



Beheersstructuren en managementinstrumenten op macro- en microniveau

Prof. dr. Em. Roger Depré
Prof. dr. Annie Hondeghe

Managementprobleem

Probleem

Wanverhouding tussen de bijna exponentiele aangroei van het aantal zaken en de bedieningscapaciteit van de gerechtelijke instellingen

Diagnose

- Ofwel werkt elke magistraat en elk personeelslid met maximale inzet en volledige bezetting en dan is de oorzaak een gebrek aan middelen
- Ofwel beantwoordt het artisanale systeem, gericht op individuele aanpak, vakkennis en vastgelegde routines, niet meer aan de hedendaagse eisen

Conclusie onderzoek SCP (van Tulder & Spapens, 1990)

De verstopping van het rechterlijke apparaat kan niet worden geweten aan een gebrek aan middelen van de rechterlijke organisatie, maar wel aan een niet-doelmatige besteding van deze middelen en een gebrekkige organisatie van de rechtspraak.

Dus oplossing: bekwame, professionele magistraten in een performante organisatie



Inleiding

“De hervorming moet bij voorrang gericht zijn op een kwalitatief betere rechtspraak en strafvordering. Dit kunnen we bereiken door middel van een moderne, efficiënte en dynamische justitiële organisatie die ten dienste staat van de rechtszoekende en de maatschappij.”
(oriëntatienota, p 7)

=> Aandacht voor beheersstructuren en managementinstrumenten is een middel om de doelstelling van een betere rechtspraak en strafvordering te bereiken



Basispijlers performante organisatie

- Prestatie- en resultaatgericht
- Gepaste organisatiestructuur, werkprocessen, cultuur, omgeving
- Kwaliteits- en klantgericht
- Gepaste sturing en aansturing
 - op macrovlak (minister, beheersdienst, FOD)
 - op mesovlak (college zetel, college PG's)
 - op microvlak (gerechtelijke entiteit)
- Visie, strategie, monitoring



Beheer nu en in de toekomst

- Budget en middelen beheerd door de FOD
- Korpschefs hebben geen bevoegdheid over de inzet van middelen, men weet niet wat er met de middelen gebeurt, tenzij dat ze ingezet worden volgens de budgetregels
- Korpschefs zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten want ze zijn niet bevoegd voor de aanwending van de middelen
- Toekomst? Prestatiemanagement betekent het bekostigen van de gerechten op grond van te leveren prestaties en het beoordeeld worden op grond van de geleverde prestaties. Dit veronderstelt dat doelstellingen omgezet worden in activiteiten die leiden tot prestaties die kunnen gemeten worden door prestatie-indicatoren.

Objectifs et indicateurs de performance France

Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile

- Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction
- Dispersion de la durée moyenne de traitement des affaires, par type de juridiction
- Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction
- Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire
- Taux de cassation des affaires civiles en appel
- Nombre d'affaires traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur (en emplois équivalents temps plein)
- Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire (en emplois équivalents temps plein)

Key performance indicators

Her Majesty's Courts Service 2009-2010

- To commence 78% of cases within the following time scales in the Crown Court:
 - defendants' cases that are sent for trial within 26 weeks of sending
 - defendants' committal for trial cases within 16 weeks of committal
 - appeals within 14 weeks of the appeal being lodged
 - committals for sentence within 10 weeks of committal.
- To speed up criminal cases in the magistrates' courts so that, for charged cases, the average time from charge to disposal is less than six weeks.
- Time taken to produce and send court results to the police:
 - 95% of court registers produced and despatched within three working days
 - 100% of court registers produced and despatched within six working days.

Key performance indicators

Her Majesty's Courts Service 2009-2010

- To increase the proportion of defended small claims that are completed (from receipt to final hearing) within 30 weeks to at least 70%.
- For 60% of all breached community penalties to be resolved within 25 working days of the relevant failure to comply.
- To increase the amount of civil work initiated online – 65% of eligible possession claims through Possession Claim Online and 75% of specified money claims through Money Claim Online and via the Claims Production Centre.
- To ensure that 48% of care and supervision cases in the county court and 56% in the magistrates' court are completed within 40 weeks.
- To maintain the 'very satisfied' element of the HMCS court user satisfaction survey at or above the 2007-08 baseline of 41%.

Meest gebruikte performantie indicatoren

1. the caseload per judge; aantal nieuwe en hangende zaken/per magistraat
2. (labour) productivity; aantal afgehandelde zaken per magistraat
3. the duration of proceedings; doorlooptijden per soort en meetpunten inkomst-in staatstelling-zitting-uitspraak
4. cost per case; gemiddelde kost per soort
5. clearance rate; % afgehandelde zaken van de nieuwe zaken
6. the budget of courts; budget

Valkuilen prestatie management

- Kwantitatieve indicatoren geven maar partieel inzicht in de werking van een gerecht en zijn aan te vullen met kwalitatieve indicatoren
- Vele indicatoren zijn geen echte prestatie-indicatoren
- Prestaties worden meebepaald door andere factoren als motivatie, organisatieprocessen, informatica en het soort geschil
- LOLF veroorzaakt veel administratieve last, werkprocessen duren langer en korpschefs hebben geen autonomie
- Nadruk op efficiëntie leidt tot minder aandacht voor de kwaliteit van de inhoud van de beslissingen

Organisatiestructuur

Bij resultaatgerichte sturing hoort decentralisatie van het beheer van de middelen en integraal management

- integratie van outputsturing met het beheer van de daarvoor benodigde produktiemiddelen (personeel, materieel en financieel)
- gericht op het realiseren van het strategisch beleid
- op grond van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd
- op de resultaten daarvan worden aangesproken volgens managementafspraken
- volgens de geldende regels
- en binnen de grenzen van de formatie en het budget

Wie verantwoordelijk is voor de resultaten, moet ook de verantwoordelijkheid hebben over de inzet van de middelen.

(Buurma & Jacobs, Integraal management in overheid en publieke sector, Lemma, 1996)

Integraal management op niveau van de rechtbank

- Duale structuur wordt doorbroken; rechters zijn bevoegd voor de rechtspraak en het beleid daarvan; directeur beheer gerechten is (namens de minister van justitie) belast met de bedrijfsvoering
Of interne taakverdeling: voorzitter rechtbank geeft leiding aan rechtsprekend personeel; directeur beheer gerechten geeft leiding aan ondersteunend personeel
- In elk gerecht wordt een bestuur geïntroduceerd dat belast is met de algemene leiding van het gerecht zowel wat de primaire gerechtelijke taak als de beheerstaak betreft
- Vorm: Collegiaal bestuur versus eenhoofdige leiding
 - **Eenhoofdige leiding**
voordeel: snelheid besluitvorming, slagvaardig
nadeel: machtsconcentratie
 - **Collegiaal bestuur**
voordeel: gedragen besluitvorming
nadeel: tweepettensysteem + blokkering

Integraal management

a) Eenheidsrechtbank

Voorzitter-manager, beheersdirecteur, voorzitters deelrechtbanken
(volwaardig integraal management)

b) Concern Oriëntatienota / Politiek akkoord

- Beheerscollege bestaande uit
 - Voorzitter-beheerder (magistraat), voorzitters van de deelrechtbanken, beheersdirecteur (zonder stemrecht)
- Verantwoordelijk voor
 - Gedeelte van magistratenkader
 - Gerechtspersoneel + referendarissen
 - Gebouwenpark
 - Financieel budget
 - Materiële en logistieke middelen

Dus scheiding beheer en beleid en geen integraal management

Besluitvorming

Het nadeel van een collegiaal model, nl. onbeslistheid en traagheid, kan opgevangen worden:

- door het opstellen van regels voor de besluitvorming
 - taken kunnen expliciet aan de voorzitter worden toegewezen
 - taken kunnen aan een beperkt aantal leden van het bestuur worden toegewezen
 - men kan een limitatieve lijst opmaken van beslissingen waarover in consensus moet beslist worden
- door een dagelijks bestuur in te stellen bestaande uit de voorzitter en de gerechtsbeheerder waaraan een aantal taken worden toegewezen bij mandaat of machtiging

Cultuur en werkprocessen

- Het traject dat een zaak doorloopt, dient geanalyseerd en hertekend te worden om dubbelgebruik, wachttijden en niet op elkaar afgestemde activiteiten weg te werken. Dit vereist een performant informaticasysteem dat de administratieve verwerking rationaliseert.
- Dit is niet alleen een organisatieprobleem maar vraagt ook een herziening van de wetboeken en een herziening van de rol van de rechter.
- Magistraten zijn decennia opgeleid om recht te spreken en niet om te administreren of te beheren.

