

AUDIT

LA CRISE COVID-19 :

L'IMPACT SUR LE JUSTICIABLE ET
L'APPROCHE DE L'ORDRE JUDICIAIRE :

AU SEIN DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE, DES
PARQUETS, DU COLLÈGE DES COURS ET TRIBUNAUX ET
DU COLLÈGE DU MINISTÈRE PUBLIC

30 JUIN 2021

AUDIT

LA CRISE COVID-19 : L'IMPACT SUR LE JUSTICIABLE ET L'APPROCHE DE L'ORDRE JUDICIAIRE

Approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice le 10 juin 2021

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandstalige versie van dit verslag.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	5
1. INTRODUCTION	8
2. Méthodologie d'audit	12
2.1 OBJECTIFS	12
2.2 QUESTIONS D'AUDIT	12
2.3 ETENDUE DE L'AUDIT	13
2.4 DÉROULEMENT DE L'AUDIT	14
2.5 MÉTHODOLOGIE	15
3. CONSTATS ET ANALYSE.....	16
3.1 GARANTIR LA CONTINUITÉ DU SERVICE	16
3.2 RESSOURCES, COMPETENCES ET ROLES.....	43
3.3 SE PREPARER POUR L'AVENIR	66
4. RECOMMANDATIONS	72
5. CONCLUSION	75



RÉSUMÉ

Etendue et objectif de l'audit

L'audit concernant l'impact de la crise covid19 sur le justiciable et l'approche de l'ordre judiciaire a été mené au sein des tribunaux de première instance, des parquets, du Collège des cours et tribunaux et du Collège du ministère public.

Le Conseil Supérieur de la Justice avait trois objectifs pour cet audit :

1. Vérifier si, lors de la crise sanitaire, les audités ont pu garantir la continuité de leurs services en accordant une attention suffisante aux droits des justiciables ainsi qu'à la sécurité et à la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
2. Vérifier si les audités ont disposé des ressources et des compétences nécessaires pour garantir une continuité de leurs services pendant la crise ou, à l'avenir en cas de crises similaires, en accordant une attention suffisante aux droits des justiciables ainsi qu'à la sécurité et à la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
3. Vérifier comment les audités devraient se préparer pour garantir la continuité de leurs services en cas de crises similaires à l'avenir.

L'audit s'est déroulé de mars 2020 à janvier 2021 ; le focus a été mis sur la première vague de la pandémie.

13 tribunaux de première instance

14 parquets

2 Collèges

30 interviews

6 constats généraux

11 recommandations

Constats généraux

1. Les mesures prises par les audités pour garantir la continuité de leurs services pendant la crise sont diverses. Elles ont été prises par les comités de direction au sein des entités et par les Collèges.

Les premières mesures ont été prises avant le lock down du 18 mars 2020 et ont été modifiées, adaptées suivant l'évolution de la crise.

Ces mesures ont été prises à l'égard des collaborateurs, des justiciables et des visiteurs. Les mesures ont été, pour la plupart, communiquées par mail et étaient destinées aux personnes mentionnées ci-dessus.

3. Les mesures prises ont tenu compte de la santé et de la sécurité des collaborateurs et des justiciables mais aussi des droits des justiciables.

La mesure la plus importante pour protéger les collaborateurs a été de mettre en place le télétravail (dans la mesure du possible).

5. Les tribunaux et parquets ont manqué de ressources et de moyens durant la crise. Ces ressources manquantes étaient tant matérielles et informatiques qu'humaines.

L'approvisionnement en équipements de protection était très rare. Bien que le système judiciaire soit un service essentiel, les fournisseurs ne lui ont pas accordé la priorité. Des livraisons importantes ont été retardées.

Les procédures d'achat et les règles budgétaires en cas de crise sont assez lourdes.

2. La crise et les mesures mises en place ont impacté l'organisation et le déroulement des audiences, le fonctionnement des greffes et des secrétariats de parquet. Il y a eu un impact sur la continuité des services ; le télétravail et des systèmes de tournantes et de dispenses de service ont été mis en place.

Les chiffres du Collège du ministère public montrent que le flux des nouvelles affaires en correctionnel a augmenté par rapport aux années précédentes. Tous les parquets ont fait face à un nombre important de dossiers liés à des infractions de type « corona ». Tous les tribunaux ont dû reporter des affaires.

Lors de la phase de terrain de la mission d'audit, le Collège des cours et tribunaux ne disposait pas encore de chiffres complets liés à la crise. Ces derniers ont été envoyés lors de la phase finale de l'audit.

4. Les collaborations et concertations entre les audités et les parties prenantes pendant la crise ont été bonnes.

Les rôles, missions et responsabilités des Collèges et du SPF Justice étaient flous et pas clairement définis.

La vidéoconférence et la procédure écrite ont été utilisées (dans la mesure du possible).

6. Les audités se préparent pour affronter une crise similaire future. Certains comptent développer un plan de continuité. Une telle politique devrait être soutenue par les Collèges avec, par exemple, la mise en place de lignes directrices. Tous demandent d'aller plus loin dans la digitalisation et d'avoir plus de moyens à leur disposition.

¹ Collaborateurs = magistrats, membres du greffe, membres du personnel administratif, membres des services d'appui des Collèges.

Recommandations importantes

Le rapport d'audit contient **11 recommandations** dont **2 importantes** et **9 non prioritaires**.

Les recommandations **importantes** sont celles jugées **les plus essentielles**, elles sont issues des constatations ayant un impact important sur l'entité auditée, ce type de recommandations demande la mise en place d'une ou plusieurs action(s) claire(s) **en priorité**.

Le rapport contient également des recommandations **non prioritaires**. Celles-ci sont des points d'attention, elles ne demandent pas obligatoirement d'actions concrètes ; elles restent cependant **conseillées**.

Les recommandations non-prioritaires ou points d'attention se trouvent à la fin du rapport d'audit.

<p>RECOMMANDATION P1 (destinée au SPF Justice)</p>	<p>Fournir aux entités les moyens et ressources nécessaires pour assurer la continuité des services.</p>
<p>RECOMMANDATION P2 (destinée aux tribunaux, aux parquets et aux deux Collèges)</p>	<p>Développer un plan de continuité des activités au niveau des entités avec l'aide des Collèges pour les grandes lignes directrices.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarifier les responsabilités de chacun concernant la mise en place des mesures. • Identifier les activités indispensables et les processus critiques pour la continuité du service. • Développer une cartographie des tâches réalisables à domicile et des personnes qui peuvent effectuer le télétravail. • Clarifier les rôles et responsabilités de chacun pendant une crise. • Clarifier la procédure de commandes en tant de crise et en temps « normal ».

1. INTRODUCTION

Le 04 juin 2020, la Commission d'avis et d'enquête réunie, dénommée ci-après la « CAER » du Conseil supérieur de la Justice, dénommé ci-après le « CSJ », a pris la décision de mener un audit sur l'impact de la crise covid19 au sein des treize tribunaux de première instance, des quatorze parquets, du Collège des cours et tribunaux et du Collège du ministère public². Cette décision a été prise suite à l'actualité et pour les deux raisons suivantes :

- La crise sanitaire a eu un impact important sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.
- Plusieurs mesures ont été prises pour assurer la continuité des services :
 - ▷ Par le gouvernement et par le législateur, en particulier, celles qui ont trait au fonctionnement de l'ordre judiciaire (notamment, l'arrêté royal n°2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant les juridictions civiles et administratives et de la procédure écrite en ce qui concerne les procédures civiles et la loi du 30 avril 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19) ;
 - ▷ Par le Collège des cours et tribunaux ;
 - ▷ Par le Collège du ministère public ;
 - ▷ Par les entités judiciaires.

La ligne du temps ci-dessous aide à mieux comprendre l'évolution de la crise sanitaire, les différentes mesures³ qui ont été prises et le contexte dans lequel cette mission d'audit a été menée. Le CSJ rappelle qu'un audit est une cartographie de ce qui s'est passé à un moment défini.

² Le CSJ, n'ayant pu faire porter l'audit sur l'ensemble des cours et tribunaux et des corps du ministère public, a décidé de le limiter à ces entités, considérées comme représentatives. Les autres juridictions et corps du ministère public présentent évidemment des spécificités et sont tout aussi importants, mais il fallait restreindre le champ des investigations.

³ D'autres communications ont été faites tout au long de la crise entre le Collège des cours et tribunaux et les comités de directions. D'autres COL et révisions de COL ont été communiquées par le Collège du ministère public, tout au long de la crise. Les communications les plus importantes et obligatoires sont reprises dans la ligne du temps ci-dessous.

FEVRIER 2020	4 février 2020	- Diagnostic du premier cas de coronavirus en Belgique
MARS 2020	12 mars 2020	- Conseil national de Sécurité : première mesures : cours suspendus, horeca fermé, ...
	13 mars 2020	- Collège du ministère public: COL OMP. 02/2020 / Directives contraignantes du Collège du ministère public dans le cadre de la problématique du coronavirus
	13 mars 2020	- Collège des cours et tribunaux: recommandations liées au coronavirus
	16 mars 2020	- Collège des cours et tribunaux: directives contraignantes en réponse au coronavirus
	17 mars 2020	- Conseil national de Sécurité : annonce d'un confinement strict appliqué dès le 18 mars 2020 : Télétravail doit obligatoirement être mis en place si c'est possible
	18 mars 2020	- Collège du ministère public: COL OMP. 02/2020 /Addendum - Collège des cours et tribunaux: directives contraignantes en réponse au coronavirus
	18 MARS 2020 - CONFINEMENT TOTAL DE LA BELGIQUE	
AVRIL 2020	25 mars 2020	- Collège du ministère public : COL PG 06/2020 - Directives du Collège des procureurs généraux relatives à la mise en œuvre judiciaire de l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19
	9 avril 2020	- Arrêté royal n° 2 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux
	15 avril 2020	- Conseil national de Sécurité : confinement prolongé jusqu'au 3 mai 2020
	16 avril 2020	- Collège des cours et tribunaux: directives contraignantes en réponse au coronavirus
	24 avril 2020	- Conseil national de Sécurité : port du masque obligatoire dans les endroits clos (transports en commun), télétravail reste la norme et plan de déconfinement
	28 avril 2020	- Arrêté Royal prolongeant certaines mesures prises par l'Arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux
	30 avril 2020	- Loi portant des dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (1)
3 MAI 2020 - FIN DU CONFINEMENT STRICT		
MAI 2020	4 mai 2020	- Début du déconfinement (Phase 1)
	6 mai 2020	- Conseil national de Sécurité : télétravail reste la norme, port du masque obligatoire
	8 mai 2020	- Collège du ministère public: COL OMP. 03/2020 / Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus
	13 mai 2020	- Conseil national de Sécurité : annonce de la 2 ^{ème} phase de déconfinement
	15 mai 2020	- Collège des cours et tribunaux: Communiqué de presse - Collège des cours et tribunaux- Exit-stratégie de la crise COVID-19 dans les cours et tribunaux
	18 mai 2020	- 2 ^{ème} phase de déconfinement
	20 mai 2020	- Loi portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19
JUN 2020	3 juin 2020	- Conseil national de Sécurité : annonce de la 3 ^{ème} phase de déconfinement appliqué le 8 juin 2020 : télétravail recommandé si possible
	4 juin 2020	- La CAER décide de mener un audit qui a pour titre "la Crise COVID-19 : l'impact sur le justiciable et l'approche de l'ordre judiciaire"
	8 juin 2020	- 3 ^{ème} phase de déconfinement
	15 juin 2020	- Arrêté royal prolongeant certaines mesures prises par la loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19
	24 juin 2020	- Conseil national de Sécurité : précisions sur la phase 4 qui débutera le 1er juillet
	26 juin 2020	- Arrêté Royal prolongeant l'article 7, alinéa 1er de la loi du 30 avril 2020 portant des Dispositions diverses en matière de justice et de notariat dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19

JUILLET 2020

- 1^{er} juillet 2020** - 4^{ème} phase de déconfinement
- 10 juillet 2020** - A.M. modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 - **Port du masque obligatoire dans les tribunaux (zone ouverte au public) applicable à partir du 11 juillet 2020**
- 15 juillet 2020** - Conseil national de Sécurité : pas d'assouplissement des règles
- 23 juillet 2020** - Conseil national de Sécurité : port du masque généralisé à partir du 25 juillet 2020 (même à l'extérieur)
- 27 juillet 2020** - Conseil national de Sécurité : mesures plus strictes. Télétravail à nouveau fortement encouragé

