

PYRAMIDES

Revue du
Centre d'Études et de Recherches en
Administration Publique
de l'Université Libre de Bruxelles

N ° 2 6 e t N ° 2 7
2 0 1 3 / 2 - 2 0 1 4 / 1

ISSN 1376-098X

L'INFORMATIQUE DANS LA TOURMENTE DE LA 6^{ème} RÉFORME DE L'ÉTAT

Alexia JONCKHEERE¹

Résumé

Que deviennent les outils de gestion informatisés dans le contexte des réformes institutionnelles ? Par le prisme du transfert des maisons de justice aux Communautés, décidé dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat belge, cette contribution souligne le devenir incertain de ces outils de gestion, pourtant appelés à contribuer fondamentalement au fonctionnement des administrations. Si dans un premier temps ils subsistent en raison de l'incapacité dans laquelle les entités fédérées se trouvent de concevoir et d'installer dans les délais impartis des outils de nature à assurer la continuité du service public, dans un second temps ils sont appelés à disparaître, en raison de la velléité des Communautés de disposer d'outils calibrés à leur propre identité. Mais la cohérence de l'action publique sera-t-elle assurée dans le contexte du fédéralisme d'exécution privilégié pour ce qui concerne l'administration de la justice ? Il s'agit là d'un des enjeux que la contribution dévoile à partir d'une analyse d'un logiciel, SIPAR (Système Informatique Parajudiciaire), pris dans la tourmente d'une réforme institutionnelle.

Introduction

Alors que les outils informatiques se révèlent désormais indispensables au fonctionnement des structures étatiques, celles-ci peinent à les configurer à leurs réalités. L'administration de la justice n'échappe pas à ce constat et c'est elle qui sera au cœur de cette contribution qui s'attache à montrer, dans le contexte de la 6^{ème} réforme de l'Etat, combien les outils de gestion informatisés sont les oubliés des réformes institutionnelles, aussi importantes soient-elles. Il en va ainsi de SIPAR, le logiciel informatique qui, depuis dix

¹ A. Jonckheere, Chercheure (DO Criminologie, INCC) et maître de conférences (ULB) ; alexia.jonckheere@just.fgov.be.

ans déjà, soutient l'activité en maison de justice². L'exécution d'enquêtes et de guidances socio-judiciaires, assurées par les maisons de justice à la demande d'autorités judiciaires au sens large, n'est en effet plus envisageable sans l'outil informatique. Selon leur direction, l'outil assure un pilotage de l'organisation, en guidant la recherche d'un suivi efficient des missions qui leur sont confiées (Devos et Riguel, 2015) ; il confronte dans le même temps les travailleurs à la difficile articulation entre des exigences organisationnelles les amenant à satisfaire à des critères de quantité et de standardisation et les exigences du métier portant sur la qualité du travail relationnel accompli avec les justiciables (Alberty et Van Boven, 2009). Nos propres travaux montrent par ailleurs que, si de vives oppositions à l'outil s'étaient manifestées lors de sa généralisation (Jonckheere, 2009), on observe à présent les effets de lissage qu'emporte le temps : les assistants de justice font désormais un usage routinier du logiciel, témoignant dès lors de la disparition progressive de ses aspérités (dysfonctionnements initiaux, résistance à ses usages, ...) ainsi que de l'uniformisation qu'entraîne inmanquablement toute informatisation (Jonckheere, 2013). Une telle évolution peut surprendre alors que SIPAR était appelé à disparaître, en raison principalement de son obsolescence mais également, à la suite de la sixième réforme de l'Etat qui a entraîné la communautarisation des maisons de justice. Outil de gestion de l'Etat fédéral, SIPAR ne devait en effet plus subsister en tant que tel à partir du 1^{er} janvier 2015 mais il a toutefois survécu et son usage se perpétue actuellement, en raison de l'impossibilité dans laquelle les entités fédérées se sont trouvées de concevoir et d'installer, dans les délais imposés, un outil informatique capable de soutenir tout le processus d'exécution de décisions de justice.

Pour décrypter les enjeux entourant ces figures de l'ombre que restent les outils de gestion informatisés dans le contexte des reconfigurations de l'Etat, nous procéderons en deux étapes. Premièrement, nous dévoilerons les événements ayant conduit au 1^{er} janvier 2015 à la communautarisation partielle de l'administration de la justice et à l'introduction la concernant d'un fédéralisme d'exécution, les Communautés étant désormais chargées de

² Cette focalisation sur SIPAR ne doit pas occulter le fait que d'autres logiciels informatiques en usage au sein de l'administration de la justice au moment de sa communautarisation partielle ont également été pris dans la tourmente de la nouvelle réforme de l'Etat, comme SOSIP, mobilisé pour l'accueil des victimes, et SISET, outil de gestion de la surveillance électronique. Par ailleurs, d'autres administrations rencontrent des difficultés pour articuler des compétences nouvelles à des logiciels de gestion ; ce fut par exemple le cas lors de la régionalisation de la taxe de mise en circulation.

l'exécution de décisions d'autorités judiciaires, selon une législation qui demeure aux mains de l'Etat fédéral (I.). Dans une seconde partie, nous esquisserons les enjeux qui entourent un logiciel de gestion tel que SIPAR, pris dans la tourmente d'une réforme institutionnelle (II.)³.

I. La communautarisation des maisons de justice

La communautarisation des maisons de justice n'est pas la première réforme qui touche le travail social en justice ; au siècle passé, deux réformes majeures sont déjà intervenues, elles seront brièvement rappelées (III.1.). Par ailleurs, le transfert des compétences ne s'est pas fait du jour au lendemain ; nous distinguons trois phases dans le processus d'éclatement de l'administration de la justice. Une première phase a tout d'abord débuté avec l'annonce politique de la communautarisation, au cours de l'été 2011, phase qui s'est achevée avec la première étape de sa concrétisation, à savoir le transfert au 1^{er} juillet 2014 des compétences des maisons de justice aux Communautés (III.2.). Une seconde phase de transition, relativement courte, s'en est alors suivie ; elle a pris fin le 31 décembre 2014, dernier jour durant lequel les moyens financiers, le personnel et la logistique des maisons de justice étaient aux mains de l'Etat fédéral (III.3.). Une troisième et dernière phase a alors débuté, caractérisée par une situation inédite en Belgique qui voit désormais coexister quatre administrations de la justice, l'une fédérale et les trois autres relevant des Communautés (III.4.).