Macro: decentralisatie/ verzelfstandiging

- Aparte beheersstructuur is logisch gevolg van verzelfstandiging
 - Gerechten leggen verantwoording af, niet aan uitvoerende macht, maar aan aparte structuur met meerderheid magistraten
- Oriëntatienota: drie actoren treden op de voorgrond
 - College van Procureurs-generaal
 - College van de Zetel
 - Gemeenschappelijke beheersdienst
 - College van Procureurs-generaal: heeft al zekere traditie van beheer
 - College van de zetel: afweging nodig tussen 'representativiteit' en 'beheer'

Gemeenschappelijke beheersdienst

- Vertoont een hybride structuur: dienstencentrum, strategische sturing, administratief beheer
- Probleem: Interne verzelfstandiging of externe verzelfstandiging
Extern verzelfstandigd:
 - taak behartigd in organisatie buiten de kernoverheid
 - de hiërarchische relatie tussen minister en organisatie wordt vervangen door een wettelijk omschreven relatie, met regeling van toezicht en tussenkomst van de minister in de besluitvorming
 - extern verzelfstandigde agentschappen worden geleid door een eigen raad van bestuur
- GBD: eerste stap in de richting van gescheiden model?
- Mogelijkheid om decentralisatie door te voeren aan verschillend tempo voor de twee pijlers

Buitenland

- In de meeste landen wordt gekozen voor aparte structuur voor OM en zetel
- Onder vorm van zowel interne als externe verzelfstandiging maar met veel autonomie (court service, of court administration)
- Dit belet niet dat er gemeenschappelijke diensten kunnen zijn (vb. opleiding, informatica, gebouwen, ...)



Gepaste sturing

- Bij decentralisatie en verzelfstandigde eenheden past sturing op hoofdlijnen en sturing op output
- Op grond van het strategisch plan en het beleidsplan worden afspraken gemaakt over de te behalen resultaten en de daartoe benodigde middelen
- De opdrachtgever beperkt zich tot het controleren van de resultaten zonder tussen te komen in de interne werking
- De opdrachtnemer rapporteert en legt verantwoording af over de aangewende middelen en resultaten

Gepaste sturing

- Probleem is dat resultaat gekend is op het einde van de cyclus en het dan te laat is voor correcties.
- Het feit dat de minister niet kan tussenkomen in de werking van autonome verzelfstandigde entiteiten kan een probleem stellen bij de ministeriele verantwoordelijkheid.
- Het is niet omdat de minister of de opdrachtgever geen hiërarchisch gezag heeft en dus geen directe instructies kan geven, dat hij geen invloed kan uitoefenen. Daartoe heeft hij een aantal instrumenten ter beschikking.

Aansturing en ministeriële verantwoordelijkheid

- 1) Sturing met beleid: de regeringsverklaring, de beleidsnota van de minister en de veiligheidsplannen
- 2) De begroting: als men een voorspellende en op resultaatgericht budgetsysteem heeft
- 3) Algemene maatregelen zoals het statuut
- 4) De wet over de oprichting kan de werkingsprincipes verder specificeren
- 5) Systeem van beheersovereenkomsten of afspraken kan concrete doelstellingen en verwachte resultaten bevatten.

Aansturing en ministeriële verantwoordelijkheid

- 6) Toezicht op de uitvoering: bij sturing op resultaten zullen de verzelfstandigde entiteiten elk jaar een verslag uitbrengen met daarin de resultaten, de afwijking van de resultaten en de motivering.
- 7) Kengetallen en resultaatsindicatoren kunnen gedetailleerde informatie geven.
- 8) Visitaties om de drie jaar zijn interessante sturingsinstrumenten.
- 9) Financiële audits door interne en externe auditororganen.



Aansturing

- Huidige situatie
 - Beleidsplan korpschef
 - Jaarverslag
 - Protocollen
- Oriëntatienota / politiek akkoord
 - Werkingsenveloppes
 - Beheersovereenkomsten
- Vraag:
 - Wie is verantwoordelijk voor afsluiten van beheersovereenkomsten?
 - Zijn randvoorwaarden aanwezig voor beheersovereenkomsten?

Beheersovereenkomsten

- In de huidige situatie zijn randvoorwaarden voor ‘harde’ beheersovereenkomsten niet aanwezig
- Op korte termijn kan gepleit worden voor de invoering van enerzijds werkingsenveloppes en anderzijds beleidsplannen, afsprakennota’s of light versies van beheersovereenkomsten anderzijds af te sluiten met resp. de minister van Justitie en met de colleges van de zetel en PG’s
- Op lange termijn zouden beide documenten evenwel geïntegreerd kunnen worden in volwaardige beheersovereenkomsten die afgesloten worden tussen de minister en de colleges en tussen de colleges en de rechterlijke entiteiten

Beheersovereenkomsten

Voorwaarden

- Om het budget en de toegewezen middelen te bepalen heeft men inzicht nodig in de kostprijs van de te behandelen zaken
- Best is de kostprijs te kennen per soort zaak
- Daartoe is een performant werklastmetingsysteem en een kosten en lasten boekhoudingsysteem nodig



Tot slot

- Organisatieverandering is meer dan de wet (structuur) veranderen; ook aandacht besteden aan verandering organisatiecultuur
- Schaalvergroting en meer beheersautonomie zijn noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden voor hervorming van justitie; ook aandacht besteden aan andere randvoorwaarden (vb. Informatica)
- Investeren in datamanagement is essentieel
- Langetermijnvisie mag niet beletten dat acute problemen op korte termijn worden aangepakt
- Rekening houden met weerstanden, maar oppassen dat ze de hervorming niet blokkeren door te veel garanties in te bouwen op korte termijn

Samenvatting: onderzoeksrapport 'de hertekening van het gerechtelijk landschap'
Résumé: Rapport de recherche 'La reconfiguration du paysage judiciaire'

1. Algemene inleiding

Het Belgisch justitieel systeem staat onder maatschappelijke druk. Dat hiermee de tijd is aangebroken om justitie te hervormen en te moderniseren wordt door de meeste actoren (politiek, magistratuur, administratie,...) erkend. Recentelijk zijn er dan ook een aantal voorstellen tot hervorming uitgewerkt met betrekking tot de hertekening van het gerechtelijk landschap die verder bouwen op de regeringsverklaring van maart 2008.

Deze tekst heeft tot doel een analyse te maken van de drie recente hervormingsvoorstellen, m.n. die van het Openbaar Ministerie door het College van Procureurs-generaal, die van de hoven en rechtbanken door de Hoge Raad voor de Justitie en die van het OM, de zetel en de FOD justitie door de minister van Justitie. Naast de analyse van deze voorstellen wordt de problematiek gesitueerd en wordt er ingegaan op een methodologie om het gerechtelijk landschap structureel aan te passen.