SEPTEMBRE 2020

- Collège des cours et tribunaux: communiqué de presse - reprise des activités judiciaires à partir du 1^{er} septembre 2020
- 3 septembre 2020** - Collège du ministère public: COL OMP. 03/2020 - Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus - Version révisée
- 13 septembre 2020** - Arrêté royal modifiant l'article 4, alinéa 3 de la loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19
- 23 septembre 2020** - Conseil national de Sécurité : il n'est plus obligatoire de porter le masque à certains endroits (ouverts) à partir du 1er octobre
- 24 septembre 2020** - Collège du ministère public : journée générale de réflexion - évaluation du fonctionnement et de l'organisation du ministère public (auto-évaluation après 6 mois de crise)

OCTOBRE 2020

- 06 octobre 2020** - Le Comité de concertation décide de mesures plus strictes et désigne un commissaire COVID-19
 - Le Comité de concertation a jugé la situation particulièrement sérieuse et a dès lors décidé de renforcer les mesures.
 - Le télétravail est fortement recommandé, plusieurs jours par semaine
- 8 octobre 2020** - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19
- 9 octobre 2020** - Collège du ministère public : COL OMP 03/2020 – Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus – Version révisée
- 16 octobre 2020** - Niveau d'alerte 4 de la COVID-19 : des règles plus strictes à partir du lundi 19 octobre
 - Le Comité de concertation a pris connaissance de la situation épidémiologique préoccupante, qui place l'ensemble du pays au niveau d'alerte 4 du baromètre COVID-19 (niveau d'alerte très élevé)
- 18 octobre 2020** - Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19
- 20 octobre 2020** - Collège des cours et tribunaux
Communication coronavirus – update
<https://www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/nouvelles/communication-coronavirus-update>
Vu l'urgence sanitaire et dans le but de limiter au maximum la propagation du coronavirus, le Collège des cours et tribunaux recommande fortement le port du masque ainsi que le respect des règles de distanciation sociale dans toutes les parties publiques des bâtiments judiciaires. La justice étant un service crucial et essentiel, la continuité du service sera assurée dans la mesure du possible
- 22 octobre 2020** - Collège du ministère public: COL OMP. 03/2020 - Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus - Version révisée
- 23 octobre 2020** - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19
- 23 octobre 2020** - COVID-19 niveau d'alerte 4 : le Comité de concertation renforce les règles de lutte contre le coronavirus pour le sport, la culture et l'enseignement supérieur
- 28 octobre 2020** - Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19
- 30 octobre 2020** - COVID-19 : Comité de concertation sur le durcissement du confinement
 - Le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées ont décidé en Comité de concertation de procéder à un durcissement du confinement
 - Mesures plus strictes pour réduire la pression croissante que subissent nos hôpitaux et aplatir rapidement et de manière radicale la courbe des contaminations

NOVEMBRE 2020

1 novembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

- Collège des cours et tribunaux
Corona - update -

<https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/nieuwsartikels/corona01112020ofr.pdf>

Vu l'urgence sanitaire et dans le but de limiter au maximum la propagation du coronavirus, le Collège des cours et tribunaux rappelle que le port du masque est obligatoire dans toutes les parties publiques des bâtiments de justice. Le strict respect des règles de distanciation sociale est également d'application. La justice étant un service crucial et essentiel, la continuité du service sera assurée dans la mesure du possible

- Le Collège déploie tous les efforts utiles pour obtenir du SPF et du Cabinet des améliorations de vos conditions de travail dans cette période tellement compliquée pour tous
- Toutes les audiences se tiendront de la façon la plus normale possible. En tout état de cause, toutes les affaires urgentes doivent être traitées

RECONFINEMENT DE LA BELGIQUE SUITE À L'ARRÊTÉ MINISTÉRIEL DU 1 NOVEMBRE 2020 MODIFIANT L'ARRÊTÉ MINISTÉRIEL DU 28 OCTOBRE 2020 PORTANT DES MESURES D'URGENCE POUR LIMITER LA PROPAGATION DU CORONAVIRUS COVID-19.
LES MESURES ENTRENT EN VIGUEUR SUR TOUT LE TERRITOIRE À PARTIR DU LUNDI 2 NOVEMBRE 2020

5 novembre 2020 - Collège du ministère public: COL OMP. 03/2020 - Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus - Version révisée

20 novembre 2020 - Collège des cours et tribunaux : réflexion stratégique avec les comités de direction

27 novembre 2020 - COVID-19 : Le Comité de concertation donne son feu vert à l'ouverture des magasins non essentiels et précise les mesures de lutte contre le coronavirus pour la période de Noël

- Malgré la légère amélioration de la situation sanitaire, notre pays se trouve toujours en niveau d'alerte Covid 4

28 novembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

30 novembre 2020 - Collège du ministère public: COL OMP. 03/2020 - Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus - Version révisée

DECEMBRE 2020

11 décembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

18 décembre 2020 - Comité de concertation lié au COVID-19 : pas d'assouplissement, mais des règles durcies en matière de voyages et un contrôle strict du télétravail

- Respect du nombre de contacts
- Le contrôle du télétravail sera renforcé, tant dans le secteur privé que public. Les syndicats et les employeurs sont invités à proposer des mesures de renforcement, notamment pour éviter les situations à haut risque. Les Comités pour la prévention et la protection au travail veilleront eux aussi au respect des mesures sanitaires et des règles relatives à la distance de sécurité

19 décembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

20 décembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

- Loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 publiée le 24/12/2020 au moniteur belge

21 décembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

24 décembre 2020 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

- Loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)

26 DECEMBRE 2020 - PREMIÈRE LIVRAISON DE 10.000 VACCINS DE PFIZER/BIONTECH À L'HÔPITAL UNIVERSITAIRE DE LOUVAIN

JANVIER 2021

04 janvier 2021 - Collège du ministère public: COL OMP. 03/2020 - Circulaire interne relative à la gestion du ministère public dans le cadre de la crise du coronavirus - Version révisée

08 janvier 2021 - COVID-19: le Comité de concertation effectue une évaluation intermédiaire et confirme les règles en vigueur

- Le télétravail obligatoire est maintenu. Il y aura davantage de contrôles sur les lieux de travail des travailleurs qui doivent respecter une quarantaine
- La vaccination s'accélère
- Les ministres de la Santé et la task force Testing sont chargés d'augmenter le nombre de tests PCR et de tests antigéniques dans le cadre de la capacité de test actuelle

12 janvier 2021 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

14 janvier 2021 - Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

2. MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

2.1 OBJECTIFS

Les objectifs de l'audit ont été de vérifier :

1. Si, lors de la crise sanitaire, les audités ont pu garantir la continuité de leurs services en accordant une attention suffisante aux droits des justiciables ainsi qu'à la sécurité et à la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
2. Si les audités ont disposé des ressources et des compétences nécessaires pour garantir une continuité de leurs services pendant la crise, ou à l'avenir en cas de crises similaires, en accordant une attention suffisante aux droits des justiciables ainsi qu'à la sécurité et à la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
3. Comment les audités devraient se préparer pour garantir la continuité de leurs services en cas de crises similaires à l'avenir.

2.2 QUESTIONS D'AUDIT

Les questions d'audit sont au nombre de six ;

1. Vérifier quelles mesures les audités ont prises afin de garantir la continuité de leurs services pendant la crise COVID-19 et identifier :
 - Qui a pris des mesures ;
 - Quand les mesures ont été prises ;
 - À l'égard de qui les mesures ont été prises ;
 - Comment et à qui les mesures ont été communiquées.
2. Vérifier les impacts des mesures prises par les audités sur la continuité de leurs services.
3. Vérifier si les mesures ont été prises en tenant compte :
 - De la sécurité et la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;
 - Des droits des justiciables.
4. Vérifier:
 - a. S'il existe une politique destinée à garantir la continuité des services et à limiter l'impact de la crise sur les opérations ;
 - b. Par qui cette politique a été élaborée ou par qui elle pourrait l'être.
5. Vérifier :
 - a. Quels sont les moyens dont les audités ont besoin pour pouvoir garantir la continuité des services :
 - Pendant la crise actuelle;
 - Lors de crises comparables dans le futur.

- b. Si les audités disposent des moyens et compétences nécessaires pour :
- Garantir la continuité des services ;
 - Garantir la sécurité et la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables.
- c. Si les moyens à disposition :
- Garantissent la continuité des services ;
 - Peuvent garantir la sécurité et la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables.
6. Vérifier:
- a. Comment les audités se préparent pour garantir la continuité de leurs services en cas de crises similaires à l'avenir ;
- b. Qui peut élaborer une telle politique en la matière.

2.3 ETENDUE DE L'AUDIT

QUOI

Voir les questions d'audit ci-dessus.

QUI

- Le Collège des cours et tribunaux
- Le Collège du ministère public
- Tous les tribunaux de première instance :
 - Tribunal correctionnel, à l'exception de l'instruction
 - Tribunal civil
 - Tribunal de la famille, à l'exception du tribunal de la jeunesse
- Tous les parquets du tribunal de première instance
- Le SPF Justice a été interviewé durant cet audit, mais n'est pas considéré comme un audité. En effet, ce dernier ne fait pas partie de l'univers d'audit du CSJ.

QUAND

La période couverte est de mars 2020 à janvier 2021.

2.4 DÉROULEMENT DE L'AUDIT

L'audit se déroule en quatre phases :

- Dans une **première phase**, l'audit s'est concentré sur la question d'audit n°1. Dans cette phase, un aperçu complet a été fait de toutes les mesures prises : quelles mesures ont été prises, par qui et comment ont-elles été communiquées ? Cette vue d'ensemble a permis au CSJ de tirer des conclusions provisoires sur les mesures prises (mais pas encore sur leur impact).
- Dans une **deuxième phase**, l'accent a été mis sur les questions d'audit n°2 à n°6. Dans cette phase, l'impact des mesures a été mesuré. Cette phase s'est déroulée dès la réunion d'ouverture jusqu'en février 2021. Au cours de cette phase, un questionnaire a été envoyé aux audités et des entretiens ont été menés via vidéoconférence. L'audit se termine par un rapport contenant les réponses à toutes les questions d'audit et formulant les premières recommandations susceptibles de conduire à une amélioration.
- Une **troisième phase** dite la phase des « tables rondes » se déroulera après la validation du projet de rapport par la CAER du CSJ, et se concentrera sur les formes de coopération entre les différents acteurs de la justice. Seront réunis autour de la table tous ceux et celles à qui s'adressent les premières recommandations, ainsi qu'un certain nombre d'utilisateurs de la justice (avocats, huissiers, citoyens, maisons de justice, etc.) pour examiner, dans un esprit de coopération, comment ces recommandations peuvent être mises en œuvre et identifier les bonnes pratiques. Des recommandations supplémentaires pourront émerger de cette discussion.
- Dans une **quatrième phase**, le CSJ pourra organiser un suivi d'audit dans lequel, il pourra examiner la situation de crise avec la distance nécessaire et voir quels enseignements ont été tirés ou peuvent encore être tirés. Cette phase pourra se poursuivre dès qu'un délai suffisant se sera écoulé après la situation de crise.

	Dates
Décision de la CAER	4/06/2020
Réunion d'ouverture	2/07/2020
Phase de terrain	07/2020-10/2020
Envoi du rapport à l'audité	12/03/2021
Réception des observations de l'audité	16/04/2021
Vote du rapport par la CAER	10/06/2021
Réunion de clôture	29/06/2021
Table ronde	09/21
Phase de suivi	Début 2023

2.5 MÉTHODOLOGIE

Les audits du CSJ sont menés conformément aux standards ISSAI⁴.

Dans le cadre de cet audit, les mesures et ordonnances suivantes ont été utilisées :

- L'ensemble des mesures gouvernementales (arrêtés de pouvoirs spéciaux, notamment) ayant un impact sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire et plus spécifiquement sur le justiciable.
- Les mesures prises par le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public.
- L'ensemble des mesures, ordonnances, recommandations prises spécifiquement par les tribunaux de première instance et les parquets près ces tribunaux dans le cadre de la pandémie de COVID-19.
- La mise en place d'un *Business Continuity Planning* – Check-list face à la pandémie, mémo centre de crise 2008 (dernière révision mars 2020).⁵

⁴ <https://www.issai.org/>

⁵ https://centredecrise.be/sites/default/files/bcp_checklist_fr_2020_2.pdf

3. CONSTATS ET ANALYSE

Les constats et les recommandations sont basés sur l'intégralité des informations analysées pendant l'audit, lesquelles englobent tant les questionnaires et les pièces justificatives que les entretiens.