I.1. Les réformes du siècle passé

La 6^{ème} réforme de l'Etat ne doit pas occulter d'autres réformes qui affectèrent au cours du 20^{ème} siècle le travail social en justice. Nous rappelons en effet que, si les maisons de justice constituent une organisation relativement récente (elles ont été créées à la fin des années 1990, dans le contexte de l'affaire Dutroux, voir ci-après), la présence de travailleurs sociaux parmi le personnel de l'administration de la justice est beaucoup plus ancienne. C'est en effet en 1930 que furent créés, au sein de

³ Nos analyses s'inscrivent dans le cadre d'un projet de recherche permanent mené à l'INCC (Institut National de Criminalistique et Criminologie) sur les maisons de justice ; dans le cadre de la présente contribution, elles s'appuient en particulier sur une analyse documentaire, sur des entretiens et sur des observations, réalisées notamment au sein du groupe de travail SIPAR dont il sera question dans le texte. Nous en remercions vivement les membres et, en particulier, sa présidente actuelle Bénédicte Van Boven et Audrey Servais qui en assure le secrétariat, pour leur soutien et l'intérêt qu'elles ont toujours porté à nos activités de recherche.

l'administration pénitentiaire, les premiers emplois d'assistants sociaux, les interventions sociales en prison étant jusque-là limitées aux visites privées et bénévoles des comités de patronage créés au cours du 19^{ème} siècle. A l'origine organisé en faveur des seuls délinquants détenus ou ex-détenus, ce travail social s'est peu à peu tourné vers des délinquants condamnés ou prévenus non incarcérés. Les pratiques devancèrent parfois les législations ; ce fut le cas avec la probation prétorienne qui donna naissance en 1964 à la loi relative à la suspension, le sursis et la probation. Viendra bien plus tard s'ajouter le suivi des personnes bénéficiant d'alternatives à la détention préventive qui ne bénéficia d'un cadre légal qu'à la faveur de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

En 1980, le travail social en justice connut un premier bouleversement. La Belgique s'engageant alors dans la voie de la fédéralisation⁴, la compétence en matière d'aide sociale pénitentiaire et post-pénitentiaire fut assignée aux Communautés, à l'exception toutefois de l'exécution des décisions pénales : *« Il fut décidé à l'époque que le ministre de la Justice, via le service social pénitentiaire qu'il conservait malgré la réforme institutionnelle, restait compétent pour l'exécution des décisions pénales (enquêtes sociales demandées par les autorités, contrôle des probationnaires, information des détenus, participation au traitement et surveillance des condamnés libérés sous conditions), tandis que les Communautés se voyaient confier le reste des interventions (aide matérielle et morale aux détenus et à leur famille, préparation au reclassement et aide sociale aux détenus libérés). En bref, une répartition des compétences selon la distinction entre intervention contraignante et aide volontaire »* (Mary, 1998).

La deuxième réforme majeure intervint à la fin des années 1990 : elle aboutit à la création des maisons de justice qui marqua une scission entre les secteurs *intra* et *extra muros*. Les assistants de justice furent en effet chargés d'intervenir en dehors des établissements pénitentiaires et autres lieux d'incarcération. La création des maisons de justice se fit en plusieurs étapes : même si elle fut politiquement décidée au cours de l'été 1996, il fallut attendre 1999 pour que des dispositions législatives encadrent la nouvelle structure. Ce n'est par ailleurs qu'au 1^{er} janvier 2007 que le SPF Justice se dota d'une direction générale propre aux maisons de justice. La sixième

⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur Belge*, 15 août 1980 (voir plus spécifiquement l'article 5, §1^{er}, II, 7^o de la loi). Cette loi fut modifiée quelques années plus tard par la loi spéciale du 8 août 1988 (De Bruycker et Uyttendaele, 1991).

réforme de l'Etat constitue ainsi pour le travail social en justice la troisième réforme de grande ampleur.

1.2. Eté 2011 – été 2014 : de la décision politique à la préparation de sa mise en œuvre

Au lendemain des élections fédérales de juin 2010, une nouvelle réforme de l'Etat est mise sur les rails, la sixième depuis 1970 (Bayenet et Pagano, 2013). Il s'agit d'une exigence des partis flamands que le formateur de l'époque, Elio Di Rupo, tenta de concrétiser dans sa note de base du 4 juillet 2011. Celle-ci mentionne en quelques mots le transfert des compétences des maisons de justice. Ces quelques mots furent ensuite repris, à peine trois mois plus tard, dans l'accord institutionnel du 11 octobre 2011, présenté en vue de la sixième réforme de l'Etat par les six partis de la future coalition (PS, MR, CDH du côté francophone et CD&V, SP.A, Open VLD du côté néerlandophone), ainsi que par ECOLO et Groen. Cet accord prévoit, dans la foulée de la note du formateur, la communautarisation « *de l'organisation et des compétences relatives à l'exécution des peines, à l'accueil aux victimes, à l'aide de première ligne et aux missions subventionnées* ». Il précise en outre qu'un accord de coopération viendra organiser le partenariat entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Par ailleurs, l'accord institutionnel stipule également qu'une réforme de la loi spéciale de financement interviendra afin de permettre aux entités fédérées « *de mieux gérer leurs compétences, dont celles issues de la sixième réforme de l'Etat* ». L'accord du gouvernement fédéral du 1^{er} décembre 2011 viendra politiquement sceller ces engagements.