2. De context van het gerechtelijk landschap

De wil om justitie te moderniseren dateert niet van vandaag. Integendeel, het Belgisch justitieel apparaat heeft een lange geschiedenis van hervormingen. In dit eerste deel wordt er ingegaan op de context van deze hervorming en de kern van de problematiek, de inhoud en de structuur van de hervormingsvoorstellen vanuit management-, bestuurskundig en internationaal perspectief. Wat dat laatste betreft, wordt er gekeken naar de situatie in Frankrijk en Nederland.

2.1. De situatie in België

Het Belgisch justitiële landschap vertoont een grote versnippering van gerechtelijke organisaties (300 voor de zetel en 30 voor het OM), elk met een relatief beperkte personeelsomvang die bovendien ongelijk verdeeld is. Dit betekent dat een evenwichtiger territoriale spreiding en daaraan aangepaste toebedeling van de middelen een belangrijke uitdaging voor justitie van morgen vormt. In de loop van de voorbije decennia hebben verschillende voorstellen tot hervorming van het gerechtelijk landschap het licht gezien. De doelstellingen van deze voorstellen omvatten meermaals termen als 'vereenvoudiging van de structuren', 'vermindering van de kosten', 'efficiëntieverhoging', 'specialisatie', enzovoort. Hierbij wordt dikwijls aangenomen dat een schaalvergroting zal leiden tot het verbeteren van de kwaliteit, tegen lagere kosten, en een minder kwetsbare organisatie.

De vier belangrijkste voorstellen uit het verleden waren die van Koninklijk Commissaris Charles van Reepinghen (1958), het Interuniversitair onderzoekscentrum gerechtelijk recht (1998), de Octopushervorming en het Themisplan (2005). Zonder in te gaan op de details van deze plannen, kunnen er *grosso modo* zes algemene conclusies uit worden getrokken:

- De rode draad doorheen de voorstellen is de verhoging van efficiëntie door schaalvergroting. Daarenboven werd, sinds de Octopushervorming, aandacht besteed aan management, en, sinds het Themisplan, aan verzelfstandiging, decentralisatie, autonomie en responsabilisering.
- Als vorm van schaalvergroting werd meestal gekozen voor de oprichting van een arrondissementsrechtbank, met integratie van de rechtbanken van eerste aanleg, de rechtbanken van koophandel en de arbeidsrechtbanken (Van Reepinghen), soms aangevuld met de integratie van de vredegerechten en de politierechtbanken (voorstel Interuniversitair onderzoekscentrum gerechtelijk recht). De samenvoeging ging in de voorstellen meestal gepaard 'met behoud van specialisatie', behoud van de eigen autonomie en zelfs met behoud van hun vroegere benaming als afdeling.
- De voorstellen waren zelden gebaseerd op onderliggend onderzoek of gestaafd met cijfergegevens, omwille van het gebrek aan essentiële gegevens die valide en betrouwbaar zijn.
- Tussen de voorstellen en de implementatie ervan verlopen grote tijdsperiodes. Koninklijk commissaris Van Reepinghen werd aangesteld in 1956; in 1964 legde hij zijn verslag neer en in 1979 werd een geamendeerde tekst goedgekeurd in het parlement. De eenheidsrechtbank werd verworpen en de arbeidsrechtbanken en de rechtbanken van koophandel bleven autonome rechtbanken.
- De uitgewerkte voorstellen werden niet of slechts gedeeltelijk geïmplementeerd. Daardoor is er te weinig continuïteit in de voorstellen en begint men steeds opnieuw.
- De voorstellen werden uitgewerkt vanuit de uitvoerende en wetgevende macht, partijcenakels, kabinetten en academici. Het werkveld werd hoogstens geconsulteerd om advies te geven. Dit aspect is alvast aangepakt onder de huidige regering. Zowel vanuit het OM als vanuit de zetel werden voorstellen geformuleerd. Deze worden in het tweede deel toegelicht.

Gelet op het feit dat schaalvergroting gezien wordt als een belangrijke oplossing voor een aantal lacunes van het huidige justitiële systeem, en dat er in vele voorstellen steeds gezocht wordt naar de optimale schaal, dient er toch duidelijk gesteld te worden dat dé optimale schaal niet bestaat. Er kan enkel gestreefd worden naar een passende schaal in functie van een aantal factoren die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat betekent dat er verschillende scenario's mogelijk zijn die elk op grond van de nagestreefde doelstellingen, de situatie, de omgeving en het bestuurlijk vermogen moeten beoordeeld worden.

Ten eerste kan men beperkte ingrepen doorvoeren, vanuit het idee dat lokale problemen en duidelijke disfuncties niet opgelost dienen te worden met grote hervormingen. Met betrekking tot de hertekening van het gerechtelijk landschap kan men stellen dat er mogelijke problemen zijn bij te grote en te kleine rechtbanken.

Ten tweede kan men kiezen voor een geïntegreerde eerstelijnsrechtbank, bestaande uit de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel. Deze samenvoeging moet echter gepaard gaan met een schaalvergroting. Men gaat er van uit dat ongeveer 100 personeelsleden noodzakelijk zijn om voldoende specialisatie te ontwikkelen. Dat betekent dat in de huidige situatie een aantal arrondissementen nog steeds te klein zouden zijn.

Ten derde kan men kiezen voor een geïntegreerde eerstelijnsrechtbank, m.i.v. de vredegerechten en de politierechtbanken. Het voordeel hiervan is dat de schaal voldoende zou zijn om een overdracht van beheersbevoegdheden naar de rechtbanken te verantwoorden. Het nadeel daarentegen is de potentiële weerstand tegen een dergelijke integratie.

Ten vierde kan men spreken van een concernscenario, waarbij een geheel van deelorganisaties, met elk een taak en bevoegdheid, centraal aangestuurd worden door een concernbestuur. Hiervoor zijn er een aantal verschillende vormen mogelijk:

- De rechtbanken op niveau van het arrondissement blijven bestaan, maar worden geïntegreerd in een concern op een hoger niveau. Dit impliceert wel een scheiding tussen rechtspreken en beheer.
- Het concernbestuur wordt niet op een hoger niveau geplaatst, maar ondergebracht bij één van de entiteiten binnen een regio.
- De deelorganisaties behouden een gedeeltelijke management- en beheersbevoegdheid. Het concernbestuur sluit een overeenkomst af met de deelorganisaties, waarin de resultaten en de middelen worden vastgelegd.

2.2. Wat doen de buurlanden?

Alvorens in te gaan op de voorstellen die momenteel op tafel liggen, is het interessant en nuttig om even buiten de eigen grenzen te kijken en na te gaan wat andere landen op vlak van justitie in het algemeen en van het gerechtelijk landschap in het bijzonder hebben gerealiseerd tijdens de voorbije jaren.

2.2.1. La réforme de la carte judiciaire en France

Deux grands reproches sont adressés à la carte judiciaire française actuelle: son hétérogénéité (tant au niveau de la taille des ressorts que de l'activité de chaque juridiction du nombre des employés) et la dissémination des moyens humains et budgétaires qu'elle implique. La France compte en effet aujourd'hui 1190 juridictions de toutes natures (Cour d'appel, Tribunaux de Grande Instance, Tribunaux d'instance, Tribunaux de commerce, Conseils de prud'hommes), réparties sur environ 800 sites géographiques différents. Il est donc envisagé depuis longtemps de supprimer un certain nombre de juridictions – ce qu'avait déjà entrepris la « réforme Debré » de 1958.

Suivant les engagements de campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy, une nouvelle réforme est initiée dès juin 2007 par la garde des sceaux Rachida Dati. Les objectifs affichés de la réforme sont:

- Réaliser des économies d'échelles grâce à la mutualisation des moyens humains et matériels;
- Favoriser la spécialisation des juges;
- Permettre la collégialité de jugement dans les matières où celle-ci est requise;
- Assurer le respect de l'impartialité de la Justice, dans les lieux où le faible nombre de magistrats se traduit par une proximité trop grande avec les justiciables (notamment dans les tribunaux de commerce ou les conseils de prud'hommes).