Les constats sont regroupés autour de trois thèmes :

- 3.1 : Garantir la continuité du service
- 3.2 : Ressources, compétences et rôles
- 3.3 : Se préparer pour l'avenir

Chaque thème tente de répondre aux questions d'audit.

3.1 GARANTIR LA CONTINUITÉ DU SERVICE

► *En lien avec la question d'audit n°1 :*

Vérifier quelles mesures les audités ont prises afin de garantir la continuité de leurs services pendant la crise COVID-19 et identifier :

- *Qui a pris des mesures ;*
- *Quand les mesures ont été prises ;*
- *À l'égard de qui les mesures ont été prises ;*
- *Comment et à qui les mesures ont-elles été communiquées.*

► *En lien avec la question d'audit n°2 :*

Vérifier les impacts des mesures prises par les audités sur la continuité de leurs services.

► *En lien avec la question d'audit n°3 :*

Vérifier si les mesures ont été prises en tenant compte de :

- *La sécurité et la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables ;*
- *Les droits des justiciables.*

3.1.1 Mise en place des premières mesures :

Constat :

1. Tous les audités ont mis en place et communiqué des mesures pour faire face à la crise sanitaire et pour garantir la continuité de leurs services avant le lock down du 18 mars 2020.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- Les mesures ont été prises à l'égard des magistrats, des greffiers, des membres du personnel administratif, des justiciables et des avocats.
- Ces mesures ont été prises par les comités de direction des treize tribunaux. Trois tribunaux ont mis en place un comité de direction élargi.
- Tous les tribunaux ont impliqué, dans la conception de ces mesures, tant des acteurs internes (au tribunal) qu'externes.
- Les tribunaux ont communiqué leurs premières mesures et ordonnances entre le 11 et le 16 mars 2020.
- Le mail a été le moyen de communication le plus utilisé pour communiquer les mesures en interne.
- Suivant l'évolution de la crise, d'autres mesures ont été mises en place dans tous les tribunaux.

Tous les tribunaux ont pris leurs mesures de manière collégiale, que ce soit avec leur comité de direction ou avec les procureurs du Roi.

Dans un tribunal, les premières mesures ont été communiquées au personnel dès le 11 mars 2020 ; elles concernent l'instauration des modalités de télétravail pour les greffiers (équipés d'un ordinateur portable) et les mesures sanitaires à prendre, mais aussi les dispenses de service envisagées pour le personnel judiciaire de manière à respecter les règles de distanciation sociale. La première ordonnance a été communiquée aux magistrats, au greffe, au barreau, au parquet et aux justiciables le 15 mars 2020. Elle concerne l'organisation des audiences et du greffe. Par la suite, deux journées de concertation ont eu lieu avec les autres présidents des tribunaux francophones. Il y a eu également, à ce moment-là, un contact avec le premier président de la cour d'appel.

Dans un autre tribunal, les premières mesures ont été communiquées le 15 mars 2020. Le tribunal a eu chaque semaine des réunions de concertation avec les différents chefs de corps de l'arrondissement (auditeur du travail, procureur du Roi, autres présidents,...), les greffiers en chef, les secrétaires en chef, le barreau, le représentant de New Infra⁶, le conseiller en prévention et les représentants de la gestion du bâtiment.

Les tribunaux de première instance francophones ont conversé sur leurs mesures et idées grâce à la "Conférence" qui réunit l'ensemble des présidents des tribunaux de première instance francophones.

Les tribunaux de première instance néerlandophones se sont également concertés via la « Conferentie van Rechtbanken van eerste aanleg ».

⁶ New Infra est un service qui dépend du SPF Justice. Le département « infrastructure » du SPF Justice n'est plus centralisé mais réparti, depuis janvier 2020, dans les juridictions, elles-mêmes divisées en section. New Infra est responsable de la sécurité et des installations mais ces deux fonctions ne sont pas encore présentes et/ou développées dans tous les bâtiments ; c'est pour cette raison que le SPF Justice mentionne que New Infra est encore au stade de projet.

Dans deux tribunaux néerlandophones, les mesures ont été communiquées via un bulletin d'information interne. Cet outil de communication existait déjà mais a été utilisé davantage pendant la crise. Dans le premier tribunal, ce bulletin d'informations spécial covid19 s'appelle « Corona flash », dans le second « Dircoflash ».

Dans deux autres tribunaux de première instance, « Iudexnet », qui est l'intranet pour tous les employés, est utilisé comme plateforme d'information.

La communication des mesures en externe s'est faite, pour la plupart des tribunaux, par mail, affichage dans les palais et via le site web du tribunal (ceci a été demandé dès le 16 mars 2020 dans les directives contraignantes du Collège).

Les tribunaux ont informé les différents acteurs de ces mesures (la liste d'acteurs varie d'un tribunal à l'autre) : le parquet, la cour d'appel, les huissiers de justice, les maisons de justice, le bâtonnier, les directeurs de prisons, les autres tribunaux de première instance,...

Il est à noter que les mesures mises en place par les tribunaux sont similaires à celles reprises dans les différentes directives contraignantes du Collège.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

- L'objectif du Collège était d'assurer la continuité des services aux justiciables, tout en garantissant la sécurité sanitaire nécessaire du personnel, des magistrats et des visiteurs.
- Le Collège des cours et tribunaux a communiqué ses premières recommandations le 13 mars 2020 et ses premières directives contraignantes le 16 mars 2020 à l'ensemble des présidents et greffiers en chef.
- Les directives contraignantes du Collège ont évolué tout au long de la crise et se basaient sur les directives du Conseil National de Sécurité, ainsi que sur les données du terrain répercutées par les chefs de corps et les prisons.
- Toutes les mesures, directives et communications du Collège ont été transmises par mail aux chefs de corps et aux partenaires. Elles ont été placées également sur l'intranet (iudexnet) et sur le site internet du Collège⁷.

Le Collège ne dispose pas de plan de communication. Cependant, depuis le début de la crise, des conventions claires ont été prises quant à l'approche de la communication :

- Après chaque décision du Conseil national de sécurité, une communication a été réalisée quant à l'impact de cette décision pour les cours et tribunaux.
- Entre mars et juin 2020, en plus du fonctionnement régulier, le Collège s'est réuni deux fois par semaine exclusivement dans le cadre de la crise. À chaque fois, il a été décidé de la nécessité ou non d'une communication et, le cas échéant, pour quel groupe-cible. Le Collège dispose d'un aperçu élaboré des groupes-cible et dispose de la *mailing list* correspondante.

La création d'un plan de communication de crise fait partie de l'initiative en cours au sein du Collège, visant à élaborer un plan de crise⁸.

De plus, différentes initiatives ont été prises en vue d'arriver à un système de contacts : une adresse e-mail spécifique a été créée pour toutes les demandes relatives à la crise.

- Le numéro de téléphone général du Collège a été maintenu pour toutes les demandes téléphoniques.
- Une page internet a été prévue sur le site internet pour toute communication concernant la crise.

Les données de contact (personne de contact, e-mail, numéro de téléphone) de la cellule de crise covid19 étaient prévues par communication.

⁷ <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/nouvelles>

⁸ Voir partie 3.3.1 « le plan de continuité »

- Plusieurs groupes WhatsApp (Collège, service d'appui, coordinateurs du service d'appui, cellule de communication SPF Justice–siège–ministère public, etc.) ont été créés afin de pouvoir réagir rapidement aux questions soulevées par la crise.

Dans le cadre de l'initiative en cours visant à développer un plan de crise⁹, le Collège réfléchit à la création d'une page web spécifique indiquant l'adresse e-mail et le numéro de téléphone à utiliser pour prendre contact en cas d'un éventuel incident susceptible de déboucher sur une crise. Ainsi, les vérifications peuvent être faites et les initiatives de lancement peuvent être prises de manière rapide afin qu'une cellule de crise préétablie puisse être mise en fonctionnement.

Sur proposition du Collège et avec le soutien de celui-ci, toutes les entités ont publié leurs mesures sur leur propre site internet au sein du portail internet des cours et tribunaux. Afin que le Collège puisse avoir facilement cet aperçu, une image complète de ces mesures a été créée.

Les mesures étaient cependant soumises à des changements permanents. Afin d'éviter des incohérences entre l'image complète et les publications sur chaque site internet du portail internet du Collège, il a été décidé, à un certain moment, d'utiliser uniquement l'image complète en tant qu'instrument de fonctionnement interne du Collège.

Une concertation a eu lieu régulièrement avec le barreau quant à la publication des mesures des cours et tribunaux.

Les tribunaux ont en général bien appliqué les directives du Collège.

- Le Collège a consulté les comités de direction sur les mesures concrètes qu'ils avaient prises à la suite des directives du Collège.

- Dans ses informations communiquées, le Collège a chaque fois indiqué que, en cas de questions, il était possible de prendre contact avec le service d'appui (par e-mail et par téléphone) par le biais de coordonnées de contact spécifiques à la crise. Des problèmes d'interprétation sur l'application des directives ont ainsi été communiqués, après quoi, le Collège est intervenu.

Seuls quelques chefs de corps n'ont pas suivi (immédiatement) les directives. Ces chefs de corps ont été contactés personnellement, par écrit et oralement.

Les directives ont été régulièrement affinées ou adaptées sur la base des informations du Conseil national de sécurité ou sur la base d'informations toujours plus précises des différents partenaires (ministre, SPF Justice, etc.) en ce qui concerne les matières du personnel, de la disponibilité des outils de soutien ICT ou, par exemple, du matériel de protection.

Le Collège a joué et continue à jouer un rôle d'intermédiaire dans la crise sanitaire. En effet, il n'est pas directement compétent en la matière. Il assure néanmoins, auprès des comités de direction, un rôle de communication et de coordination au niveau des différentes mesures prises par les acteurs compétents, à savoir le gouvernement, le SPF Justice, Empreva¹⁰ ou d'autres acteurs concernés. Le Collège veille également à une communication dans les deux sens, en veillant de la sorte à ce que les demandes des comités de directions soient relayées vers les personnes compétentes au besoin.

Le Collège a envoyé un premier mail d'informations (« Commu coronavirus I ») le jeudi 12 mars 2020 à l'ensemble des présidents et greffiers en chef. Ce mail les informait qu'une réunion de crise réunissant les deux Collèges aurait lieu le jour même, réunion au cours de laquelle les mesures à prendre pour l'ordre judiciaire seraient déterminées.

Une note reprenant les premières recommandations (« Commu coronavirus II ») a été envoyée le 13 mars 2020.

⁹ Voir partie 3.3.1 « le plan de continuité »

¹⁰ Empreva est la cellule centrale du service commun de prévention et de protection au travail de certains services publics fédéraux. L'organisation a pour mission d'assister les autorités fédérales affiliées dans le maintien du bien-être, de la sécurité et de la santé de leurs travailleurs sur les lieux de travail et de contribuer à l'amélioration des conditions de travail. Empreva fait partie du SPF BOSA.

Ces recommandations concernent la présence des magistrats et du personnel judiciaire au tribunal et la tenue des audiences. Cette note est également adressée à avocats.be et à l'OVB.

Les premières directives contraignantes¹¹ du Collège ont été communiquées le 16 mars 2020 (« Commu coronavirus III »). Elles ont imposé ce qui suit, et ce jusqu'au 19 avril 2020 :

« Les contacts interpersonnels doivent être évités.

De manière générale il est imposé de ne plus traiter que les affaires urgentes, et les affaires civiles pour lesquelles il est possible de recourir à la procédure écrite.