Au niveau législatif, il fallut encore attendre décembre 2013 pour que les discussions parlementaires s'achèvent, par le vote de différentes lois promulguées le 6 janvier 2014, dont la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat et la loi spéciale portant sur la réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences⁵. A quelques exceptions près, ces lois sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

La loi relative à la sixième réforme de l'Etat dispose que les Communautés sont désormais compétentes pour édicter des règles propres au fonctionnement et à l'organisation des maisons de justice, ce qui implique qu'elles peuvent modifier les règles qui y prévalaient jusqu'alors en termes

⁵ Ces deux lois furent publiées au Moniteur Belge du 31 janvier 2014.

de direction, de composition, de mission (elles ne peuvent toutefois qu'attribuer de nouvelles missions aux maisons de justice, si ces nouvelles missions entrent bien dans les matières relevant de leurs compétences, tout en ne pouvant, en aucun cas, supprimer unilatéralement les missions qui leur étaient confiées au moment de leur communautarisation) et d'ancrage territoriale (dans les limites de leurs compétences territoriales), l'Etat fédéral restant compétent pour ce qui concerne la procédure applicable devant les juridictions, l'exécution des peines et mesures, ainsi que la détermination de la maison de justice territorialement compétente⁶. Ce dernier point a été précisé dans les travaux parlementaires, sans doute pour éviter toute confusion dans la gestion des dossiers suivis en maison de justice. Mais ces travaux précisent de façon surprenante que « *lorsque dans un arrondissement judiciaire plusieurs maisons de justice sont établies, l'autorité mandante désigne sur base des règles et pratiques actuelles la maison de justice pour exécuter la mission qu'elle lui confie* »⁷. Force est de constater sur ce point que la pratique actuelle est parfois pour le moins confuse ... Il arrive en effet qu'une autorité mandante, ne sachant pas déterminer la maison de justice compétente pour exécuter une de ses décisions, envoie simultanément cette décision à deux maisons de justice, en leur laissant le soin de trancher qui d'entre elles est compétente pour l'exécuter. A l'avenir, il conviendra de clarifier cette situation, eu égard en particulier aux nouvelles règles de financement des maisons de justice (voir *infra*).

Appelées désormais à exercer des compétences fortement articulées à celles qui restent encore aux mains de l'Etat fédéral (les maisons de justice participant tant à l'exécution qu'à l'élaboration des décisions judiciaires par le biais des enquêtes qu'elles réalisent), les Communautés devront exercer leurs compétences « *dans le respect du principe de proportionnalité, ce qui suppose qu'elles ne pourront fixer des règles d'organisation et de fonctionnement qui rendraient impossible ou exagérément difficile l'exercice par l'Etat fédéral de ses propres compétences* »⁸. Quelle crainte les députés entendaient-ils conjurer par cette précision apportée lors des débats qui ont précédé l'adoption de la loi ? On n'en trouve nulle trace dans les travaux parlementaires mais quoi qu'il en soit, le simple fait d'avoir estimé nécessaire l'ajout d'une telle précision témoigne déjà du caractère hasardeux

⁶ Proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat, 25 juillet 2013, Sénat, 5-2232/1, session 2012-2013, pp. 62-63.

⁷ *Ibidem*, p. 63.

⁸ *Ibidem*, p. 64.

de la réforme et de la paralysie risquant d'affecter l'administration de la justice, désormais confiée à plusieurs entités étatiques disposant de compétences autonomes, ces compétences s'inscrivant toutefois dans le cadre d'un fédéralisme d'exécution (Pfeiffer et Weber, 1991), l'Etat fédéral restant compétent pour la législation sur la base de laquelle les autorités judiciaires exigent désormais l'exécution de certaines missions aux maisons de justice communautarisées.

Dans ce contexte, on aurait pu croire que le SPF Justice aurait eu le souci d'anticiper la communautarisation, en déterminant avant la date fatidique les aspects essentiels de l'exercice de ses compétences pour lesquels la collaboration loyale des Communautés était attendue. Mais, dès que la communautarisation fut politiquement annoncée, l'administration fédérale a plutôt considéré de façon anticipée que les maisons de justice ne relevaient déjà plus de ses compétences, n'investissant guère plus, fonctionnellement et matériellement, dans leur gestion et surtout, leur laissant le soin de préparer elles-mêmes le transfert aux Communautés. La direction générale (DG) des maisons de justice a dès lors décidé de constituer en 2012, soit dans les mois qui ont suivi l'annonce du transfert, un groupe de travail interne en vue de préparer les négociations futures avec les différentes Communautés. Il a fallu toutefois attendre fin 2012 pour que les autorités flamandes fassent un premier pas vers la DG des maisons de justice et 2013 pour qu'une telle initiative émane de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Communauté germanophone (Direction générale Maisons de justice, 2013, 9). Des groupes de travail ont alors été créés, en décembre 2013, pour concrétiser les différents aspects de la communautarisation, groupes de travail réunissant membres de la DG des maisons de justice et membres des administrations des entités fédérées. Ils ont été chargés de gérer les aspects suivants de la communautarisation : le personnel, le Centre National de Surveillance Electronique (CNSE), le service informatique, le budget et les bâtiments, les subventions et le protocole de transition dont il sera question ci-après (Direction générale Maisons de justice, 2014, 11). Le souci affiché par la DG des maisons de justice fut, tout au long de ce travail, d'assurer la bonne coordination entre les acteurs de la chaîne pénale, ce qui supposait de veiller à la continuité opérationnelle entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (Direction générale Maisons de justice, 2014, 3) ; la volonté était également de veiller à ce que soit conservée la position unique des maisons de justice dans la chaîne pénale (Devos, 2013). Pendant ce temps, la DG des maisons de justice continua à œuvrer à sa mission première, celle d'exécuter les missions confiées par les autorités judiciaires. L'ensemble du personnel des maisons de justice, et en particulier celui de l'administration centrale, fut

donc soumis au cours de cette période à une augmentation conséquente de sa charge de travail, dans un contexte d'incertitude quant à son devenir professionnel. Le manque d'effectifs et la difficulté de dialogue avec la ministre de la justice de l'époque, Annemie Turtelboom (Open VLD), conduisit ce personnel, au printemps 2012, à entamer des actions de protestation allant jusqu'à la grève (Demertzis et Faniel, 2013, 3).