Il a par ailleurs été affirmé que ces regroupements respecteraient les obligations de service public et les impératifs de l'aménagement du territoire en prenant en compte l'accessibilité de la Justice, les caractéristiques démographiques du territoire et le développement économique local.

Plusieurs scénarios ont été envisagés pour la réforme avant que le gouvernement ne choisisse l'option la plus aisée et la plus rapide à mettre en œuvre: la concentration de juridictions au niveau intra-départemental, sans disjonction des circonscriptions du siège et du parquet. Le niveau des Cours d'appel a ainsi été épargné. La réforme s'étend par ailleurs aux Tribunaux de commerce et aux Conseils de prud'hommes, ce qui n'était pas acquis au départ.

L'essentiel de l'effort a porté sur la suppression de tribunaux d'instance (TI) peu actifs, en général fusionnés avec le Tribunal de grande instance (TGI) le plus proche. Un certain nombre de TGI seront « rétrogradés » en tribunaux d'instance, sans que leurs bâtiments

soient abandonnés. Enfin, de nombreux tribunaux de commerce et du travail ont soit disparu, soit rejoint des sites déjà occupés par des TI ou TGI. L'ensemble de ces changements est censé être achevé au premier janvier 2011. A cette dernière date, la carte judiciaire comptera 863 juridictions, contre 1190 avant la réforme.

La méthode suivie par la Chancellerie s'est appuyée sur des indicateurs chiffrés objectifs de la taille et de l'activité des juridictions, qui ont été par la suite tempérés par la prise en compte de critères plus ouverts relatifs à l'aménagement du territoire, à l'histoire, à la carte administrative. Le critère dominant a été celui de l'*activité*, mesurée par le nombre d'affaires nouvelles par an. Par exemple, le seuil de maintien des TGI a été fixé à 1500 affaires civiles ans et 2500 affaires poursuivables au pénal. Un second critère chiffré employé a été celui du *nombre de magistrats par juridictions*. Ainsi, les TGI comptant moins de dix juges et les TI ne comptant pas de juge à temps complet ont été considérés eux aussi comme incapables d'assurer la continuité du service public de la Justice. Le critère de la *charge de travail individuelle des magistrats* n'a pu être utilisé car il n'existe pas de mesure globale de cette charge à l'heure actuelle en France. L'ensemble des juridictions ne répondant pas à ces critères de viabilité n'ont pas pour autant été supprimés. Des arbitrages supplémentaires ont été faits en prenant en compte des considérations telles que les distances géographiques et l'existence de plusieurs bassins de population et/ou d'activités économiques dans un même département.

L'application de ces décisions soulève toutefois aujourd'hui trois grands problèmes financiers et logistiques. Le premier est le logement des juridictions regroupées. Les capacités d'accueil des bâtiments judiciaires étant limitées, il est nécessaire d'aménager, d'acquérir ou de construire des locaux. Devant les députés, la ministre a avancé le chiffre de 500 millions à consacrer à cet effet sur six ans. Il s'agit ensuite d'accompagner socialement les agents touchés par les suppressions de juridictions : environ 400 magistrats et 1400 fonctionnaires sont en effet amenés à changer d'affectation à la suite de la réforme. Les conséquences économiques et familiales sont particulièrement lourdes pour les fonctionnaires de catégorie C, qui devront effectuer des déplacements supplémentaires ou déménager en dépit de faibles salaires. Différentes aides seront donc mises en place. Enfin, des indemnités sont également prévues pour les avocats dont les barreaux seront supprimés.

Au total, le déroulement de la réforme reflète la nature du système politique français, qui a permis un processus top-down d'élagage radical de la carte judiciaire en dépit de l'opposition vigoureuse des élus ainsi que des professionnels de la Justice (magistrats, greffiers, avocats...). Pour neutraliser ces contestations, le gouvernement a tenu secrets ses arbitrages et abouti à un décret en moins de six mois sans même une délibération parlementaire. Il est à craindre que cette démarche autoritaire et précipitée ne génère des effets pervers, notamment une démotivation des personnels et une désorganisation durable des juridictions. L'approche plus graduelle des réformateurs belges, si elle présente le risque de l'enlisement, a à cet égard pour avantage d'impliquer les acteurs et de les préparer au changement.

2.2.2. De hervorming van de gerechtelijke organisatie in Nederland

In de jaren '90 stond de gehele Nederlandse gerechtelijke organisatie onder maatschappelijke druk, wat gezorgd heeft voor hervormingen bij de zetel en bij het OM. Interessant is dat ze, ondanks het feit dat ze gelijkaardige problemen hadden, elk hun eigen weg hebben gevolgd.

Het OM onderging eigenlijk al sinds de jaren '70 een golf van hervormingen. Initiatieven werden genomen om de werkdruk te verminderen en het aantal septs tegen te gaan. Maar gelet op het feit dat de druk in de jaren '90 bleef bestaan, werd een onderzoekscommissie opgericht die de werking van de organisatie zou evalueren. Dat rapport was de aanleiding

om in 1995 een 'Plan van aanpak Reorganisatie' uit te werken. Tussen '95 en '98 werd het OM omgevormd tot één organisatie met aan het hoofd daarvan het College van Procureurs-generaal en met bestuurslijnen van het College naar de diverse arrondissementsparketten. De interne werking van de parketten wijzigde door de invoering van het 'Ideaal typisch parket', waarbij de werking werd toegespitst op gebiedsgebonden werking in teams met een verdeling van werkstromen. Echter, deze aanpassing bleek onvoldoende en leidde tot een aantal interne moeilijkheden en knelpunten.

Op initiatief van het College werd daarom in 2003 onder de vlag 'Het OM verandert' van start gegaan met een grondige hertekening en herinrichting van de organisatie. De twee grote ideeën hierbij waren: (1) de prestaties van het OM te vergroten door een onderscheid te maken tussen standaardzaken en zaken die maatwerk vereisen; (2) de kwetsbaarheid van de kleinere parketten te verminderen d.m.v. schaalvergroting.

Door de toenemende complexiteit in het zaakaanbod en een stijgende eis naar specialisatie werd overgegaan tot een nieuwe hervorming. Het arrondissementeel parket met zijn integraal management werd hierbij als centrale eenheid van het Openbaar Ministerie gerelativeerd. Enerzijds blijft het OM aanwezig in de 19 arrondissementen om zijn primaire taken uit te voeren en worden tegelijkertijd voorposten ingevoerd om de nabijheid van het OM te vergroten. Anderzijds worden er specialismen, primaire en secundaire taken aan de arrondissementele parketten onttrokken en gecentraliseerd op 11 regio-niveaus.

De hervormingen bij het OM hebben geleid tot een vorm van concern op twee niveaus: de oprichting van diverse nationale eenheden en de indeling van het OM-landschap in 11 regio's. Deze hervorming kan tot op heden echter nog niet geëvalueerd worden, want het is nog in proefondervindelijke fase. Het welslagen zal afhangen van de samenwerking tussen de verschillende hoofdofficieren in de regio's.

De modernisering van de zetel in Nederland heeft een langere geschiedenis dan die van het OM. Het belangrijkste kenmerk van deze hervormingen is dat het aantal gewone rechtsprekende colleges sterk is teruggelopen. Ook de rechtspraak in Nederland kent een lange traditie van inkrimpingen, samenvoegingen en hervormingen. Deze hervormingen liepen echter niet steeds even vlot. De 32 door Napoleon ingevoerde arrondissementsrechtbanken en de 8 hoven (één per departement) werden in de periode 1875-1876 omgevormd tot 9 gerechtshoven per provincie. In 1933 werd de laatste inkrimping doorgevoerd en werden 62 kantongerechten, 19 rechtbanken van eerste aanleg en vijf hoven behouden. In 1994 werden de sociale rechtbank (arbeidsrechtbank) en de ambtenarenrechtbank geïntegreerd met de rechtbanken van eerste aanleg, naar aanleiding van een rapport dat reeds verschenen was in 1985. De in 1997 geplande onderbrenging van de kantongerechten in de rechtbanken van eerste aanleg (eveneens naar aanleiding van het rapport van 1985), werd uiteindelijk in 2002 doorgevoerd ondanks grote weerstand. Onderstaande tabel geeft een historisch overzicht van de evolutie van het aantal gerechten in Nederland.