Sont à tout le moins nécessaires les directives obligatoires suivantes :

- 1. Autant que faire se peut, selon le personnel disponible : maintien d'un service minimum coordonné par les greffiers en chef.*
- 2. Accès du public aux greffes limité au strict minimum nécessaire (communication par e-mail, par téléphone ou par courrier).*
- 3. Dépôt des conclusions et des pièces par e-deposit (gratuit !)*
- 4. Les nouveaux dossiers ne seront introduits qu'après le 19/04/20, à l'exception des cas urgents. Les cas déjà décidés seront reportés après le 19/04/20, à l'exception des cas urgents et des cas qui peuvent être pris en considération par écrit.*
- 5. Dans les causes fixées le juge ou les parties peuvent proposer que les plaidoiries soient remplacées par une procédure écrite. Celle-ci est décidée si toutes les parties y consentent.*
- 6. Les transferts sont limités autant que possible. Les avocats sont expressément invités à représenter leurs clients détenus. Des exceptions peuvent être décidées par le président de la chambre pénale concernée ([juge d'instruction] ou sur le fond, à la demande ou non de la personne détenue ou de son avocat).*
- 7. Les prononcés dans les affaires pénales peuvent être remis à la semaine du 20 avril, sauf s'il y a des personnes arrêtées ou si le prononcé doit avoir lieu en urgence. Le président de la chambre juge de l'existence de ce caractère urgent.*
- 8. Autoriser systématiquement les avocats à représenter leurs clients même si leur présence est légalement requise. Si la présence en personne d'une partie est jugée nécessaire, l'affaire est reportée à une date postérieure au 19 avril 2020, sauf urgence ou circonstances particulières exigeant un traitement immédiat.*
- 9. Faire preuve d'une souplesse maximale dans l'appréciation des demandes de remise des avocats et des parties.*
- 10. Publication obligatoire des mesures prises sur le site internet de chaque juridiction.*
- 11. Dans un souci d'uniformité, les lignes directrices obligatoires du CTT priment sur toute mesure contradictoire prise par les comités de gestion ».*

Les dernières directives contraignantes du Collège ont été transmises le 1^{er} novembre 2020¹². Elles concernent le fonctionnement et l'organisation des cours et tribunaux pendant la nouvelle phase de la crise sanitaire.

¹¹ <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/nouvelles/directives-contraignantes-li%C3%A9es-au-coronavirus>

¹² <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/nouvelles/corona-update-1-novembre-2020>

Cependant, depuis cet « Update », de nombreuses autres informations et communications ont continué (et continuent) à être transmises.

C. Les parquets :

- Tous les procureurs du Roi ont impliqué leur comité de direction dans la prise des mesures.
- Ces mesures ont été prises à l'égard des magistrats, des collaborateurs administratifs et des justiciables.
- Ces premières mesures ont été surtout communiquées par mail.
- Suivant l'évolution de la crise, d'autres mesures ont été mises en place dans tous les parquets.

Tous les parquets ont pris leurs mesures de manière collégiale, que ce soit avec leur comité de direction ou avec les présidents des tribunaux première instance.

Dans un parquet, un basculement en télétravail s'est organisé, au même moment où le Collège le conseillait dans sa première circulaire (COL 02/2020). Le procureur du Roi a précisé qu'il avait pris d'autres mesures avant la sortie de la première circulaire du Collège.

Dans un autre parquet, le procureur du Roi a également pris des mesures avant la diffusion des circulaires du Collège comme, par exemple, la mise en place du télétravail ou la réorganisation du travail permettant la continuité des services et la protection des collaborateurs. Un traitement des dossiers urgents a également été assuré.

Les parquets ont communiqué leurs mesures surtout par mail mais aussi via l'intranet, par des notes de service ou par un système d'affichage.

Un parquet a réalisé un message vidéo pour expliquer les mesures. Cela a permis d'ajouter de l'empathie, de rendre *l'exercice* plus humain, d'interagir par la proposition de participer à un jeu.

Il est à noter que les mesures mises en place par les parquets sont similaires à celles qui sont reprises dans les différentes circulaires du Collège.

D. Le Collège du ministère public :

- Le « pilotage » du ministère public a été modifié pendant la crise sanitaire.
- Le Collège a mis en place ses premières directives sous la forme d'une COL (COL OMP 02_2020). Cette COL a été communiquée à tous les chefs de corps du ministère public et aux secrétaires en chef le 13 mars 2020. Un addendum à cette COL a été communiqué le 18 mars 2020.
- D'autres directives et COL ont été communiquées tout au long de la crise.
- Le ministère public a réalisé une évaluation de son fonctionnement et de son organisation après six mois de crise, en a tiré des leçons et a introduit des ajustements. Cette auto-évaluation a été faite en présence des 29 chefs de corps et a donné lieu à une journée générale de réflexion organisée le 24 septembre 2020 et à un rapport d'évaluation. Les résultats de ce rapport ont été transmis au CSJ.

Le Collège explique que le « pilotage » du ministère public a été un élément primordial dans le cadre de cette évaluation interne.

Le ministère public devait en effet être piloté à la fois au niveau de la politique et de la gestion pendant la crise. La méthodologie à suivre dans ce cadre est ancrée dans la loi, en premier lieu dans le Code judiciaire¹³. Le rôle et les responsabilités au niveau politique du Collège des procureurs généraux, des procureurs généraux, des procureurs du Roi/auditeurs du travail et du procureur fédéral, sont ainsi définis clairement dans la loi et il en va de même pour les aspects touchant à la gestion, qui ont notamment été confiés au Collège du ministère public et au service d'appui du ministère public.

Au cours des premiers mois de la crise (et, plus particulièrement, lors des confinements en mars et avril 2020 et à la lumière des changements permanents et rapides des circonstances et du nombre considérable de réunions), le Collège des procureurs généraux a pris résolument la direction/le pilotage du ministère public en main, mais, en même temps, un appui réel et quotidien a été fourni par les réseaux d'expertise du ministère public ainsi que par le groupe de projet « corona ». Ce groupe de projet comprenait non seulement des représentants des parquets généraux et du service d'appui, mais également les présidents des Conseils des procureurs du Roi, des auditeurs du travail et des secrétaires en chef.

Que le Collège des procureurs généraux ait pris l'initiative s'explique en partie par le fait que l'ensemble de la politique des recherches et des poursuites des parquets (généraux), des auditorats (généraux) et du parquet fédéral, d'une part, et de la police judiciaire (police fédérale et locale), d'autre part, devait être revue en profondeur dès le début de la crise. Toutes les circulaires pertinentes relatives à la politique criminelle ont ainsi été analysées et adaptées si nécessaire, ce qui a constitué un travail très important.

De son côté, le groupe de projet « corona », par l'intermédiaire des présidents des Conseils, était chargé de la communication et de la concertation avec les procureurs du Roi et les auditeurs du travail, ainsi que de l'harmonisation, de la préparation et de l'exécution des décisions du Collège. En même temps, des réunions de ressort et des contacts bilatéraux ou multilatéraux ont été organisés avec les procureurs du Roi et leurs procureurs généraux respectifs.

Lorsqu'il s'est avéré, dans le cadre de l'évaluation organisée le 24 septembre 2020, que la communication et la concertation entre le groupe de projet « corona » et les procureurs du Roi étaient jugées insuffisantes par ces derniers, il a été décidé, qu'à partir de septembre 2020, le ministère public serait piloté par le COMPG « au grand complet » (ministère public - procureurs généraux). L'appui par le groupe de projet « corona » était également maintenu.

Le Collège a mis en place ses premières directives sous la forme d'une COL (COL OMP 02_2020).

L'objectif de cette COL est de donner aux parquets des orientations stratégiques tout en laissant aux chefs de corps leur autonomie et une latitude d'interprétation.

Plus précisément, la première COL contient les directives suivantes :

- Il appartiendra à chaque chef de corps du ministère public de prendre contact avec le chef de corps du siège pour négocier le choix des affaires à traiter.
- Le télétravail est privilégié si le matériel et la fonction le permettent.
- La possibilité de recourir à des jours de dispense de service pour ceux qui ne seraient légitimement pas en mesure de se rendre à leur travail et ne pourraient pas réaliser leurs tâches à partir de leur domicile.
- Les réunions non urgentes sont reportées. Pour les réunions urgentes, une organisation en vidéoconférence est envisagée.
- Les formations à l'Institut de formation judiciaire (IFJ) sont annulées.
- Les missions à l'étranger doivent tenir compte des conseils du SPF Affaires étrangères.

¹³ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1967101053&la=F

L'addendum du 18 mars 2020 précise que :

- Un maximum de télétravail (5 jours sur 5) est autorisé à la condition :
 - o Que la présence du travailleur sur le lieu de travail ne soit pas nécessaire et
 - o Que le travailleur puisse techniquement exercer sa fonction de chez lui.
- Le principe de dispense de service s'applique aux membres du personnel qui ne peuvent pas travailler à domicile.
- Une distance d'1,5m doit être respectée entre les personnes dans les salles d'audience et dans tous les locaux du ministère public.

En outre, l'addendum de cette COL annonce qu'une section a été créée sur l'OMPtranet¹⁴ afin d'assurer une communication optimale. Une adresse mail a également été créée pour recevoir les questions des procureurs du Roi. Il a été demandé aux chefs de corps de transmettre au Collège les circulaires émises en interne dans le cadre de cette crise.

La dernière COL du Collège, la COL OMP 03/2020 - 6e version révisée concernant la "Santé - Lignes directrices pour la gestion du ministère public dans le contexte de la crise des coronavirus" a été transmise le 4 janvier 2021.

Opinion du CSJ :

Personne n'était prêt à faire face à une crise d'une telle ampleur.

Les audités ont été proactifs et ont tous réagi à l'annonce de la crise sanitaire. Les différentes mesures mises en place ont permis, dans la mesure du possible, de garantir la santé et la sécurité des différents collaborateurs et d'assurer les services.

Certains audités ont mis en place de nouveaux moyens de communication pour transmettre les informations et mesures liées à la crise.

Les mesures et directives du Collège des cours et tribunaux se trouvent sur son site internet. Cependant l'utilisateur doit chercher leur emplacement.

Concernant les mesures prises par les tribunaux, l'utilisateur peut les trouver en allant sur la partie du site du Collège dédiée à un tribunal en particulier. Cependant, le mode de référencement de ces mesures n'était pas uniforme, au moment de la mission d'audit. Pour certains tribunaux, les mesures et informations liées au Covid apparaissaient comme un « pop-up » alors que pour d'autres, il fallait cliquer sur d'autres liens. Désormais, des « pop-up » apparaissent pour chaque tribunal de première instance¹⁵.

Les circulaires du Collège du ministère public liées à la crise sanitaire ne sont pas visibles directement pour l'utilisateur ; certaines ne sont pas accessibles facilement pour le justiciable (ex : COL 02/2020) et quelques recherches sont nécessaires pour les trouver sur le site.

Seuls trois parquets indiquent sur leur site internet les mesures/informations liées à la crise.

Le CSJ pense que les audités devraient rendre accessibles à tous, les informations liées à la crise sur leur site web. Cela faciliterait la communication et l'échange avec le justiciable.

La concertation entre les Collèges et les entités concernées aurait pu être plus structurée afin d'éviter aux entités d'adapter et modifier les mesures prises en interne lorsque les directives ou les circulaires des Collèges étaient communiquées.

¹⁴ L'OMPtranet est l'intranet du ministère public.

¹⁵ Cette mise à jour a été faite lors de la phase finale de la mission d'audit.

Ce chevauchement de mesures aurait pu être évité grâce à un plan de continuité¹⁶, dans lequel pourraient notamment être posées les questions suivantes :

- Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour réduire l'impact de la crise ?
- Qui met en œuvre les mesures ? Qui décide ? A propos de quoi et quand ? = Établir les responsabilités et les fonctions clés de chacun.
- Quelles sont les mesures nécessaires pour assurer la continuité du service ?
 - o Quelles sont les activités indispensables ?
 - o Quelles sont les activités qui peuvent être interrompues pendant deux semaines ?
 - o Quelles sont les activités qui peuvent être interrompues pour une longue période ?

Cependant, malgré l'observation ci-dessus, le CSJ est conscient que le chevauchement des mesures, le double travail etc., n'est pas anormal au début de la crise. Chacun essaie de trouver le plus rapidement possible une solution aux problèmes auxquels il est confronté dans sa propre entité. Les chefs de corps sont les mieux placés pour prendre les premières décisions visant à atténuer les effets de la crise dans les premières phases, comme ce fut le cas au début de cette crise. La consultation et la coopération entre les différents niveaux sont nécessaires.

3.1.2 Impact sur le service

Constats :

2. La crise sanitaire a eu un impact sur la continuité des services de tous les tribunaux et parquets.
3. Afin d'assurer la continuité des services, les tribunaux, les parquets et les Collèges ont adapté très rapidement leur mode de fonctionnement.
4. Pendant le confinement, toutes les activités du Collège des cours et tribunaux et de son service d'appui, ont été maintenues et se sont faites en télétravail.
5. Le bâtiment du service d'appui du Collège du ministère public a été fermé une dizaine de jours, en début de crise, puis celui-ci a assuré une permanence journalière. Une permanence téléphonique a toujours été assurée. Les activités des différents bureaux du service d'appui se sont poursuivies pendant le lock down en télétravail.
6. Les greffes et secrétariats de parquet ont été impactés et se sont organisés pour rester accessibles dans la mesure du possible et pour fournir un service minimum.
7. Tous les tribunaux ont décidé de ne traiter que les affaires urgentes. Chaque tribunal a décidé de ce qui était urgent et moins urgent.
8. Les tribunaux et les parquets se sont réunis afin de décider quelles affaires correctionnelles allaient continuer à être traitées¹⁷. Cependant, l'évaluation du Collège du ministère public fait mention de certaines difficultés organisationnelles relatives à la gestion des audiences pour les parquets.