Au niveau politique, le pilotage de la communautarisation a été assuré par un comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles (COMORI). En juin 2013, le comité a ainsi été amené à préciser que la communautarisation des maisons de justice s'appliquera également au CNSE, chargé du suivi des personnes laissées en liberté mais sous dispositif électronique de surveillance. Le comité prend position pour une gestion conjointe du CNSE par les Communautés et appelle dès lors à la conclusion d'un accord de coopération pour régler les modalités de cette gestion conjointe (Direction générale Maisons de justice, 2014, 10). Mais auparavant, un premier accord de coopération relatif à l'exercice des missions des maisons de justice est signé, le 17 décembre 2013, entre l'Etat fédéral et les trois Communautés⁹. Puisque ces quatre entités étatiques sont désormais en charge de l'administration de la justice, deux organes sont créés pour favoriser leur concertation permanente et leur collaboration.

L'accord de coopération crée d'abord une conférence interministérielle pour les maisons de justice (CIMJ) qui sera le cadre au sein duquel toute modification des missions des maisons de justice devra être discutée, ainsi que toute initiative susceptible d'avoir un impact sur leur capacité d'exécution de ces missions, l'accord stipulant expressément qu'une telle concertation devra avoir lieu préalablement. Le ministre fédéral de la Justice Koen Geens (CD&V) vient toutefois de méconnaître l'esprit de cet accord en sortant son Plan Justice sans concertation préalable avec les Communautés, alors que de nombreux points du Plan touchent aux missions des maisons de justice (voir, par exemple, la déclaration du ministre lui-même à la Chambre concernant l'accompagnement par les assistants de justice des détenus qui devraient à l'avenir bénéficier d'une libération automatique¹⁰).

⁹ Voir notamment le décret de la Communauté française du 3 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération, *Moniteur Belge*, 26 mai 2014.

¹⁰ Chambre des Représentants, *Rapport fait au nom de la commission de la justice. Discussion du Plan Justice*, 17 avril 2015, DOC54 1019/001, p. 53.

Un organe de concertation est ensuite créé, composé des représentants des quatre entités étatiques, des premiers présidents des cours d'appel, des procureurs généraux et des parquets de première instance. Cet organe étant chargé d'évaluer et d'optimiser la collaboration de ses membres avec les maisons de justice, l'accord de coopération prévoit que ces maisons de justice ont le droit d'envoyer un de leurs représentants accompagner en réunion les représentants des gouvernements des Communautés. Subtile précision qui rappelle la méfiance qui a historiquement entouré les travailleurs sociaux en justice (Mary, 2009, 71) et qui a pu faire craindre leur absence dans des concertations les concernant au premier plan. L'exigence d'un accompagnement du ministre fédéral de la Justice par un représentant des établissements pénitentiaires témoigne d'une autre crainte, celle de voir se rompre le précaire dialogue qui subsiste tant bien que mal entre établissements pénitentiaires et maisons de justice, dialogue pourtant indispensable à la cohérence du suivi *intra* et *extra muros* de l'exécution des peines et mesures¹¹. Des concertations locales sont également prévues par l'accord de coopération.

L'accord de coopération du 17 décembre 2013 envisage enfin l'échange d'informations entre les quatre parties signataires. Comment en effet assurer un suivi de qualité des décisions judiciaires si les informations y relatives restent confinées entre les mains de la seule administration fédérale de la justice ? Puisqu'il a été décidé de communautariser une partie de cette administration, il fallait bien que les données relatives aux personnes qui seront désormais suivies par des services relevant des Communautés soient communiquées par les autorités judiciaires restées fédérales aux maisons de justice désormais communautaires. C'est ainsi que l'Etat fédéral s'est engagé à transférer l'ensemble des informations contenues dans SIPAR aux Communautés. Par ailleurs, les maisons de justice se voient reconnaître un droit d'accès à l'ensemble des systèmes d'information, actuels et futurs, des instances fédérales, selon des règles qui seront élaborées au sein de la CIMJ¹². Cela concerne notamment l'accès aux bases de données du parquet, des prisons, du casier judiciaire et du registre national. Il est également prévu que des mesures structurelles et générales devront permettre aux maisons de

¹¹ Ceci en particulier pour la surveillance électronique, lorsqu'interviennent les maisons de justice.

¹² Si les maisons de justice se voient reconnaître ce droit d'accès élargi, il n'en va pas de même du CNSE pour lequel l'accord de coopération énumère de façon limitative les bases de données fédérales auxquelles il aura désormais accès, à savoir la base de données des prisons, celle des parquets et celle des tribunaux de l'application des peines.

justice d'accéder aux informations contenues dans les dossiers judiciaires et administratifs. En outre, élément essentiel en vue de l'échange d'informations mais également, dans le cadre du financement (voir *infra*), les Communautés s'engagent à enregistrer chaque mission confiée par les instances fédérales, cet enregistrement devant comporter *a minima* un certain nombre de données spécifiquement énumérées par l'accord de coopération (données d'identification, faits infractionnels, conditions de libération, etc.).