Evolutie aantal gerechten in Nederland	1813	1838	1841	1876	1933	2002	2009
Ressorten	8	9	11	5	5	5	5
Arrondissementen	32	32	32	32	19	19	19
Kantons	220	150	150	106	62	0	0

Tot 2002 was de minister van Justitie volledig verantwoordelijk voor het beheer en de bedrijfsvoering binnen de gerechten. De rechtbanken werden bijgestaan door een directeur

gerechtelijke ondersteuning die van de minister afhing. Vanaf 2002 werd in elk gerecht een *gerechtsbestuur* opgericht dat integraal verantwoordelijk werd gesteld voor alle aangelegenheden (beheer en beleid) van het gerecht en dat bestond uit de president, de sectorvoorzitters, een directeur bedrijfsvoering die niet meer afhing van de minister. Als buffer tussen de minister en de gerechten werd de Raad voor de Rechtspraak opgericht die voortaan de gerechten zou aansturen, de begroting zou opstellen, het budget over de gerechten zou verdelen en via planning en controle zou nagaan of de afspraken werden nagekomen.

De huidige constellatie van de negentien arrondissementsrechtbanken bleek ondanks de mogelijkheid tot samenwerking nog steeds te beperkt voor het creëren van een voldoende groot zaaksaanbod in bepaalde specialisaties en het garanderen van een goed bestuur. Daarom werd door de Minister van Justitie Hirsch Ballin de beslissing genomen om toch over te gaan tot een hertekening van het gerechtelijke landschap. De herindeling zal worden gebaseerd op het creëren van een elftal regio's, waarbinnen de bestaande gerechten zullen worden herschikt.

Met betrekking tot de modernisering van justitie in Nederland kunnen alvast de volgende algemene vaststellingen worden gemaakt:

- Men is gekomen tot een schaalvergroting door van 19 arrondissementen te komen tot 11 regio's.
- Het aantal rechtsprekende instanties werd gereduceerd (cfr. de integratie van de arbeidsrechtbanken en kantongerechten (vredegerechten) in de rechtbank van eerste aanleg). Momenteel heeft men slechts een 50-tal plaatsen in Nederland waar recht wordt gesproken, in vergelijking met 300 in België.
- Men is gekomen tot een betere organisatie van de specialisaties door een onderscheid te maken tussen standaardzaken en zaken die meer maatwerk vereisen.
- Er is meer aandacht voor een efficiëntere bedrijfsvoering en kwaliteit van de rechtspraak en de strafvordering.
- De omvang van de gerechten (in termen van personeel) in Nederland is ongeveer drie keer groter dan in België. Ook is de verhouding tussen het aantal magistraten ten opzichte van het aantal inwoners groter dan in België, net zoals het administratief en ondersteunend kader groter is.

Belangrijk is dat dit geen afbreuk heeft gedaan aan de kwaliteit van de rechtspraak en de strafvordering. Uit onderzoek blijkt dat zowel rechtzoekende als professional tevreden tot zeer tevreden zijn over het rechterlijk functioneren. Hieruit blijkt ook dat de doorlooptijden als redelijk worden gepercipieerd.

2.3. Lessen voor België

België kan een aantal belangrijke lessen trekken uit de modernisering van de rechterlijke orde in Nederland. De hervormingen zijn er niet lineair verlopen, maar waren gekenmerkt door een zekere continuïteit. De projecten werden sterk ondersteund door de administratie van Justitie en de hervormingen werden eerst aan de basis toegepast in de vorm van pilootprojecten. In Frankrijk heeft men daarentegen toegegeven dat de transparantie en de mogelijkheden tot overleg onvoldoende waren uitgebouwd. Bovendien was de timing in Frankrijk veel te strak, waardoor de Franse justitie in de komende jaren wellicht sterk gedesorganiseerd zal zijn.

In Nederland hebben de aanwezigheid van managementcapaciteit en de invoering van integraal management gezorgd voor verzelfstandiging en schaalvergroting. Zowel specialisatie als standaardisering waren belangrijke aandachtspunten. De territoriale indeling zelf was niet rigide, maar flexibel, doordat men de nevenvestingen niet heeft opgenomen in de wet en doordat men de mogelijkheid heeft gelaten om zaken toe te wijzen aan andere minder druk bezette rechtbanken.

3. De huidige hervormingsvoorstellen

In de voorbije jaren werden voorstellen geformuleerd met betrekking tot de hertekening van het gerechtelijk landschap. Er kwamen voorstellen vanuit de zetel (2008), het OM (2008) en de politiek (2009). Deze worden hier achtereenvolgens besproken en geanalyseerd. Het spreekt voor zich dat het hier niet mogelijk is om de plannen in detail te bespreken. De belangrijkste aandachtspunten worden vermeld.

3.1. Een strategisch plan van het Openbaar Ministerie

Algemeen gezien wil het OM streven naar een moderne organisatie met een betere werking, waarin het wegwerken van de gerechtelijke achterstand en het verbeteren van specialistische taken belangrijke aandachtspunten zijn. Hierbij wordt duidelijk aangevoeld dat sommige specialisaties of parketten en auditoraten op een hoger niveau dan het arrondissement zouden moeten worden gebracht. Bovendien blijken een aantal parketten en auditoraten te klein te zijn om te voorzien in de continuïteit van hun dagelijkse dienstverlening.

Vanuit deze vaststellingen heeft het OM een voorstel tot organisatiestructuur gedaan, met een aantal belangrijke accenten. Ten eerste blijft men het niveau van arrondissement als operationele entiteit relevant vinden. Via tussenstappen wil men echter meer op zoek gaan naar de kritische grootte van een entiteit.

Ten tweede pleit men voor de invoering van een ruimer horizontaal niveau met een hoofdparket, zodat specialisaties beter kunnen worden uitgebouwd. Parketten en auditoraten zouden hierbij samenwerken in een gemeenschappelijke structuur op hoger niveau, waar specialisaties en het management zouden worden gecentraliseerd. Op welke schaal dit echter dient te gebeuren, wordt niet verduidelijkt in het voorgestelde plan. Men kan vermoeden dat hier een semiprovinciaal niveau wordt bedoeld.

Ten derde pleit men voor het behoud van het niveau van de parketten-generaal en het College van Procureurs-generaal. Op het niveau van het College zou ook een ondersteunende dienst (materiële ondersteuning, kennisbeheer, organisatieontwikkeling en statistiek) worden uitgebouwd, waarbij het huidige secretariaat een dienst wordt voor het hele OM. Deze dienst zou een groot aantal beheers- en managementtaken van de FOD Justitie kunnen overnemen. Het uiteindelijke doel hiervan is budgettaire autonomie.

Het voorgestelde model van het OM heeft sterkten en zwakten. De belangrijkste sterkte is dat de structuur zal bijdragen tot het verbeteren van specialisaties, een soepelere inzet van het personeel en een beter intern middelenbeheer. De mobiliteit van het personeel kan vergroten door het oprichten van een ruimer horizontaal niveau. Door de centralisatie van specialismen zal de inhoudelijke en procedurele kwaliteit van de rechtspraak wellicht ook verbeteren. De decentralisatie van middelen zal uiteindelijk leiden tot een doeltreffender middelenbeheer.