¹⁶ La discussion autour du plan de continuité va être faite lors de la phase de la table ronde.

¹⁷ Recommandations du Collège des cours et tribunaux du 13 mars 2020 « [...] Les recommandations reprises ci-dessus sont d'application, à l'exception près que toutes les affaires impliquant des détenus ou présentant un caractère urgent (problème de prescription, délinquant à caractère sexuel, récidiviste etc...) devront être traitées selon des modalités à convenir avec le ministère public « local », tant devant la chambre du conseil, la chambre des mises en accusation, le tribunal d'application des peines que les chambres correctionnelles du Tribunal ou de la Cour d'appel. Les autres procédures pénales ordinaires peuvent être ajournées, si les circonstances le requièrent, après examen individuel du dossier et concertation avec le Ministère Public ».

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- Aucun tribunal n'indique qu'il a été fermé durant la crise.
- La crise sanitaire a impacté le fonctionnement des tribunaux, l'organisation et le déroulement des audiences.

Tous les chefs de corps interrogés estiment que la crise a eu un impact négatif sur les services. Le plus grand impact de cette crise sur les services fournis par les tribunaux est l'impact sur le fonctionnement du tribunal, l'organisation et le déroulement des audiences (report des audiences, annulation d'audiences, présences physiques annulées, utilisation de la procédure écrite, mesures sanitaires à prendre en compte).

Dans un tribunal, les affaires familiales étaient considérées comme urgentes. Les magistrats et greffiers ont travaillé avec un système de tournante (shift). Pour les affaires civiles, les requêtes unilatérales ont été maintenues, les autres affaires ont été différées, les audiences jugées nécessaires se tenaient une fois par semaine et étaient regroupées dans la même salle d'audience avec un greffier et un magistrat. Pour les affaires correctionnelles, les dossiers concernant des personnes non détenues ont été remis à une date ultérieure.

Dans un autre tribunal, les affaires civiles ont été suspendues sauf les urgences telles que les référés et les saisies. Les autres affaires ont été reportées à date fixe. Pour les affaires familiales, une audience par semaine dans chaque division était prévue et n'y étaient traitées que les affaires les plus urgentes, les autres affaires étant remises. Pour les affaires correctionnelles, les dossiers sans détenus ont été remis sine die¹⁸. Il y avait également une audience par semaine (au lieu de 7-8).

Un troisième tribunal explique que les affaires civiles ont été traitées, autant que possible, par procédure écrite. Seules les affaires urgentes étaient traitées en correctionnel (dossiers avec détenus). Dans les affaires familiales, toutes les audiences ont eu lieu vu l'urgence. Le tribunal de la famille n'a reporté aucune audience et a travaillé en vidéoconférence.

Certains greffes étaient accessibles à des heures bien précises ; d'autres l'étaient par mail, par téléphone ou sur rendez-vous. Dans six tribunaux, les greffiers ont dû faire des tournantes (système de shift) pour éviter qu'il y ait trop de personnes au tribunal.

Deux tribunaux ont décidé de rassembler les services des greffes en un seul point central. Trois présidents expliquent que l'accueil du tribunal permettait déjà de limiter le nombre de personnes au greffe.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

En raison de la crise, la capacité et le travail du Collège et de son service d'appui ont été redessinés.

Une capacité plus grande a été mise en œuvre afin d'organiser des réunions supplémentaires du Collège ainsi qu'une cellule de crise spécifique. Une capacité plus grande a été mise en œuvre sur les tâches urgentes et en cours (décisions, avis, coordination, soutien au secrétariat et communication) et une capacité moindre sur les projets (nouveaux). L'impact sur le fonctionnement du service d'appui du Collège est resté limité en raison de la possibilité de faire du télétravail.

Le Collège signale qu'au sein des cours et tribunaux, certains « processus critiques » qui avaient été définis ont été mis, plus que d'autres, sous pression en raison de la crise sanitaire. Il s'agissait surtout de processus ayant trait à des affaires urgentes et qui exigeaient une grande accessibilité. Les « groupes-cible critiques » suivants ont été définis : juges d'instruction, juges de la famille et de la jeunesse, juges de paix, collaborateurs à l'accueil, collaborateurs aux guichets du greffe et personnel d'entretien.

¹⁸ Sans date fixe.

C. Les parquets :

- Aucun parquet n'indique qu'il a été fermé durant la crise.
- Certains secrétariats n'étaient accessibles que pour les urgences.
- La crise sanitaire a impacté le fonctionnement des parquets et l'organisation du service.

Dans un parquet, il a été décidé de fermer les lieux d'accueil accessibles au public. Le parquet a pu poursuivre ses missions en permettant à ses magistrats et collaborateurs de travailler à distance et/ou en assurant une permanence limitée dans les locaux.

Dans un autre parquet, tout ce qui était urgent a pu être traité. Cela représentait un grand nombre d'audiences, comme par exemple, les dossiers concernant des détenus, les affaires familiales ou liées à la jeunesse. Les décisions ont été prises en concertation avec le président du tribunal.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège, à travers les résultats de l'auto-évaluation du ministère public, explique que plusieurs projets ont été mis en place pour assurer la continuité du service :

Il a réalisé une arborescence reprenant toutes les qualifications applicables en cas d'infraction aux mesures Covid. Ce document permet d'avoir un ensemble cohérent de codes de qualification qui peuvent être utilisés tout au long de la chaîne pénale. Il a été réalisé à la demande explicite de plusieurs procureurs du Roi et constitue un instrument indispensable pour le travail quotidien des parquets. Une équipe de dix juristes au service d'appui a travaillé à temps plein à la rédaction de ces qualifications, qui devaient continuellement être adaptées. Cependant, le Collège fait part de quelques difficultés, comme le fait que ces infractions sont nouvelles, nombreuses et complexes à rédiger, ou encore, que les programmes informatiques MaCH police et MaCH correctionnel¹⁹ ne sont pas liés²⁰, il existe donc un double encodage à réaliser²¹.

Le projet existant « Crossborder²² » pour le traitement automatisé des amendes de circulation, initialement développé sous l'autorité du SPF Justice, a été étendu aux amendes « corona », en collaboration avec le Collège.

Le Collège a également mis en place un « Dashboard corona » permettant à tous de suivre l'évolution des dossiers dits « corona ». Cet outil permet de connaître le nombre de PV, de vérifier l'application de la politique criminelle, de communiquer avec le ministre de la Justice et avec la presse, et de répondre aux questions parlementaires.

¹⁹ MaCH (« Mammouth at Central Hosting ») a pour fonction de centraliser les informations et de faciliter l'échange de données entre le greffe et les parquets pour l'ensemble de la Belgique. MaCH n'est pas uniquement un système de gestion, il est également un portail. Cette application a été lancée en 2007. Elle a d'abord été installée auprès des parquets et tribunaux de police (MaCH correctionnel et MaCH police).

²⁰ Il y avait une séparation fonctionnelle entre les sections police et correctionnelle. Toutefois, cette séparation a été partiellement supprimée.

²¹ Afin d'éviter cette double saisie, le Collège a décidé de rendre techniquement possible l'accès des sections correctionnelles de MaCH pour les tribunaux de police, ce qui n'était pas le cas auparavant.

²² Depuis le 27 avril 2020, une nouvelle phase de numérisation et d'automatisation de la perception des sommes d'argent réclamées aux contrevenants a commencé. Le projet « Crossborder », existant pour les recouvrements immédiats (de circulation), a été étendu pour inclure également les paiements (immédiats) des sommes d'argent liées aux mesures Covid. https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse_39

Opinion du CSJ :

La crise sanitaire et les mesures prises par les entités ont impacté la continuité des services. Cependant, tous ont réussi à garder un service minimum au justiciable. La réorganisation des greffes et des secrétariats de parquet a été effectuée rapidement par les entités, et ce, sans plan de continuité préétabli.

Certains tribunaux ont mis en place des systèmes de tournante avec des équipes différentes de magistrats et greffiers pour réorganiser les audiences. Ce nouveau processus pourra certainement se pérenniser après la crise, car c'est une bonne pratique.

Chaque tribunal a décidé quels types d'affaires étaient considérées comme urgentes. Cependant, un plan de continuité devrait viser les mesures nécessaires en vue d'assurer le maintien de l'ensemble des audiences et la continuité de l'ensemble des services et, si cet objectif ne peut être atteint, spécifier le type d'affaires à considérer comme urgentes, ainsi que les activités à considérer comme essentielles à la continuité du service.

La collaboration entre les présidents des tribunaux et les procureurs du Roi est également un élément nécessaire en tout temps.

3.1.3 Report des affaires, impact sur les délais et les flux

Constats :

9. Tous les tribunaux ont dû reporter des affaires à cause de la crise. Le type d'affaire reporté varie d'un tribunal à l'autre.

10. Tous les parquets ont fait face à un nombre important de dossiers liés à des infractions de type « corona ».

11. Tous les tribunaux et les parquets ont expliqué que la crise a eu un impact sur le délai de traitement des affaires.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- Huit tribunaux ont mené des audiences supplémentaires pendant les vacances judiciaires afin de pouvoir traiter les affaires et essayer de résorber le retard pris (pas de chiffres disponibles sur les délais de traitement).
- Neuf tribunaux mentionnent qu'il y a eu un flux de nouvelles affaires surtout pour le tribunal de la famille (divorce, violence intrafamiliale).

Trois tribunaux ont fourni leurs statistiques relatives au nombre d'affaires reportées en début de crise.

Un tribunal explique que des affaires ont été reportées mais qu'il est difficile d'en déterminer le nombre.

Un autre tribunal indique que les audiences ont été maintenues, mais que certains dossiers ont été reportés. Au pénal, les affaires considérées non urgentes par le procureur du Roi n'ont pas fait l'objet d'une citation et n'ont donc pas été fixées.

En ce qui concerne les délais de traitement, malgré l'impossibilité de citer des chiffres exacts, nous pouvons relever que :

Un tribunal explique que malgré l'augmentation de la cadence en juillet-août, l'arriéré n'est pas encore résorbé.

Dans les affaires pénales : le délai s'est un peu allongé mais reste raisonnable.

Dans les affaires civiles : depuis septembre il y a plus d'audiences.

Dans les affaires familiales : il y a désormais cinq audiences en plus par mois.

Dans les affaires civiles et familiales : il faudra du temps pour résorber le retard.

Un autre tribunal explique que davantage d'affaires ont été traitées aux audiences de vacances et aux audiences du mois de septembre, mais qu'il n'y a pas eu d'audiences de vacances ou d'audiences ordinaires supplémentaires. L'impact de la crise sur le délai de traitement n'est pas mauvais dans ce tribunal, d'après le président. Au civil, les délais sont bons. Pour le correctionnel, le tribunal dépend du ministère public et ce dernier a supprimé un certain nombre d'affaires des audiences d'avril-mai 2020, mais les a ajoutées en septembre-octobre 2020.

Un autre tribunal explique qu'il y a un arriéré malgré les efforts qui ont été fournis. Il y a eu une opération de rattrapage en juin et juillet 2020 pour les affaires familiales ; les délais normaux peuvent à nouveau être respectés. Les dossiers Covid qui étaient reportés ont été traités pendant les vacances judiciaires.

B. Les parquets :

- Le Collège du MP a développé un "dashboard Corona" spécifique pour les infractions corona. Le service statistique du service d'appui du Collège a fourni les tableaux des chiffres au CSJ pendant la mission d'audit.
- Le flux des nouvelles affaires, toutes matières confondues, a augmenté dans tous les ressorts au cours de la période mars-juin 2020 par rapport à la même période des années précédentes. La moyenne de cette augmentation est de 24%²³.

Dans un parquet, il y a eu une concertation avec le tribunal afin de déterminer quelles audiences devaient être maintenues. Les autres affaires ont été reportées.

Dans un second parquet, tous les dossiers ont été remis à date fixe (sauf les dossiers détenus). C'était une volonté du parquet car ce type de report n'impose pas de devoir reciter toutes les parties et évite ainsi des lourdeurs administratives.

Dans un troisième parquet, toutes les audiences qui devaient avoir lieu pendant la période du lock down et qui n'étaient pas prioritaires, ont été reportées.