La DG des maisons de justice a eu le souci de préparer au mieux l'échange d'informations ainsi cadré. C'est ainsi qu'elle a veillé à l'uniformisation des pratiques d'encodage, notamment par la révision de tous les manuels d'enregistrement. L'objectif était de permettre aux Communautés d'entamer l'exécution de leurs nouvelles compétences, sur une base commune. La tâche fut confiée au groupe de travail SIPAR qui se réunit depuis la création du logiciel et qui se composait alors de fonctionnaires des services centraux de l'administration de la justice, de fonctionnaires des services informatiques, d'assistants de justice et de directeurs de maisons de justice¹³. La rédaction des manuels d'utilisation du logiciel n'était pas la seule tâche confiée au groupe de travail : il continuait également à trouver des solutions techniques aux problèmes soulevés par l'utilisation quotidienne du logiciel et à en proposer des adaptations, en fonction des besoins des utilisateurs et des modifications, en particulier législatives, de leur cadre d'intervention.

1.3. Été 2014 – décembre 2014 : une (courte) période de transition

Un protocole de transition a été conclu entre l'Etat fédéral et les Communautés pour garantir une gestion cohérente des maisons de justice durant la courte période de transition entre le transfert des compétences au 1^{er} juillet 2014 et le transfert des moyens financiers, du personnel et de la logistique au 1^{er} janvier 2015. L'objectif fondamental qu'il s'agissait d'atteindre à travers ce protocole était double : d'une part, garantir la continuité dans l'exercice des missions dévolues aux maisons de justice, notamment grâce à la mise à disposition des structures fédérales et d'autre part, assurer qu'à la fin de la phase transitoire, les Communautés soient en mesure d'assumer la gestion opérationnelle des compétences. Concrètement, la direction des maisons de justice a été invitée, de juillet à décembre 2014, à poursuivre ses fonctions, en veillant de façon inchangée au fonctionnement

¹³ Nous assistons aux réunions de ce groupe de travail depuis 2006, avec un statut d'observateur et ce, dans le cadre des activités de recherche que nous menons à l'INCC.

général des maisons de justice (la structure hiérarchique existante jusque-là étant maintenue, indépendamment du rôle linguistique des fonctionnaires), tandis qu'au niveau politique, des glissements étaient déjà opérés : le ministre fédéral de la Justice se voyait attribuer « *la responsabilité d'une gestion prudente et raisonnable des maisons de justice jusqu'à la fin de la phase transitoire* » tandis que les ministres compétents des Communautés étaient chargés d'assumer « *la responsabilité politique finale pour les compétences transférées* » (article 3 du protocole d'accord).

Au niveau des outils informatiques, le protocole de transition prévoyait un accès permanent pour les maisons de justice aux systèmes informatiques fédéraux, tandis que l'Etat fédéral était désigné comme responsable de la continuité des services relatifs à l'informatique, en ce compris SIPAR.

Le groupe de travail dédié au logiciel a poursuivi son travail au cours de la période transitoire, avec comme nouvelle tâche l'adaptation du logiciel au transfert des compétences¹⁴ et le soutien au consortium HP-Belgacom, chargé par la Communauté française et la Communauté flamande d'une analyse fonctionnelle du logiciel. En raison des délais impartis et des moyens budgétaires limités, cette analyse s'est faite principalement à partir de deux options : il s'agissait d'envisager, soit une modernisation 'cosmétique' de l'outil, avec un maintien des fonctionnalités existantes au moment de la communautarisation (en ce compris les fonctionnalités inutiles ou défaillantes), soit une amélioration de l'outil existant, avec le développement de nouvelles fonctionnalités (quitte également à maintenir les fonctionnalités inutiles ou défaillantes). Toute création d'un nouveau logiciel, sans référence à l'outil existant, a donc été exclue de l'analyse ou pour le dire autrement, les techniciens, néerlandophones¹⁵, sont donc partis d'un outil défaillant pour tenter d'en concevoir un nouveau¹⁶. A ce stade, il

¹⁴ Il a fallu par exemple adapter tous les logos, coordonnées, etc. mentionnés sur les courriers produits de façon automatisée par le logiciel et ses applications périphériques.

¹⁵ La question linguistique n'est pas anodine : nos précédents travaux ont ainsi permis de montrer combien la légitimité d'un outil et de ses usages peut être entachée en raison d'incompréhensions nées au moment de sa conception (Jonckheere, 2013).

¹⁶ Si le consortium HP-Belgacom était en relation contractuelle avec la Communauté flamande au cours de la période transitoire, il n'en allait pas de même pour la Communauté française, amenée à tenir compte de l'Entreprise Publique des Technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication (ETNIC),

n'était donc pas envisagé de construire un outil qui aurait été commun aux deux Communautés. L'accord portait uniquement sur le partage des frais liés à l'analyse faite par le consortium HP-Belgacom, consortium engagé à l'origine par la Communauté flamande. L'objectif était qu'après cette analyse, chaque communauté puisse prendre une décision au sujet du logiciel : soit poursuivre ensemble la conception d'un nouvel outil, soit élaborer un outil à l'usage exclusif d'une Communauté. C'est cette deuxième option qui a finalement été retenue.

Par ailleurs, le 10 décembre 2014, un accord de coopération était conclu entre les trois Communautés pour la gestion de la surveillance électronique¹⁷. Cet accord prévoyait notamment une coopération logistique et technique, entre autres pour l'achat ou la location du dispositif intégré de surveillance électronique et de l'informatique, ainsi que la création d'un collège de fonctionnaires dirigeants, chargé de la mise en œuvre du principe de coopération. Deux centres de surveillance électronique ont finalement été créés, un pour la Communauté flamande (intitulé le VCET, het Vlaams Centrum voor Elektronisch Toezicht) et l'autre pour la Communauté française (le CSE, le Centre de Surveillance Electronique), la Communauté germanophone s'appuyant sur les deux autres Communautés pour le suivi des personnes relevant de ses compétences. Le logiciel Siset, outil de gestion de la surveillance électronique appartenant à l'Etat fédéral avant la communautarisation des maisons de justice, reste également en usage actuellement au sein des deux centres de surveillance électronique communautarisés.