De belangrijkste zwakte daarentegen is dat het plan algemeen gezien onvoldoende onderbouwd is. De probleemanalyse is redelijk beperkt en de kosten van de hervorming zijn niet onderzocht. Dat zorgt ervoor dat een dergelijk plan voornamelijk gebaseerd is op de eigen ervaringen en niet zozeer op basis van concrete en objectieve gegevens. Ook blijven er een aantal belangrijke vragen open, zoals wat het uiteindelijke niveau van de ruimere horizontale structuur moet zijn of welke bevoegdheden gedecentraliseerd zouden moeten worden. De grootste problemen zijn echter (1) het gebrek aan managementcapaciteit binnen het OM om een dergelijk voorstel te realiseren, (2) de scheiding tussen beheer en beleid en (3) de onduidelijke verhouding tussen de procureurs in de territoriale afdelingen, de hoofdprocureur en de procureur-generaal.

Een belangrijke vaststelling is wel dat het draagvlak voor de realisatie van dit voorstel redelijk groot is, en dat er bovendien afstemming werd gezocht met de zetel.

3.2. Het voorstel van de zetel

Het voorstel vanuit de zetel gaat sterk in op het beheer en in bepaalde mate in op de verbetering van de dienstverlening en op de kwaliteit van justitie.

Op vlak van beheer is er een consensus dat er op het niveau van de rechtbanken meer managementbevoegdheid moet komen. De belangrijkste vaststelling uit de voorgestelde organisatiestructuur is dat men een hergroepering voorstelt van de rechtbanken van eerste aanleg op het niveau van de provincie. Zo zou er aldus een provinciale rechtbank van eerste aanleg zijn, een provinciale arbeidsrechtbank en een provinciale handelsrechtbank. In deze structuur wil men de lokale entiteiten niet afschaffen, maar beschouwen als lokale afdelingen van een provinciale structuur, weliswaar zonder korpschef of beheersbevoegdheid. Het behoud van deze afdelingen moet de nabijheid van het gerecht bij de burger garanderen. Hierbij zoekt men naar de optimale schaal.

Belangrijk om te vermelden ten opzichte van het voorstel is dat het niveau van de provincie een niveau is dat in de huidige justitiële kaart niet bestaat. De heterogeniteit op dit niveau zou bovendien relatief groot zijn.

Met betrekking tot de beheersorganen wil men een onderscheid maken tussen het beheer van eerste aanleg en de hoven van beroep. Voor eerste aanleg stelt men voor om op het niveau van de provincie een college op te richten onder leiding van een provinciale manager. Dit college zou de verdeling van de middelen op zich nemen. Een soortgelijke structuur wordt voorgesteld voor de hoven van beroep.

Op vlak van personeel stelt men voor een minimumkader per entiteit te bepalen. De toekenning van personele middelen zou dan gebeuren door het provinciale beheerscollege. Ook de mobiliteit van personeel wordt een bevoegdheid van dit college.

Het plan besteedt in beperkte mate ook aandacht aan de specialisatie door voor te stellen om bepaalde zaken aan gespecialiseerde magistraten toe te vertrouwen binnen de lokale afdelingen. Ook wordt benadrukt dat de complementariteit tussen zetel en parket moet worden bewaard.

Het plan van de zetel heeft een aantal lacunes. Het berust niet op een analyse van objectieve gegevens en onderschat het belang van managementcapaciteit om de beheerstaken zorgvuldig op te nemen. Bovendien zou het niveau van de provincie de complexiteit kunnen doen toenemen doordat er een tussenstructuur wordt gecreëerd. Verder wordt er niet ingegaan op de rol van de FOD en de verhouding tussen de FOD en de entiteiten. Ook wordt het probleem van Brussel en Eupen, m.b.t. de creatie van de provinciale rechtbanken, niet besproken.

3.3. De oriëntatienota van de minister van Justitie: naar een nieuwe architectuur voor justitie. Het gerechtelijk landschap.

De oriëntatienota van de minister van Justitie beschrijft een globaal hervormingsproject die de verschillende facetten van de gerechtelijke organisatie omvat en die rekening houdt met andere voorstellen. Ten eerste wil men komen tot de reorganisatie van het justitieel apparaat. Hierbij zouden de rechtbanken georganiseerd worden per gerechtelijk arrondissement. Men stelt een integratie voor van de bestaande rechtscolleges van eerste aanleg, m.n. de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel, de arbeidsrechtbank, de politierechtbanken en de vrederechten. Op die manier wil men komen tot een herschaling van 27 tot 16 arrondissementen en een behoud van zittingsplaatsen in het arrondissement. Iedere rechtbank wordt bovendien gekoppeld aan één parket. Er wordt voorgesteld om de rechtbank zelf op te splitsen in minstens zeven afdelingen. De integratie en de bevoegdheidsherschikking worden gekoppeld aan de

eventuele instelling van een aantal nieuwe afdelingen. Met betrekking tot de afdelingen zal men toch moeten opletten dat het aantal afdelingen niet té groot wordt, omdat dat de bestuurlijke versnippering dreigt te vergroten.

De tweede belangrijke doelstelling is het verhogen van het bestuurlijk en managementvermogen van de organisatie. Door de verantwoordelijkheid voor het beheer en het beleid in dezelfde handen te willen leggen, vindt het idee van integraal management stilaan ingang binnen justitie. Concreet betekent dit dat de korpschef-voorzitter de bevoegdheid heeft over het juridische functioneren en over de inzet van de middelen. De middelen van justitie zullen dus gedeeltelijk naar het OM gaan, en gedeeltelijk naar de zetel. Om dit te kunnen realiseren worden een aantal diensten vanuit de FOD Justitie overgeheveld naar een nieuw op te richten orgaan, m.n. de Gemeenschappelijke Beheersdienst (GBD). Opvallend is wel dat deze GBD een hybride karakter heeft: (1) het is een platform voor de zetel, het OM en de minister van Justitie omdat de drieën erin vertegenwoordigd zijn, (2) het is een centrale *facility* dienst die een aantal belangrijke bevoegdheden op zich neemt op vlak van budget, personeel, organisatie, gebouwen, informatica, audit en controle, (3) het is een centrale operationele dienst en (4) het is een horizontale stafdienst.

Nieuw is dat de ganse zetel één orgaan krijgt dat de zetel vertegenwoordigt, nl. het College van de zetel, bestaande uit een raad van bestuur (10 vertegenwoordigers van de rechtscolleges) en een algemene vergadering met de 22 voorzitters van de rechtbanken).

Door de invoering van een GBD en het integraal management mondt het systeem in zijn geheel uit in een complexe vorm van aansturing. Het strafrechtelijk beleid van het OM verloopt vanuit de minister over het College van Procureurs-generaal naar de verschillende parketten. Het beleid van de zetel verloopt via het College van de zetel.

De situatie van het beheer is wellicht nog complexer. Na de onderhandeling op het niveau van de regering over het budget voor justitie, worden er in eerste instantie drie enveloppen opgemaakt, nl. één voor de zetel, één voor het OM en één voor de GBD. Hierna dienen er enveloppen te worden afgesproken tussen de GBD en de nieuw op te richten beheersdienst van iedere entiteit. Dat zijn er 45 in totaal, wat het aantal onderhandelingen groot maakt. Er mag ook niet vergeten worden dat de invoering van integraal management en een systeem van afsprakennota (naar de toekomst toe misschien beheersovereenkomsten) de ontwikkeling van managementcapaciteit en van aangepaste beheerstechnieken noodzakelijk maakt. Ook zullen de rol van de minister in de GBD en de verhouding tussen de GBD en de FOD Justitie duidelijk moeten worden overlegd en afgesproken.