Dans un autre parquet, l'équivalent de deux mois et demi d'affaires correctionnelles ont été reportées.

Concernant le flux des dossiers, dans un parquet, il y a eu une diminution des PV entrants au début de la crise, suivie d'un afflux important de dossiers liés à des infractions « corona », ainsi que des affaires liées à des violences intrafamiliales.

Dans un autre parquet, il y a eu un afflux de dossiers dits « corona » pendant le confinement (environ 8000 dossiers). Les neuf magistrats de la section financière ont aidé le magistrat chargé de traiter ces dossiers. En juin, il y a eu aussi une augmentation des dossiers liés à des violences intrafamiliales.

²³ Voir tableau au point 3.1.4 « les chiffres liés à la crise »

Dans un dernier parquet, il y a eu de nombreux dossiers dits « corona ». Une augmentation de la cybercriminalité (escroquerie) et une diminution des cambriolages ont été constatées.

Opinion du CSJ :

Les audités ont réagi à la crise en décidant de ce qui devait être traité sans interruption. Une approche planifiée aurait peut-être facilité ce travail. Avec l'aide d'un plan de continuité, les interrogations suivantes peuvent être posées :

- Quels outils mettre en place en vue d'assurer le maintien de l'ensemble des audiences et la continuité de l'ensemble des services ?
- Si cet objectif ne peut être atteint :
- Quelles sont les activités prioritaires qui doivent continuer ?
 - Quelles sont les affaires urgentes à traiter ?
 - Qu'est-ce qui peut être reporté à court terme ? à long terme ?

3.1.4 Les chiffres liés à la crise

Constats :

12. Le Collège des cours et tribunaux ne disposait pas, en juillet 2020²⁴, de chiffres relatifs à la crise sanitaire. Ces derniers ont été envoyés lors de la phase finale de l'audit.

13. Le Collège du ministère public dispose de chiffres relatifs à la crise²⁵. Il s'agit des statistiques en correctionnel : des flux entrants, des affaires clôturées, des taux de poursuite, des affaires en cours. Le Collège les transmet tous les deux mois aux procureurs du Roi. Cependant, ces chiffres peuvent différer des chiffres internes des parquets²⁶.

14. Un outil statistique (Dashboard) a été développé rapidement par le Collège du ministère public pour suivre l'évolution des nouveaux dossiers dits « corona ». Les infractions corona sont une priorité pour le Collège. Les données de ce tableau de bord sont mises à jour quotidiennement et sont accessibles à ceux qui ont reçu les droits nécessaires²⁷.

Analyse :

A. Le Collège des cours et tribunaux :

Lors de la première vague, le Collège n'avait pas encore le recul nécessaire pour évaluer l'impact du Covid et fournir des chiffres.

En effet, il fallait tenir compte des délais de traitement de certains dossiers ;

- Les dossiers du ministère public liés au Covid n'ont un impact sur les tribunaux que des mois plus tard ;
- Il se peut que moins d'affaires d'un certain type soient portées devant les tribunaux au début de la crise, mais que cette capacité soit ensuite affectée à d'autres types d'affaires. Des cas peuvent également être

²⁴ Début de la phase de terrain de la mission d'audit.

²⁵ Le Collège dispose d'autres chiffres mais ces derniers n'ont pas été demandés pour cet audit. Tous les chiffres sont transmis aux procureurs du Roi, pas uniquement ceux liés à la crise.

²⁶ Ces chiffres en « interne » peuvent provenir de la police, du parquet général ou du parquet lui-même. Cette différence peut provenir du fait que les données ne sont pas relevées à la même période.

²⁷ Du 29 avril au 26 juin 2020, le Collège a publié des mises à jour hebdomadaires des chiffres sur son site internet. Depuis le 1^{er} juillet 2020, cette mise à jour est mensuelle.

visibles dans les chiffres plus tard parce qu'ils sont un effet retardé de la crise (par exemple, la violence familiale et les faillites) ;

- Des chiffres globaux pour tous les types de tribunaux peuvent être donnés, mais ils n'apportent pas de réponse à l'impact du Covid. Par exemple, les chiffres sur l'évolution des volumes dans les tribunaux de police, ne donnent pas encore la raison de l'augmentation de l'arriéré ; les reports d'audiences sont demandés par les avocats, mais ils ne motivent pas toujours la raison du report.

Le Collège a mis à la disposition du CSJ des chiffres concernant le nombre de nouveaux dossiers et de dossiers clôturés pour les tribunaux correctionnels, civils et de la famille, et ce au niveau de la Belgique, du ressort, de l'arrondissement et de la division.

De l'analyse générale, il ressort qu'il y a une diminution globale du nombre de nouvelles affaires et d'affaires clôturées pour les tribunaux susmentionnés pour la période du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2020 par rapport à la même période en 2019. Les tableaux ci-dessous le montrent (par ressort).

Le Collège indique que de nombreuses audiences ont été ajournées lors de la première vague de la crise, mais que la raison n'en est pas seulement imputable au tribunal, mais aussi à certains avocats qui l'ont demandé.

Le service d'appui ne dispose pas d'une méthode de calcul validée par les tribunaux en ce qui concerne le nombre d'affaires reportées.

Nouveaux dossiers²⁸ et dossiers clôturés en correctionnel

	Nouveaux dossiers					Dossiers clôturés				
	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2019-2020	≠ 2020 en 2019	%	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2019-2020	≠ 2020 en 2019	%
Ressort Anvers	3.319	2.268	\\	-1.051	-32%	4.084	2.626	\\	-1.458	-36%
Ressort Bruxelles	3.153	2.444	\\	-709	-22%	3.554	2.387	\\	-1.167	-33%
Ressort Gand	2.671	2.449	\\	-222	-8%	3.711	3.001	\\	-710	-19%
Ressort Liège	2.003	1.794	\\	-209	-10%	2.071	1.574	\\	-497	-24%
Ressort Mons	1.401	993	\\	-408	-29%	1.626	1.207	\\	-419	-26%
TOTAL	12.547	9.948	\\	-2.599	-21%	15.046	10.795	\\	-4.251	-28%

Nouveaux dossiers et dossiers clôturés en civil²⁹

	Nouveaux dossiers					Dossiers clôturés				
	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2019-2020	≠ 2020 en 2019	%	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2019-2020	≠ 2020 en 2019	%
Ressort Anvers	4.509	3.936	\\	-573	-13%	4.960	3.995	\\	-965	-19%
Ressort Bruxelles	5.208	4.352	\\	-856	-16%	5.061	3.682	\\	-1.379	-27%
Ressort Gand	4.188	3.973	\\	-215	-5%	4.583	3.869	\\	-714	-16%
Ressort Liège	4.572	3.404	\\	-1.168	-26%	4.362	2.750	\\	-1.612	-37%
Ressort Mons	2.863	2.282	\\	-581	-20%	2.897	1.933	\\	-964	-33%
TOTAL	21.340	17.947	\\	-3.393	-16%	21.863	16.229	\\	-5.634	-26%

²⁸ Une affaire est considérée comme nouvelle lors de la première audience devant une chambre correctionnelle, avec le type de constatation " constatation initiale ", " opposition " ou " intérêt civil ".

²⁹ Les "affaires dormantes" n'ont pas été incluses dans les dossiers clôturés. Une "affaire dormante" est un dossier qui peut faire l'objet d'un renvoi automatique mais qui ne l'a pas encore été. Il s'agit des affaires qui figurent au rôle depuis plus de trois ans et pour lesquelles les débats n'ont pas commencé ou ne se sont pas poursuivis depuis plus de trois ans. Si l'affaire est poursuivie après trois ans, elle redevient une affaire en cours.

Nouveaux dossiers et dossiers clôturés en famille³⁰

	Nouveaux dossiers					Dossiers clôturés				
	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2019-2020	≠ 2020 en 2019	%	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2019-2020	≠ 2020 en 2019	%
Ressort Anvers	4.801	4.106		-695	-14%	5.204	4.249		-955	-18%
Ressort Bruxelles	5.384	4.003		-1.381	-26%	4.303	3.418		-885	-21%
Ressort Gand	5.481	4.471		-1.010	-18%	5.551	4.772		-779	-14%
Ressort Liège	4.939	3.937		-1.002	-20%	4.545	3.470		-1.075	-24%
Ressort Mons	3.659	2.603		-1.056	-29%	2.778	2.050		-728	-26%
TOTAL	24.264	19.120		-5.144	-21%	22.381	17.959		-4.422	-20%

B. Le Collège du ministère public :

Les tableaux ci-dessous montrent les statistiques (par ressort) des parquets correctionnels.

Ces chiffres concernent les périodes de mars à juin des années 2015 à 2020, ils sont utiles pour avoir un aperçu de ce qui s'est passé lors de la première vague de la crise.

Flux entrants parquets									
	mars-juin 2015	mars-juin 2016	mars-juin 2017	mars-juin 2018	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2015-2020	≠ 2019 en 2020	%
Ressort Anvers	34.516	32.579	31.257	33.641	34.092	48.542		14.450	42%
Ressort Bruxelles	47.802	42.041	43.413	39.363	44.463	54.730		10.267	23%
Ressort Gand	46.670	42.793	41.622	40.109	41.374	50.652		9.278	22%
Ressort Liège	37.666	34.264	29.917	28.158	32.791	38.186		5.395	16%
Ressort Mons	35.317	32.362	30.506	28.213	31.207	35.592		4.385	14%
TOTAL	201.971	184.039	176.715	169.484	183.927	227.702		43.775	24%

³⁰ Les "affaires dormantes" n'ont pas été incluses dans les dossiers clôturés.

Affaires clôturées parquets									
	mars-juin 2015	mars-juin 2016	mars-juin 2017	mars-juin 2018	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2015-2020	≠ 2019 en 2020	%
Ressort Anvers	38.754	36.603	34.088	36.512	35.832	44.735		8.903	25%
Ressort Bruxelles	53.586	44.700	46.746	40.482	46.258	46.919		661	1%
Ressort Gand	50.230	47.997	45.817	42.403	42.946	48.327		5.381	13%
Ressort Liège	44.727	36.673	32.949	30.237	32.651	38.828		6.177	19%
Ressort Mons	36.903	36.249	31.691	32.450	34.108	32.303		-1.805	-5%
TOTAL	224.200	202.222	191.291	182.084	191.795	211.112		19.317	10%

Taux de poursuite en %									
	mars-juin 2015	mars-juin 2016	mars-juin 2017	mars-juin 2018	mars-juin 2019	mars-juin 2020	Evolution 2015-2020	≠ 2019 en 2020	
Ressort Anvers	39,27	43,61	48,96	49,03	50,39	66,22		15,83	
Ressort Bruxelles	31,17	34,96	40,18	36,51	31,54	47,04		15,50	
Ressort Gand	31,59	32,64	35,71	36,98	36,01	53,18		17,17	
Ressort Liège	32,78	38,82	39,15	47,69	52,14	59,97		7,83	
Ressort Mons	27,27	29,23	27,37	29,55	27,21	46,14		18,93	
TOTAL	32,42	35,85	38,27	39,95	39,46	54,51		15,05	

Affaires en cours					
	Stock le 18 mars 2020	Stock le 30 juin 2020	Evolution mars-juin	≠ mars-juin	%
	n	n			
Ressort Anvers	47.043	51.857		4.814	10%
Ressort Bruxelles	46.360	53.108		6.748	15%
Ressort Gand	43.415	46.541		3.126	7%
Ressort Liège	44.577	45.823		1.246	3%
Ressort Mons	45.683	49.982		4.299	9%
TOTAL	227.078	247.311		20.233	9%

Infractions Corona (code 62Q)								
	Nouvelles affaires 62Q		Affaires clôturées 62Q		Stock des affaires en cours 62Q le 30 juin		Taux de poursuite (%) 62Q	% dossiers clôturés 62Q / nouveaux dossiers 62Q
	n	% des nouveaux dossiers 62Q / total nouveaux dossiers	n	% dossiers clôturés 62Q / total des dossiers clôturés	n	% stock dossiers 62Q / total stock		
Ressort Anvers	14.506	29,88	7.706	17,23	6.865	13,24	97,32	53,12%
Ressort Bruxelles	17.210	31,45	9.564	20,38	7.765	14,62	96,89	55,57%
Ressort Gand	18.260	36,05	9.690	20,05	8.606	18,49	94,52	53,07%
Ressort Liège	12.905	33,8	6.894	17,76	6.187	13,5	94,4	53,42%
Ressort Mons	11.720	32,93	3.909	12,1	7.913	15,83	88,75	33,35%
TOTAL	74.601	32,76	37.763	17,89	37.336	15,10	95,08	50,62%

Opinion du CSJ :

Le CSJ est conscient, qu'au moment de la crise, le relevé des chiffres n'était pas la tâche la plus importante et/ou la plus urgente à réaliser. Les audités ont eu d'autres priorités.