I.4. Janvier 2015 jusqu'à ce jour : une administration de la justice éclatée

Le 1^{er} janvier 2015, une atmosphère de fin de règne planait dans les locaux occupés la veille encore par la DG des maisons de justice et désormais abandonnés aux seuls travailleurs relevant de la Communauté française, à l'exception des travailleurs attachés au VCET : les salles de réunion avaient été amputées d'une chaise sur deux, les bureaux avaient été vidés de la moitié de leurs armoires et tables, des tas de dossiers avaient été déposés à la hâte sur le sol, la photocopieuse avait disparu du couloir ... L'épisode du déménagement de la bibliothèque de Leuven, encore si présente dans la

organisme d'intérêt public chargé de l'informatique pour la Fédération Wallonie-Bruxelles.

¹⁷ Voir notamment le décret de la Communauté française du 29 janvier 2015 portant assentiment à l'accord de coopération, *Moniteur Belge*, 2 mars 2015.

mémoire collective, venait de se rejouer, la Communauté flamande ayant emporté ce qu'elle estimait lui être dû, sur la base d'un inventaire et d'une répartition faits à la hâte. Le désarroi des travailleurs désormais éclatés entre trois Communautés fut important – et est encore vif – d'autant que, comme les nombres pairs et impairs des ouvrages louvanistes, des travailleurs au profil complémentaire furent malencontreusement séparés¹⁸.

Au sein de la Communauté française, les 686 travailleurs issus des maisons de justice et du centre fermé pour jeunes de Saint-Hubert sont désormais rassemblés au sein d'une nouvelle administration générale regroupant les maisons de justice et leurs services centraux, l'aide aux détenus, l'aide aux justiciables, l'aide aux victimes, les espaces-rencontre, l'aide juridique de première ligne et la section pour mineurs dessaisis du centre fermé pour jeunes de Saint Hubert. Au sein de la Communauté flamande, les compétences des maisons de justice, les services de la surveillance électronique et l'aide juridique de première ligne sont attribués au Département bien-être, santé publique et famille ; 662 collaborateurs ont été concernés par le transfert. Concernant la Communauté germanophone, elle accueille désormais les neuf membres du personnel de la maison de justice d'Eupen.

Au niveau des outils de gestion et, en particulier de SIPAR, la décision fut prise de conserver au-delà du 1^{er} janvier 2015 l'usage du logiciel au sein des maisons de justice de tout le pays, ceci afin de garantir la continuité des interventions. Il était en effet impossible, dans les délais impartis, de concevoir et de généraliser de nouvelles applications informatiques au sein des trois Communautés, applications informatiques dans lesquelles auraient dû être transférées toutes les données de l'Etat fédéral et qui auraient dû être configurées de telle sorte que soit garanti l'échange d'informations entre Communautés. Cette situation explique que les assistants de justice n'ont globalement guère senti l'impact de la communautarisation sur leurs pratiques professionnelles au 1^{er} janvier 2015 puisqu'ils ont continué à faire usage des outils préexistants. Mais cette situation a exigé un travail conséquent de la part de fonctionnaires des trois Communautés et de l'Etat

¹⁸ Certaines fonctions au sein des services centraux de la DG des maisons de justice n'étaient en effet pas dédoublées linguistiquement au moment du transfert, de même d'ailleurs qu'au niveau des services informatiques, ce qui *de facto* était susceptible de créer des ruptures dans la continuité des services. Toutefois, les brèches ont été colmatées grâce à de nombreux fonctionnaires qui ont veillé loyalement à garantir cette continuité.

fédéral pour que, de façon concertée, le logiciel de gestion soit adapté aux spécificités des nouvelles entités, ces spécificités ne se révélant d'ailleurs que progressivement. Ce travail de l'ombre est revenu au groupe de travail SIPAR (voir *supra*) qui continue à se réunir depuis janvier 2015, avec globalement les mêmes fonctionnaires qui composaient le groupe avant la communautarisation, fonctionnaires désormais issus des trois Communautés. Les services informatiques de l'administration fédérale de la justice sont associés aux discussions, en fonction des nécessités, la société privée ayant conçu le logiciel étant encore chargée de sa maintenance via la prolongation - jusqu'au 31 décembre 2015 - du contrat d'un informaticien au sein du SPF Justice. Le groupe veille à la finalisation des manuels d'encodage (en ce compris leur traduction¹⁹) mais surtout, à l'adaptation du logiciel aux demandes émanant des Communautés, compte tenu par exemple du régime de travail différencié d'une Communauté à l'autre ou des logiciels en usage au sein de ces administrations, qui entrent parfois en concurrence avec SIPAR²⁰. Il assure en quelque sorte la continuité du service par les administrations de la justice, en attendant que les Communautés se soient dotées de logiciels capables de soutenir le travail en maisons de justice et de le piloter, d'assurer l'échange de données et de répondre aux engagements internationaux de l'Etat belge, notamment sur le plan statistique. D'autres outils de gestion continuent à être mobilisés en attendant cette reprise par les Communautés ; il en va ainsi du logiciel SAS qui soutient fortement le pilotage de l'organisation des maisons de justice et à travers lequel un lien pourra peut-être être fait à l'avenir avec les données de l'administration fédérale de la justice.

II. Les enjeux autour d'un logiciel dans la tourmente

L'enjeu majeur du logiciel pour les maisons de justice dans le contexte de la 6^{ème} réforme de l'Etat réside dans son instrumentalisation aux fins de comptage des missions qui leur sont dévolues, en vue d'une éventuelle adaptation de leur financement. Le mécanisme est prévu par l'article 52 de la

¹⁹ Il est à noter que, dans le contexte de la communautarisation des maisons de justice, la Communauté germanophone a exigé la traduction en allemand de tous les documents générés par le logiciel SIPAR et ses applications périphériques alors que le logiciel n'existait jusqu'alors que dans une version française et une version néerlandaise et que la maison de justice d'Eupen avait pris l'habitude d'utiliser les documents en français.

