° COL 8/2005 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel (EPO et PVS) devraient faire l'objet d'une attention particulière, la note de politique criminelle de la section stipulant que les magistrats de la section privilégieront le recours à l'EPO et veilleront à son application correcte dans les dossiers faisant l'objet de cette méthode.

Les actions de maîtrise

La gestion des risques de ne pas atteindre les objectifs et la mise en place d'actions de maîtrise s'organise de manière intuitive, sur la base de l'expérience acquise, et non de manière structurée, sur la base d'une analyse des risques (analyse de l'impact et de la probabilité que les événements générant le risque surviennent).

L'absence d'une réflexion structurée quant aux risques aux différentes étapes du processus ne permet pas de concentrer toutes les forces sur les objectifs prioritaires en termes d'actions de maîtrise à mettre en place, par rapport aux risques les plus élevés.

² Pour assurer la qualité des services et le bon suivi des activités, les objectifs doivent être formulés selon la méthode SMART à savoir : S - Spécifique : l'objectif doit être décrit de manière concrète, claire et univoque M - Mesurable : L'objectif est intrinsèquement quantifiable et normalisé, ce qui suppose la formulation d'indicateurs reflétant notamment la qualité, l'intégrité, le respect des délais, la fiabilité, l'exactitude et la conformité de l'input. A - Acceptable R- Réaliste : Il doit rester atteignable T - Temporel : L'objectif doit comprendre une date d'échéance ou une fourchette temporelle.

La concertation interne

La concertation interne entre les magistrats et les membres du personnel administratif n'est pas structurée et s'organise essentiellement de manière informelle. Il en résulte notamment une absence de formalisation des priorités adoptées par le magistrat responsable de la section criminalité individuelle et de réflexion commune quant aux étapes éventuelles du processus de travail à améliorer.

Les systèmes d'information et de communication

Le parquet de Charleroi dispose de nombreuses données statistiques. Les données utiles à la gestion du parquet ne sont pas nécessairement clairement identifiées et exploitées. Les données exploitées le sont parfois tant par le parquet général que par le parquet d'instance.

La ligne de rapportage et la périodicité à laquelle les tableaux nécessaires à la bonne gestion des dossiers au sein du parquet sont établis ne sont pas clairement déterminées (à qui, quand, comment et sur quoi doit-il être fait rapport régulièrement).

La gestion des plaintes

Il n'existe pas de procédure écrite décrivant l'enregistrement et le traitement des plaintes qui permettrait d'en assurer un traitement correct, uniforme et documenté. Il n'existe pas non plus de directives relatives à la transmission de l'information concernant les plaintes, permettant ainsi au chef de corps et au responsable de la section criminalité individuelle de connaître le nombre et la nature des plaintes enregistrées sur une période donnée et de prendre, si nécessaire, les mesures d'amélioration qui s'imposent, et en particulier au niveau du processus.

L'appui du Collège du ministère public

Dans le cadre du présent audit, la CAER a émis, en plus des recommandations adressées au parquet de Charleroi, des directives de politique générale envers le Collège du ministère public, au regard des missions qui lui sont légalement confiées. Le Collège sera en effet appelé à prendre les mesures nécessaires assurant la qualité intégrale dans le domaine de la communication, de la gestion des connaissances, de la qualité, des processus de travail, de la mise en œuvre de l'informatisation, de la gestion stratégique des ressources humaines, des statistiques ainsi que de la mesure et de la répartition de la charge de travail afin de contribuer à une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité. A ce titre, il est essentiel que le Collège sensibilise les parquets aux notions de contrôle interne et les soutienne, par des actions concrètes, afin de permettre notamment l'implémentation des recommandations énoncées dans le présent rapport, et ce en vue de développer une culture organisationnelle permettant le renforcement du contrôle interne.

Le Conseil supérieur de la Justice reste toutefois prêt à partager son expertise en la matière pour sensibiliser les instances judiciaires au contrôle interne. Cet apport pourrait notamment se traduire par l'organisation de workshops relatifs à la maîtrise interne.

Les moyens informatiques

La mise en place d'un système de contrôle interne développé découlera également de la mise en place de systèmes informatiques performants, quod non en l'espèce. Le nouveau système informatique MACH, qui dispose de fonctionnalités intéressantes dans le cadre de la mise en place d'un contrôle interne, doit être une opportunité à saisir dans le renforcement du contrôle interne au sein des parquets.

Il est également important que le Collège du ministère public veille à ce que les systèmes informatiques des services de police soient compatibles avec ceux des parquets.

Les moyens

La CAER rappelle enfin la recommandation n°5 formulée dans le rapport d'audit relatif à l'utilisation des plans de gestion par les chefs de corps au sein des tribunaux de première instance, précisant que les responsables politiques doivent prévoir les moyens matériels et en personnel nécessaires en vue de faciliter la mise en œuvre d'un système de maîtrise interne⁸.

* *
*

Conseil supérieur de la Justice
Rue de la Croix de fer 67
B-1000 Bruxelles

Tél: +32 (0)2 535 16 16

www.csj.be