Le Collège des cours et tribunaux ne disposait pas, au début de la phase des entretiens, de statistiques liées à la crise. Des données ont été envoyées lors de la phase finale de l'audit. L'impact de la crise sur les tribunaux ne peut être évalué sur la base des chiffres reçus, étant donné la très courte période (initiale) à laquelle ils se réfèrent. Il convient de faire preuve d'une grande prudence dans l'interprétation de ces chiffres. Il n'est donc pas question de tirer des conclusions générales.

Les chiffres du Collège du ministère public ont permis au CSJ de mieux visualiser l'impact de la crise quant aux flux, stocks et dossiers dits « corona ».

Il est remarquable de constater la rapidité avec laquelle le ministère public a disposé d'un tableau de bord complet pour suivre l'évolution des dossiers corona (ce qui lui a permis de prendre rapidement des mesures ciblées pour traiter les dossiers différemment afin de rendre le tout gérable).

3.1.5 Santé et sécurité des collaborateurs

Constats :

15. Il a fallu improviser et prendre des initiatives immédiates pour répondre aux besoins les plus urgents et aider les entités à fonctionner le mieux possible.

16. Les tribunaux et les parquets, ainsi que les Collèges, ont mis en place des mesures pour essayer de garantir, dans la mesure du possible, la santé et sécurité des collaborateurs.

17. Les tribunaux et les parquets ne disposaient pas, au début de la crise, de matériel de protection³¹.

18. Tous ont adapté et/ou étendu ces mesures tout au long de la crise.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- Six tribunaux ont reçu des plaintes (formelles ou informelles) liées à ces mesures.

Tous les tribunaux ont aménagé les lieux de travail en modifiant la disposition des salles d'audiences, en limitant la circulation dans les ascenseurs, en mettant des affiches et des marquages au sol.

D'autres mesures ont été mises en place ; elles varient d'un tribunal à l'autre :

- Distribution de matériel de protection (gel, gants, visières, plexiglas, masques),
- Limitation de l'accès aux greffes,
- Mise en place du télétravail et de dispenses de service,
- Regroupement de certains greffes en un seul point de contact pour le public,
- Suspension et/ou report des audiences,
- Aménagement des horaires avec un système de shift,
- Promotion de la procédure écrite et de la vidéoconférence,
- Promotion du dépôt électronique et de la communication électronique,
- Fermeture du service des pièces à conviction au public.

Il y a une grande disparité entre les bâtiments des différentes juridictions. Certains tribunaux sont très spacieux et permettent à ceux qui y travaillent de se rendre sur place tandis que d'autres bâtiments sont beaucoup trop petits et mal aérés ; ils ne permettent pas le respect des règles sanitaires, ce qui a impliqué de réduire la présence du personnel sur place et de donner des dispenses de service.

Un président a reçu des plaintes informelles liées à ces mesures car certaines personnes étaient plus stressées que d'autres par rapport au virus. Ces inquiétudes se sont estompées lorsque des plexiglas sont arrivés au tribunal afin de protéger les membres du personnel. Certains magistrats étaient également anxieux car ils devaient venir au palais pour prendre des dossiers. Une solution a été trouvée lorsque les dossiers pénaux de l'arrondissement concerné ont été numérisés et ont pu être consultés via *consult online*³².

Un autre président a reçu des plaintes informelles concernant les employés qui ne pouvaient pas faire du télétravail. Certains ont eu un sentiment de panique par rapport au virus.

Dans un autre tribunal, les collaborateurs ont adhéré difficilement aux mesures mises en place. D'une part, parce que les magistrats n'ont pas l'habitude de recevoir des directives et, d'autre part, parce que le tribunal ne disposait d'aucun matériel de protection au début de la crise. Le président a reçu quelques plaintes concernant le télétravail.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Les principales actions prises par le Collège afin de veiller à la sécurité et à la santé des collaborateurs ont été et restent actuellement les suivantes :

³¹ Voir thème 3.2 lié aux ressources.

³² *Consult-online* est l'application qui, dans le cadre de la loi et sous réserve des autorisations requises, permet la consultation sécurisée de dossiers pénaux.

- Communiquer sur les mesures prises par les acteurs vers les comités de direction, en retranscrivant parfois certaines mesures dans le contexte qui est propre à celui de l'ordre judiciaire, notamment au niveau du port du masque au sein des bâtiments de la justice ou des possibilités de télétravail.
 - Coordonner certaines règles à suivre, notamment en matière de « contact tracing ».
 - Récolter les demandes des comités de direction et les soumettre aux acteurs-clés.
 - Capter les besoins en personnel supplémentaire au niveau du personnel d'accueil et d'entretien et communiquer les décisions prises à ce sujet auprès des comités de direction.
- L'ensemble des tribunaux ont dû inventorier les mesures prises en interne afin que le barreau en ait une vue d'ensemble.

C. Les parquets :

- En fonction de la localisation des services du parquet, certains parquets sont dépendants des gestionnaires de bâtiments en matière de santé et sécurité.
- Dans un seul parquet, des plaintes formelles liées à ces mesures ont été reçues par les représentants syndicaux.

Les parquets ont mis en place le respect des distanciations sociales, l'obligation de port du masque et de l'utilisation de gel hydro alcoolique. Les locaux ont également été adaptés en fonction de l'espace disponible. Cependant, lors des premières semaines, les membres du personnel des différents parquets n'ont reçu aucun matériel de protection et ont dû s'en procurer par leurs propres moyens³³.

D'autres mesures ont été mises en place ; elles varient d'un parquet à l'autre :

- Mise en place du télétravail et de dispenses de service,
- Distribution de matériel de protection (gel, gants, visières, plexiglas, masques),
- Création de plusieurs équipes/organisation d'une permanence au parquet,
- Réunions faites par vidéoconférence,
- Communication régulière,
- Mesures d'espacement/signalétiques mises en place,
- Limitation de l'accès au parquet,
- Réorganisation des bureaux.

Opinion du CSJ

Comme indiqué dans la première partie du rapport, les mesures se sont chevauchées au début de la crise. Un plan de continuité pourrait expliquer qui doit prendre quelles mesures.

³³ Voir thème 3.2 lié aux ressources.

3.1.6 Le télétravail et dispenses de service

Constats :

19. Les tribunaux et les parquets ont mis en place le télétravail, dans la mesure du possible.

Il y a différentes raisons qui ont rendu ce travail à domicile compliqué dans les tribunaux et les parquets :

- Le manque d'ordinateurs portables ;
- Certaines tâches n'étaient pas réalisables en télétravail ;
- Le manque de dossiers digitalisés ;
- Le télétravail n'est pas dans la culture organisationnelle de l'entité.

20. Chaque membre des Collèges et des services d'appui dispose d'un ordinateur portable et d'un accès au réseau. Ils ont tous fait du télétravail.

21. Le budget concernant le matériel informatique n'a pas suivi pendant la crise : le SPF Justice n'a pas pu satisfaire la demande de matériel IT.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Dans huit tribunaux, le télétravail des membres du personnel administratif n'a pas été possible par manque d'ordinateurs portables. Des présidents ont dû accorder des dispenses de services quand le télétravail n'était pas possible. Dans l'ensemble, les magistrats ont pu travailler à domicile. Dans sept tribunaux, les greffiers ont pu faire du télétravail. Dans les six autres, il n'était pas possible pour les greffiers d'en faire, soit parce que ce n'était pas compatible avec les tâches à effectuer, soit parce que le travail à domicile n'entraînait pas dans la culture de l'entité, soit par manque d'ordinateurs. Des systèmes de shift ou de dispenses de services ont alors été mis en place.

Dans un tribunal, tout le monde n'a pas pu faire du télétravail. Les greffiers ont un ordinateur portable, les employés administratifs n'en ont pas. Les magistrats en temps normal travaillent déjà à domicile. Les greffiers ont donc fait du télétravail mais il fallait un greffier présent au tribunal chaque jour. Les employés administratifs ont travaillé en équipe, par exemple : deux employés se relaient pour assurer une permanence au tribunal tous les jours.

Dans un autre tribunal, le télétravail a été mis en place dans les services où cela était possible. Beaucoup de tâches ne sont pas compatibles avec le télétravail. Là où ce n'était pas possible, des dispenses partielles de service ont été octroyées, pour permettre la mise en place d'équipes comportant toujours les mêmes personnes.

Dans un autre tribunal, il y a une différence entre les greffiers et les magistrats, car les magistrats font déjà du télétravail en temps normal, tandis que les greffiers n'ont pas tous un ordinateur portable. De plus, le travail à domicile n'est pas dans la culture du tribunal et certaines tâches ne sont pas compatibles avec le télétravail.

Dans un dernier tribunal, les greffiers n'ont pas fait de télétravail. Pour que cela soit possible, il aurait fallu que les dossiers aient été numérisés et soient porteurs de signatures électroniques. Le personnel administratif ne travaille pas à domicile non plus : les membres du personnel administratif n'ont pas d'ordinateurs portables et certaines tâches ne sont pas compatibles avec le télétravail. Des dispenses de service ont donc été accordées pendant un mois.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège a reçu un préavis de grève pour le personnel judiciaire des tribunaux qui n'était pas en mesure de faire du télétravail. Il existe encore de nombreux obstacles au télétravail : manque de matériel, digitalisation insuffisante des dossiers, pas de législation concernant le télétravail pour le personnel judiciaire, pas d'indemnités prévues pour le télétravail.

La continuité du service a été assurée au sein du Collège et du service d'appui grâce au télétravail. Les réunions ont été faites via vidéoconférence plusieurs fois par semaine durant la crise.

C. Les parquets :

Dans tous les parquets, le télétravail a été appliqué mais de manière différente pour les magistrats et le personnel administratif. En effet, tous les magistrats ont pu disposer d'un ordinateur portable pour travailler depuis leur domicile, alors que le nombre insuffisant d'ordinateurs portables a empêché de généraliser le télétravail pour l'ensemble des collaborateurs administratifs. Quatre parquets précisent que des magistrats faisaient déjà du télétravail avant la crise.

Tous les parquets ont eu recours à des dispenses de service lorsque la fonction ne permettait pas de télétravailler ou quand il n'y avait pas d'ordinateurs portables disponibles.

Dans un parquet, les magistrats et les juristes ont fait du télétravail. Certains ont dû reprendre des dossiers papier chez eux, car tous les dossiers ne sont pas numérisés. Certains collaborateurs administratifs, dont le travail s'y prêtait, ont pu faire du télétravail. Cependant, il n'y avait pas assez d'ordinateurs portables. Les autres ont obtenu des dispenses de service.

Dans un autre parquet, les magistrats faisaient déjà du télétravail. Pour le personnel administratif, un système d'alternance a été introduit. Dans ce parquet, pour que s'installe le travail à domicile, il faudrait davantage d'ordinateurs portables et une évolution de la culture administrative. Toutefois, le chef de corps constate que l'évolution est en cours.

Dans un dernier parquet, le télétravail était déjà utilisé par les magistrats. Avant la crise, ce parquet pensait que 70 % du travail n'était pas possible à domicile. Avec la crise, la mentalité a changé et les processus de travail sont en cours d'adaptation. Ce parquet explique néanmoins que durant la crise, il a fait face à un manque d'ordinateurs portables pour le personnel administratif et de dossiers numérisés.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège, à travers sa COL 02/2020 du 13 mars 2020, a donné des instructions en vue de veiller à la santé des membres du personnel et de leurs proches, afin de limiter la propagation du virus et de garantir en même temps une certaine continuité du service. La circulaire du Collège a reproduit les recommandations du SPF Santé Publique.

Le Collège défend l'idée que le télétravail doit se développer au sein des parquets concomitamment avec la digitalisation des dossiers.

Un maximum de télétravail (5 jours sur 5) a été autorisé dans l'addendum de la COL 02/2020 du 18 mars, à condition que la présence du travailleur sur le lieu de travail ne soit pas nécessaire et qu'il puisse exercer sa fonction depuis son lieu de résidence. Le principe de dispense de service pouvait être appliqué aux membres du

personnel qui ne pouvaient pas travailler à domicile, conformément aux dispositions prévues par la circulaire 681 du 12 mars 2020³⁴.