²⁰ Ces autres logiciels viennent encore augmenter le nombre de logiciels dont les assistants de justice doivent impérativement faire usage au cours de leur travail, ce qui accroît de façon importante sa dimension administrative.

loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions. Celui-ci dispose que la dotation, octroyée à la Communauté française et à la Communauté flamande à partir de l'année budgétaire 2015, sera éventuellement adaptée, à partir de 2016, en fonction du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et de la croissance réelle du produit intérieur brut. Par ailleurs, à partir de l'année 2019 et ensuite tous les trois ans, il reviendra à la Cour des Comptes de calculer par Communauté l'évolution du nombre de missions dont elle aura été chargée en exécution de la législation fédérale sur les trois dernières années écoulées, ceci afin de pouvoir le cas échéant tenir compte de cette évolution.

Un tel dispositif suppose qu'un outil d'enregistrement des missions soit utilisé de façon transparente et uniforme par les trois Communautés. Nul ne sait quel sera à l'avenir cet outil. Actuellement, c'est SIPAR qui est l'instrument le plus pertinent pour procéder au comptage des missions. En cas d'introduction de nouveaux logiciels de gestion informatisés au sein des Communautés, leur configuration devra être débattue au sein de la conférence interministérielle pour les maisons de justice, de telle sorte que des règles uniformes d'enregistrement puissent être adoptées. L'objectif poursuivi suppose concrètement que les Communautés soient associées dès le début du travail de conception des nouveaux outils, au cours de leur implémentation, ainsi que tout au long de leurs usages. Mais c'est bien entendu à la Cour des Comptes que reviendra la responsabilité de compter le nombre de missions prises en charge par chaque Communauté (ou d'en valider le comptage), afin que leur dotation soit le cas échéant ajustée. La Cour des Comptes pourra choisir de s'appuyer – ou non – sur les outils de gestion en usage au sein des Communautés pour se prononcer ; elle pourrait aussi développer un outil *ad hoc*, fonctionnant de façon autonome ou à partir de données qui lui seraient transférées par les Communautés.

Il conviendrait dès à présent de s'entendre sur la notion de missions comptabilisables en vue d'une éventuelle adaptation de la dotation. La loi spéciale du 6 janvier 2014 envisage largement ces missions : elles engloberaient toute demande formulée auprès d'une maison de justice en exécution de la législation fédérale. Une Communauté ne pourrait évidemment pas venir accroître unilatéralement le nombre de missions en confiant de nouvelles responsabilités aux maisons de justice relevant de sa compétence. Mais certaines questions subsistent quant au contour des missions qui seront prises en compte par la Cour des comptes. Ainsi, ne s'agira-t-il que de missions individuelles, à l'exclusion des missions

structurelles ? Une mission confiée sur la base d'une circulaire (par exemple, dans le cadre de la surveillance électronique) pourra-t-elle être comptabilisée ? Une clarification s'impose dès à présent car il est certain que les maisons de justice seront amenées à revoir leur champ d'action, en fonction des moyens qui leur seront octroyés. Enfin, le législateur n'a rien précisé quant aux modes de comptage : s'agit-il par exemple de tenir compte du flux (nombre de nouvelles missions) ou du stock (nombre de missions en cours d'exécution) en maison de justice, l'enjeu étant sur ce point de prendre ou non en considération le temps d'exécution d'une mission, qui peut varier entre quelques jours et de nombreuses années ? Par ailleurs, les décisions de prolongation seront-elles considérées comme mission nouvelle ? Ces questions mériteraient d'être éclaircies au plus vite.

Un autre enjeu majeur mis en avant par la direction des maisons de justice est la cohérence de la chaîne pénale. La communautarisation des maisons de justice risque en effet de briser cette cohérence, soit parce qu'elle entraînerait une rupture entre les décisions prises par les autorités judiciaires relevant du niveau fédéral et l'exécution de leurs décisions désormais assurée par les Communautés, soit parce que d'une Communauté à l'autre, un fossé trop important dans la façon d'exécuter les peines et mesures se creuserait et rendrait difficile l'indispensable concertation, voire l'échange d'informations. Les outils de gestion informatisés sont appelés à constituer des piliers autour desquels la cohérence de la chaîne pénale va devoir être, vaille que vaille, assurée, ne fut-ce qu'en raison du transfert d'informations qu'ils devront permettre d'assurer. Mais de tels outils se voient invariablement assignés de multiples objectifs, le risque étant alors de voir une de leurs fonctionnalités dévoyée par une autre, intentionnellement ou non. La cohérence de la chaîne pénale pourrait en outre être brisée si les outils ne sont pas adaptés aux nouvelles législations. Celles-ci se multiplient en effet dans le champ de l'exécution des peines, avec notamment l'introduction à court terme de deux nouvelles peines : la probation et la surveillance électronique, comme peines autonomes que chaque Communauté pourra investir de façon différenciée.

Enfin, chaque Communauté doit parvenir à s'émanciper du logiciel conçu il y a plus de dix ans par l'Etat fédéral pour en construire un nouveau, adapté à son nouvel environnement (juridique, linguistique ...) mais également compatible avec les logiciels développés par les autres entités, fédérale ou communautaires. Se pose ici la question du choix politique posé en termes de pilotage de l'administration de la justice nouvellement configurée : était-il judicieux de privilégier un éclatement de l'information entre bases de

données décentralisées ? On peut en effet se demander s'il n'aurait pas été préférable de conserver un logiciel informatique avec une structure de base identique aux trois Communautés et à l'Etat fédéral, structure centrale sur laquelle serait venue s'articuler des modules spécifiques, configurées en fonction des particularités communautaires. Puisqu'on se situe dans le cadre d'un fédéralisme d'exécution, il y aurait eu une certaine logique à assurer de la sorte la cohérence des bases de données.