Een derde belangrijk aandachtspunt in het plan zijn de aanpassingen in het personeelbeleid. De personeelsformaties van magistraten, gerechtsjuristen en gerechtspersoneel van de zetel en van het OM worden voor een termijn vastgelegd. Zoals reeds gesteld wordt er naast de griffie een beheersdienst opgericht voor de administratie en de logistieke ondersteuning. De leiding van deze dienst berust v bij de beheersdirecteur, die geen magistraat is. Over de concrete invulling van zijn functie bestaat momenteel nog onduidelijkheid. Wellicht zullen zijn bevoegdheden op termijn duidelijker worden, alsook zijn verhouding met de hoofdgriffier.

Opvallend is ook dat men wil komen tot een algemeen systeem van functieprofielen. Ze worden opgesteld door de korpschef en vormen de basis voor de selectie en interne toewijzing. De toewijzing gebeurt door de voorzitter op advies van het directiecomité. Dit gebeurt volgens een mandatsysteem met een minimale duur van drie jaar, die na evaluatie verlengd kan worden. Hiermee wil men soepelheid in het systeem creëren en de betrokkene tegelijkertijd responsabiliseren. De rol van de voorzitter zal moeten worden voorzien van de nodige controle- en verantwoordingsmechanismen. Ook zal men moeten nagaan of men wil komen tot een éénhoofdige leiding of tot een collegiaal model.

Een vierde vaststelling is dat men de transparantie en de communicatie wil verbeteren aan de hand van de invoering van een systeem van centraal loket. Dit loket moet enerzijds bevoegdheidsconflicten aanpakken en anderzijds een aanspreekpunt zijn voor de

rechtzoekende in verband met vragen, informatie en klachten. Met betrekking tot dit loket moeten men opletten dat de invoering ervan niet leidt tot een vertraging van het systeem. Bovendien moeten nog een aantal aspecten hieromtrent nauwer worden onderzocht, m.n. op vlak van informatieverstrekking en klachtenbehandeling.

Ten vijfde valt op dat de kwaliteit van de dossierbehandeling in het project niet behandeld wordt. Het strekt tot aanbeveling om kwaliteitssystemen te ontwikkelen of de reeds bestaande verder uit te werken. Ook zal men zich moeten bezinnen over de afstemming tussen zetel, parket en politie.

3.4. Conclusie

De belangrijkste sterkten en zwakten van de verschillende hervormingsvoorstellen werden reeds weergegeven in bovenstaande paragrafen. Wellicht is de belangrijkste opmerking dat de hertekening van het gerechtelijk landschap een globaal project is dat ook in haar totaliteit moet worden benaderd. Samenvoeging van entiteiten hangt samen met de organisatiestructuur, en dus ook met bevoegdheden van instanties en individuen, het beheer, enzovoort. Men kan niet één element wegnemen uit een voorstel en er een ander in de plaats zetten. Opties dienen afgewogen te worden in het licht van de globale doelstellingen en de algemene organisatie die men voor ogen heeft. Ook de mogelijke weerstand is een belangrijk aspect waar rekening mee moet worden gehouden, alsook de kost van de hervorming, de weerslag in het veld, de uiteindelijke baten en de toekomstvisie die men heeft op het justitie van de komende decennia.

Momenteel staat de oriëntatienota van de minister ter discussie in een parlementaire werkgroep (de zgn. 'Atomiumgroep'), bestaande uit meerderheids- en oppositiepartijen, en worden de verschillende de te nemen opties overwogen en bediscussieerd.

Het volgende deel gaat in op het veranderingsmanagement van een organisatie van justitie en de daarbij gepaard gaande succes- en faalfactoren.

4. Processus et méthodologie de gestion du changement

Dans cette partie on se concentre sur le processus et la méthodologie de gestion du changement dans un univers aux structures institutionnelles et à la culture spécifiques. Divers points sont abordés: les données nécessaires à l'élaboration du changement, les principes de la gestion du changement dans les organisations publiques, les modalités possibles d'administration des entités judiciaires et enfin les modalités de coordination entre politique et judiciaire dans le cadre d'une décentralisation de la gestion.

4.1. Les données nécessaires à l'élaboration du projet de réforme

Tout projet de reconfiguration du paysage judiciaire doit s'appuyer sur des données objectives et fiables. La pertinence de ces données est déterminée par les objectifs de la réforme: une plus grande efficacité et une meilleure gestion de la spécialisation, l'accessibilité et la proximité, l'accroissement des capacités de gestion. L'évaluation de l'accessibilité peut ainsi être faite par la prise en compte des distances ou des temps de déplacement. Certains indicateurs chiffrés (productivité par magistrat, arriéré moyen, délais de jugement, répartition des affaires par type de contentieux) sont essentiels à une gestion efficace des ressources humaines et de la spécialisation. Enfin, des données socio-économiques ou institutionnelles permettent d'anticiper l'évolution des contentieux.

Il devrait être à l'heure actuelle possible d'obtenir ces informations. Toutefois, les données sont généralement fragmentaires et difficiles à interpréter. Les statistiques sur l'activité,

l'arriéré ou le coût moyen des dossiers, ainsi, sont imparfaites. De plus, les chiffres ne sont pas actualisés avec la même périodicité, ce qui rend difficile l'établissement de comparaisons. Pourtant, l'établissement de scénarios de réforme plus précis nécessitera des données plus fiables. Pas contre, ceci n'empêche de débiter la réforme.

4.2. La gestion du changement dans les organisations publiques : perspectives théoriques et pratiques pour la modernisation de la Justice en Belgique

Le changement est considéré comme un *apprentissage* par lequel des modes de coopération (formels ou informels) seront remplacés par d'autres; cela implique une évolution, non seulement des structures, mais aussi des attitudes, représentations et valeurs régissant les organisations.

4.2.1. Les résistances au changement

Selon une typologie classique, les réactions au changement peuvent être de quatre sortes : « *exit* » (départ), « *voice* » (protestation), « *loyalty* » (participation) ou « *apathy* » (démotivation). Ainsi, ce n'est pas tant le changement que l'on gère mais l'adaptation des acteurs au changement. Parmi les approches qui tentent d'analyser ces réactions, on peut notamment distinguer le paradigme culturel et le paradigme stratégique. Le premier met l'accent sur le fait que les mobilisations contre le changement ne visent pas seulement à défendre des intérêts corporatistes mais aussi des identités collectives individuelles (valeurs, représentations, etc.). L'approche stratégique souligne que tout projet de rationalisation managériale se doit de tenir compte de l'incompressibilité de la marge de manœuvre des acteurs de l'organisation, qui tendent à neutraliser ou détourner les injonctions hiérarchiques pour préserver leur autonomie.

4.2.2. Les actions transversales du changement

Divers auteurs ont proposé des démarches de changement séquentielles, généralement articulées autour de trois stades : analyse de la situation, évaluation des options de changement et mise en oeuvre de la solution retenue. Plutôt que reprendre ces approches trop linéaire, on soulignera ici les dimensions transversales du changement : *définir la vision*, qui provoque et justifie le changement en faisant apparaître l'écart entre la situation actuelle et la situation recherchée ; *mobiliser*, c'est-à-dire créer une dynamique de changement, définir les axes d'amélioration et les leviers du changement ; *catalyser*, c'est-à-dire organiser la conduite du changement ; *concrétiser*, réaliser le passage effectif à la situation visée ; *piloter*, c'est-à-dire définir et conduire l'ensemble des actions qui permettront de guider le processus de changement.

4.3. Les structures de gestion et d'administration possibles au sein de l'ordre judiciaire

De nombreux pays ont entrepris de réformer l'administration de leurs tribunaux pour faire face à la hausse des contentieux. La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) distingue trois modèles possibles. Dans le cadre du modèle « unitaire », l'administration de la Justice ressort de la compétence exclusive du ministre de la Justice.