C'est ici que le manque d'anticipation de la sixième réforme de l'Etat se fait sentir : ses conséquences en termes de gestion informatique des compétences transférées n'ont pas été réfléchies au moment de la prise de décision politique, les fonctionnaires concernés au sein des administrations ayant dû ensuite travailler dans l'urgence pour trouver des solutions permettant de concilier ce qui était professionnellement souhaitable, techniquement envisageable, politiquement finançable et légalement acceptable. Sur ce dernier point, on peut observer que demeurent assez floues les problématiques relatives à la propriété des données (influençant leur échange), à leur stockage, aux garanties pouvant être fournies en termes d'authenticité et en termes de respect de la législation sur la vie privée. Quoiqu'il en soit, le choix de développer dans les prochains mois deux ou trois bases de données (en fonction de la position que soutiendra la Communauté germanophone) qui seront en usage au sein des diverses maisons de justice du pays pose la question de leur articulation avec les bases de données de l'administration fédérale de la justice. Au sein de celle-ci, de nombreux projets d'informatisation sont en cours, comme le projet JUST X qui ambitionne pas moins d'établir « *les liens nécessaires avec les banques de données au sein de l'Ordre judiciaire et du SPF Justice (plus de 350)* » (Comité de direction du SPF Justice, 2014, 14). Sur le modèle de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, il s'agirait ainsi de créer un « *carrefour judiciaire* »²¹. Mais dans la mesure où l'administration de la justice est aujourd'hui pour partie communautarisée, l'administration fédérale de la justice ne peut plus avancer sur ce projet qu'en concertation étroite avec les Communautés.

Enfin, la focalisation du présent article sur le logiciel SIPAR ne doit pas faire oublier que l'informatique au sein des maisons de justice comporte d'autres volets dont la DG des maisons de justice a également dû tenir

²¹ Il est d'ailleurs à noter que l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit à terme de coupler une partie du « carrefour judiciaire » avec la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale.

compte dans le contexte de la communautarisation. Outre le volet relatif aux logiciels, les autres volets concernent principalement l'infrastructure (téléphonie, câblage, gestion des utilisateurs, imprimantes et autres applications périphériques, serveurs, ...) et le parc informatique (la vétusté de ce parc suscite maintes inquiétudes, régulièrement formulées, tant de la part des gestionnaires informatiques que des utilisateurs, confrontés à l'absence de budget suffisant pour renouveler un matériel obsolète).

Conclusions

L'informatisation est le point faible de l'Etat fédéral en construction. A travers le prisme des maisons de justice, nous voyons combien de brèches les fonctionnaires doivent colmater pour éviter que s'écroule un édifice dont le ciment n'a pas encore pris. Si le financement des compétences transférées est âprement négocié, le coût de ce transfert n'est que rarement évoqué, non seulement au niveau financier, eu égard aux nouveaux outils à concevoir, travail pour lequel l'Etat se tourne de façon privilégiée vers le secteur privé, mais également au niveau humain. De nombreux fonctionnaires ont en effet été détournés de leurs tâches quotidiennes pour résorber en surplus la série de tâches exceptionnelles liées aux aspects informatiques du transfert de compétences. On peut en l'espèce parler de surcoût car tant la précipitation que les errances dans les prises de décision ont conduit à des impasses, obligeant les fonctionnaires à bricoler pour répondre tant bien que mal aux injonctions, investissant parfois à perte dans des travaux fastidieux de conception de nouveaux outils ou d'adaptation jamais finalisés. Or, il faut du temps pour concevoir ou adapter des logiciels aux besoins d'une administration. Et en attendant, il faut également assurer la continuité du service public. La loyauté des ex-fonctionnaires fédéraux, transférés aux Communautés, a dans ce contexte été vivement éprouvée, tant ils ont été parfois tiraillés entre d'une part, leur conception de la justice et de son administration et d'autre part, la défense et la protection des intérêts de la Communauté dont ils étaient destinés à rejoindre l'administration.

Bibliographie

Alberty, C. et Van Boven, B., « L'intégration d'une logique managériale dans les maisons de justice », in : Bernard, B. (coord.), *Le management des organisations judiciaires*, Bruxelles, Larcier, Les dossiers de performance publique, 2009, pp. 119-136.

Bayenet, B. et Pagano, G., *Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, Bruxelles, CRISP, 2013.

Comité de direction, *Note stratégique pour l'informatisation de la justice*, Bruxelles, SPF Justice, 2014.

De Bruycker, P. et Uyttendaele, M., « La répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés en matière d'aide sociale aux justiciables », in : Mary, Ph. (dir.), *L'aide sociale aux justiciables*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 43-68.

Demertzis, V. et Faniel, J., *Retour sur la grève du 13 décembre 2013 dans la justice*, Bruxelles, CRISP, 2013.

Devos, A., *Plan de management de la direction générale maisons de justice 2012-2018*, Bruxelles, SPF Justice, 2013.

Devos, A. en Riguel, S., « Communautariser van de justitiehuisen in de Franse Gemeenschap », *Panopticon*, vol. 36, n°2, 2015, pp. 131-138.

Direction générale Maisons de justice, *Rapport d'activités 2013*, Bruxelles, SPF Justice, 2014.

Direction générale Maisons de justice, *Rapport d'activités 2012*, Bruxelles, SPF Justice, 2013.

Jonckheere, A., « Les assistants de justice aux prises avec SIPAR, un outil de gestion informatique », *Pyramides*, n°17, 2009, pp. 93-110.

Jonckheere, A., *(Dés)équilibres. L'informatisation du travail social en justice*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2013, 259 p.

Mary, P., « Les nouvelles lois sur la libération conditionnelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1998, pp. 713-757.

Mary, P., « Les maisons de justice entre humanisation et efficacité. Des perspectives originelles aux perspectives actuelles », in : Devos, A. (dir.), *10 ans Maisons de Justice. Bilan & perspectives*, SPF Justice, Bruxelles, 2009, pp. 65-77.

Pfeiffer, K. et Weber, L., « Le fédéralisme suisse à l'épreuve du temps : un modèle pour l'Europe ? », *Politiques et management public*, vol. 9, n°2, 1991, pp. 103-138.