Le modèle « décentralisé » partage les compétences entre le ministère de la Justice et un Conseil supérieur, qui s'occupe généralement des nominations, des mutations et de l'évaluation des juges. C'est le cas de la Belgique, où la gestion est divisée en trois entités :

le ministre (qui prend en charge les ressources), le Conseil supérieur de la Justice (qui outre les nominations a un pouvoir d'audit et de suivi des plaintes contre les tribunaux) et le Collège des Procureurs généraux (qui s'occupe de politique pénale). Dans le modèle « autonome », le Conseil supérieur a également des pouvoirs de gestion, comme aux Pays-Bas. Quelques cas étrangers témoignent de l'abandon graduel du modèle centralisé.

Au **Pays-Bas**, la gestion et l'administration du système judiciaire est partagée entre trois acteurs: le ministre de la Justice, le *Raad voor de Rechtspraak* et le Collège des Procureurs-généraux. Le ministère de la Justice n'a théoriquement pas de pouvoir direct sur la gestion du Siège et du Parquet. Le *Raad voor de Rechtspraak*, créé en 2002, a des tâches stratégiques (assurer l'uniformité de la jurisprudence, promouvoir la qualité de la Justice, donner des avis au législateur) ou managériales (préparation du budget des tribunaux, contrôle de l'exécution du budget, informatique, logement, sécurité...). Il gère également les recrutements, les nominations et la formation du personnel judiciaire. Le Collège des Procureurs généraux dirige l'action publique au niveau national. Il veille à la cohérence de celle-ci et à la qualité du travail du parquet. Le système néerlandais repose donc sur deux piliers autonomes dans la définition de leurs stratégies. Les organes factuels de ces piliers travaillent toutefois en concertation permanente avec le ministère pour assurer la coordination de l'ensemble.

L'**Irlande** a évolué d'un modèle centralisé où toutes les compétences de gestion étaient confiées au ministre vers un modèle décentralisé. Depuis 1998, le rôle du ministre est réduit à la négociation du budget global. Les tâches de gestion sont assurées désormais par un organe autonome, le « *Court Service* », dont les missions sont de gérer le personnel et l'allocation des ressources, fournir un soutien aux juges, informer le public sur la Justice, entretenir les bâtiments, fournir un soutien aux justiciables. Le Bureau du Directeur de l'action publique est quant à lui responsable de manière indépendante de toutes les questions liées aux affaires pénales, à l'action publique et au fonctionnement des parquets.

Trois acteurs interviennent également dans le management de la Justice au **Royaume-Uni**. L'instance compétente pour le Siège, « *Her Majesty's Court Service* », est un organe exécutif relevant du ministère et qui a pour mission d'assurer la gestion et l'infrastructure des tribunaux. Le ministre n'intervient pas dans ses décisions opérationnelles. Le Parquet dispose quant à lui du « *Crown Prosecution Service* », dirigé par le « *Director of public prosecutions* » qui est responsable devant l'administration du ministère.

La tendance est donc clairement dans l'Union européenne à une décentralisation de la gestion. Il est également notable que presque partout la gestion et les tâches d'administration aient été attribuées séparément au Siège et au Ministère public.

4.4. Réforme, politique, stratégie : quels organes et quels processus pour la gouvernance de l'ordre judiciaire ?

4.4.1. La stratégie dans le contexte judiciaire

Le management stratégique postule un lien entre les objectifs généraux et les ressources de l'organisation. Or, les stratégies menées par des organisations publiques sont toujours liées à des décisions politiques. Ceci soulève la question des relations entre les organisations publiques et les mandataires politiques. Cette difficulté de gouvernance reçoit généralement deux types de réponses: l'interposition d'organes chargés de superviser la gestion quotidienne, ou la conclusion d'accords de gestion.

Si l'on envisage cette question des liens entre politique et judiciaire sous l'angle de la «gouvernance» de l'ordre judiciaire, on peut caractériser ces liens à travers cinq indices: (1) l'identité de l'organe stratégique; (2) l'organisation des rapports entre l'Ordre judiciaire et les autres pouvoirs; (3) les structures internes et modes de contrôle; (4) les processus d'élaboration et textes par lesquels se manifestent la stratégie et la reddition de comptes; (5) l'interdépendance et coopération avec les autres acteurs judiciaires et politique.

4.4.2. Analyse des propositions de réformes

La question des organes représentatifs de la Justice peut être envisagée de deux points de vue complémentaires : l'angle politique de l'équilibre constitutionnel, et l'angle gestionnaire. Le point de vue politique porte sur la représentation et le contrôle démocratique du pouvoir judiciaire. Différents pays se sont ainsi dotés d'organes associant magistrats et société civile (Le Conseil supérieur de la Justice en Belgique) pour certaines fonctions clé, notamment la nomination, le contrôle externe et la discipline, parfois aussi la gestion des moyens. Le nouvel organe « représentatif » du siège évoqué par la note d'orientation du ministre n'a pas vocation à se substituer au CSJ car il n'aurait pas cette fonction de légitimation. Mais on peut aussi envisager la question de la représentation sous un angle managérial. Dans la Justice, qui fonctionne comme une « bureaucratie professionnelle », le mode de représentation typique est la cooptation au sein du corps, ce que retient la note d'orientation du ministre pour le Collège du Siège. La légitimité de cette nouvelle instance peut dépendre d'ajustements de composition, par exemple concernant la présence de la Cour de Cassation ou l'équilibre instance/appeal. La coexistence d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration permet par ailleurs de combiner légitimité représentative et efficacité de fonctionnement.

Tant pour les Cours et tribunaux que pour le Ministère Public, l'existence d'une structure faitière comme interlocuteur de l'exécutif et d'autres acteurs est une garantie supplémentaire d'indépendance et de cohérence de la gestion. Selon ce critère de rationalisation, on pourrait préférer un organe stratégique « externe » unique, sur le modèle du *Raad voor de Rechtspraak* aux Pays-Bas. En Belgique, cela se matérialiserait par une extension du rôle du CSJ, qui ne semble pas à l'ordre du jour. Une certaine coordination sera dès lors nécessaire entre le CSJ et les collèges.

La note d'orientation du ministre dessine des organes de direction pour les différentes entités ainsi que des services administratifs d'appui à ces entités. Le nouveau paysage judiciaire se compose de cette double, voire triple structure si l'on singularise les secrétariats de parquets et greffes. Une clarification est nécessaire sur les rôles respectifs du directeur gestionnaire et du greffe / secrétariat. En effet, les greffes ont des fonctions formelles et juridictionnelles spécifiques, mais la gestion des flux de dossiers et l'affectation des tâches sont directement liées à des questions de management.

Concernant les modes de reddition de compte: dans la contractualisation avec des administrations publiques, l'accent est généralement mis sur l'autonomisation qui l'accompagne. Le point de départ des juridictions est évidemment différent: le contrôle est inexistant pour la simple raison que les missions de gestion le sont aussi. Du coup, la contractualisation sera davantage perçue comme un mécanisme contrôle que d'émancipation, et apparaît peu adéquate ici. Autre élément: l'outil emblématique du management stratégique est le plan, document qui explicite la stratégie mais peut devenir très contraignant. Un tel plan devrait rester un document peu formel, faisant l'objet d'un *reporting* aux collègues, à fin de comparaison, de coordination et d'animation.

Enfin, le projet gouvernemental gagnerait à exprimer la nécessité d'améliorer la cohérence de la chaîne. Par exemple, une enceinte de concertation stratégique entre les collèges du Siège et du Parquet semblerait un pas dans la bonne direction.

4.5. Conclusion

Une réforme d'une grande ampleur, comme celle de la justice, implique non seulement une claire vision sur les principes et objectifs à atteindre, mais doit aussi être attentif au processus du changement. Il est important d'être conscient du fait que l'un ne va pas sans l'autre et que le domaine de la justice a certaines caractéristiques spécifiques qui font que le processus et la stratégie de changement doivent être bien envisagés.