Les locaux du service d'appui ont été fermés seulement quelques jours, et puis une permanence a été mise en place (le Collège a pu à nouveau se réunir). La permanence téléphonique a toujours été assurée. Pendant la première vague, un régime de télétravail à 100 % a été instauré et des dispenses de service ont été octroyées pour ceux qui ne pouvaient pas télétravailler. Par la suite, un régime de deux jours de télétravail par semaine a été instauré, et depuis le mois d'octobre, le régime de télétravail à 100% a été réinstauré, avec toutefois une permanence sur place (assurée, par exemple par un membre de la direction et un membre du secrétariat).

D'après l'auto-évaluation du Collège, le télétravail a permis un gain de temps en raison de la suppression des déplacements et une meilleure productivité.

Le Collège a autorisé le transport des dossiers physiques, en cas d'absence des dossiers numérisés.

Opinion du CSJ :

La mise en place du télétravail a été, pour beaucoup, compliquée, pas uniquement par manque de matériel informatique mais aussi en raison de la culture de l'entité. Cependant, le CSJ remarque, qu'à certains endroits, de nouveaux processus de travail ont pu se mettre en place et que le regard sur ce travail à domicile a changé. Si ce nouveau moyen de travailler est efficace pour l'entité, pourquoi ne pas le faire perdurer dans le temps ?

Il serait intéressant pour les entités de développer une cartographie des tâches réalisables à domicile et des personnes susceptibles de télétravailler ainsi que d'établir des règles et conditions pour l'octroi des dispenses de service.

Cette crise a accentué le besoin de l'ordre judiciaire d'aller plus loin dans la numérisation des dossiers. Elle a également démontré à nouveau le manque de budget du SPF Justice prévu dans ce domaine.

3.1.7 Santé et sécurité des visiteurs

Constats :

22. Les tribunaux et les parquets, ainsi que les Collèges, ont mis en place des mesures pour essayer de garantir, dans la mesure du possible, la santé et la sécurité des visiteurs.

23. Les tribunaux et les parquets ne disposaient pas, au début de la crise, de matériel de protection³⁵.

24. Tous ont adapté et/ou étendu ces mesures tout au long de la crise.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- Dans huit tribunaux, les visiteurs ont adhéré difficilement aux mesures mises en place.
- Dans sept tribunaux, des plaintes liées à ces mesures ont été reçues.

³⁴ <https://fedweb.belgium.be/fr/reglementation/circulaire-n%C2%B0-681-du-12-mars-2020>

³⁵ Voir thème 3.2 lié aux ressources.

Les tribunaux ont chacun pris plusieurs mesures pour garantir la sécurité et la santé des visiteurs ; ces mesures varient d'un tribunal à l'autre :

- Adaptation des salles d'audience pour respecter les distanciations,
- Mise à disposition de matériel de protection,
- Marquage au sol,
- Accès restreint au palais de justice et accès réglementé aux greffes,
- Affichage des règles sanitaires à l'entrée des palais,
- Convocation des justiciables à heures fixes,
- Communication électronique,
- Accompagnement par la DAB³⁶ pour assurer le respect de la distance sanitaire,
- Communications diverses vers les bâtonniers,
- Publication de la liste des numéros de téléphone et adresses mail des services sur le site web du tribunal,
- Mise en place de guichets à l'accueil,
- Incitation à ne pas se présenter personnellement.

Un tribunal explique que le local de dépôt des pièces à conviction a dû fermer pendant une période car il manquait du matériel de sécurité. Les services de police n'étaient pas contents car les pièces restaient dès lors chez eux. Plainte a été déposée au Collège ; le local a pu rouvrir une fois le matériel de sécurité reçu.

Un autre tribunal a reçu quelques plaintes ou marques de désaccord d'avocats et de justiciables quant au port du masque.

Un troisième tribunal a reçu des plaintes de la part des avocats qui se plaignaient que les mesures prises au sein des tribunaux soient toutes différentes.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège fait référence à la limitation de l'accès au greffe dans ses premières directives contraignantes du 16 mars 2020.

C. Les parquets :

- En fonction de la localisation des services du parquet, certains parquets sont dépendants des gestionnaires de bâtiments en matière de santé et sécurité des visiteurs.
- D'après sept parquets, les visiteurs ont adhéré difficilement aux mesures mises en place.
- Un parquet a reçu des plaintes liées à ces mesures.

Les parquets ont chacun pris plusieurs mesures pour garantir la sécurité et la santé des visiteurs ; ces mesures varient d'un parquet à l'autre :

- Centralisation de l'accueil,
- Limitation du nombre de visiteurs,
- Accueil sur rendez-vous,
- Mise à disposition de matériel de protection (Masque/gel/plexiglas),

³⁶ La Direction de la sécurisation (DAB) dépend de la Police Fédérale et plus exactement de la Direction générale de la police administrative. Sa création officielle date de novembre 2017. La DAB se compose d'une direction unique et centrale à Bruxelles qui chapeaute un ensemble d'unités déconcentrées dont la police au sein des cours et tribunaux et 12 unités DAB (une par arrondissement judiciaire).

- Distance sociale,
- Affichage des règles sanitaires,
- Généralisation de la communication par mail.

Lors du confinement, les secrétariats des parquets ont limité leur accès aux visiteurs. Les secrétariats travaillaient à bureaux fermés ; des visites étaient autorisées uniquement sur rendez-vous dans le cadre des dossiers urgents. Pour les dossiers non urgents, les contacts physiques étaient évités et tous les échanges se faisaient par téléphone ou courriel.

Dans un parquet, des plexiglas et des grilles ont été installés à l'accueil, pour recevoir les visiteurs concernés par des dossiers urgents. De plus, à l'entrée du bâtiment, une tente d'accueil a été mise en place pour y vérifier le motif d'accès et pour fluidifier les entrées.

D. Le Collège du ministère public :

La santé et la sécurité des visiteurs ont été abordés le 8 mai 2020 dans la COL 3/2020. Le Collège y indique que, dans les locaux accessibles au public, une plaque de protection en plexiglas peut être placée aux points de contact entre le secrétariat et le public. De préférence, une seule personne à la fois est reçue à l'accueil. Les autres personnes qui se présentent attendent à l'extérieur en respectant la mesure de distanciation sociale (1,5 mètre). Les nombreux bâtiments sont partagés : certains parquets dépendent des gestionnaires de bâtiments. Ces derniers n'ont pas tous réagi de la même manière face à la crise.

Opinion du CSJ :

Etant donné que les mesures prises en interne variaient d'un bâtiment à un autre, les avocats étaient désorientés par rapport à ce qui était autorisé ou non.

L'uniformisation des mesures pour garantir la sécurité et la santé des visiteurs aurait sans doute permis d'éviter certaines plaintes ou confusions de la part des avocats.

Le CSJ a pris connaissance, via un article de presse³⁷, qu'il y a eu, au mois de mars 2020, un non-respect des mesures de sécurité au cours d'une audience d'un tribunal correctionnel, ce qui a provoqué l'indignation des avocats. En effet, plus de 30 personnes étaient réunies dans une salle d'audience assez petite et ce, malgré les recommandations respectives du gouvernement fédéral et du Collège des cours et tribunaux.

3.1.8 Droits des justiciables

Contexte :

- Le justiciable a le droit d'accès aux différents services des tribunaux et des parquets.
- Le justiciable a le droit de voir que son dossier évolue devant un tribunal, que son dossier est traité correctement et dans un délai raisonnable.
- Le justiciable a le droit de pouvoir s'exprimer soit par écrit soit oralement ; physiquement devant le juge ou par vidéoconférence. Les droits de la défense doivent être respectés.

³⁷ https://www.rtb.be/info/regions/detail_la-salle-d-audience-du-tribunal-correctionnel-neerlandophone-de-bruxelles-remplie-malgre-les-recommandations?id=10458880

Constats :

25. La plupart des mesures émanait du Collège des cours et tribunaux ou provenait de l'AR des pouvoirs spéciaux n°2.

26. Les tribunaux et les parquets avaient conscience de l'importance des droits des justiciables et ont mis en place des mesures pour garantir ceux-ci.

27. Tous ont adapté et/ou étendu ces mesures au long de la crise.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- L'adhésion aux mesures mises en place a été difficile d'après neuf tribunaux.
- Cinq tribunaux ont reçu des plaintes liées à ces mesures.

Les tribunaux de première instance ont cité plusieurs mesures pour garantir les droits des justiciables. Elles varient d'un tribunal à l'autre et selon le type d'affaires :

- Représentation par les avocats,
- Utilisation de la procédure écrite,
- S'assurer du maintien des d'audiences,
- Traitement des dossiers urgents,
- Utilisation de la vidéo conférence pour traiter des affaires,
- Communication des jugements par mail,
- Remise des affaires sine die.

De nombreux chefs de corps pensaient que, pour les détenus, il était suffisant qu'ils soient représentés par leur avocat. Cependant, deux chefs de corps ont indiqué qu'ils se demandaient si les droits des détenus étaient respectés avec la seule représentation par un avocat. S'ils voulaient se présenter devant le juge, ils devaient passer deux semaines en quarantaine dans la cellule d'isolement. Selon eux, les prisons et les avocats n'ont pas fait preuve de beaucoup de coopération pour assurer les comparutions.

Plusieurs tribunaux expliquent que les justiciables ont adhéré difficilement aux mesures mises en place pour garantir leurs droits. Cela peut s'expliquer notamment par une communication non comprise par le justiciable et par le fait qu'il est compliqué d'inciter le justiciable à ne plus venir au tribunal.

Un président explique avoir reçu des plaintes de la part d'avocats qui étaient contre la procédure écrite et de certains justiciables parce qu'ils n'étaient pas autorisés à venir au tribunal.

B. Les parquets :

- L'adhésion aux mesures mises en place a été difficile d'après sept parquets.
- Trois parquets ont reçu des plaintes liées à ces mesures.

Les parquets ont cité plusieurs mesures visant à garantir les droits des justiciables. Elles varient d'un parquet à l'autre :

- Assurer la continuité du service,
- Accès pour le justiciable limité mais possible,
- Coordination avec les tribunaux et les services extérieurs,

- Maintien du droit d'accès aux dossiers.

Dans un parquet, une présence constante était assurée au parquet. S'il y avait une urgence, le justiciable ou son avocat pouvait venir sur rendez-vous. Sinon, il était toujours possible d'obtenir une information par téléphone ou par mail. Ce parquet a publié un communiqué de presse pour demander au justiciable de privilégier la communication par mail.

Dans un autre parquet, il y a eu des concertations avec le siège et le greffe en ce qui concerne les audiences. Tous les dossiers ont été traités. Les convocations étaient faites à heure fixe. Une prise de rendez-vous préalable était nécessaire pour toute consultation de dossier ou de pièce. Ce parquet s'est aligné sur les greffes. Le secrétariat travaillait à bureau fermé, tout en assurant une permanence téléphonique.

Dans un troisième parquet, le droit d'accès au dossier a été garanti. Les services sont restés ouverts mais moins longtemps qu'à la normale. Les droits des justiciables relatifs à l'accès aux dossiers n'ont pas été restreints mais modalisés (plages horaires restreintes et prise de rendez-vous obligatoire). Il y a eu des concertations avec les tribunaux et avec le barreau. Pendant la crise, les gens étaient cités à heure fixe et devaient impérativement se présenter à l'heure inscrite sur leur convocation.

Un dernier parquet a estimé que certaines mesures violaient les droits de justiciables. Par exemple : absence de détenus dans la chambre du conseil, report des affaires, application de la procédure écrite, limitation de la possibilité pour les justiciables de donner leur point de vue.

Opinion du CSJ :

Les différentes entités ont mis en place des mesures pour garantir les droits des justiciables. Il se peut que certaines mesures garantissent moins le respect des droits des justiciables que d'autres. Ainsi, la remise des affaires sine die et l'impossibilité d'assister en personne à une audience sont des mesures qui limitent les droits des justiciables.

Lors de la prochaine phase de l'audit, dite la phase de la table ronde, les justiciables et les avocats pourront s'exprimer quant à leurs ressentis sur le respect de leurs droits lors de cette crise. De nouveaux éléments et constatations pourront être mis en avant dans le rapport.

3.2 RESSOURCES, COMPETENCES ET ROLES

► En lien avec la question d'audit n°4 :

Vérifier :

- a. S'il existe une politique destinée à garantir la continuité des services et à limiter l'impact de la crise sur les opérations ;
- b. Par qui cette politique a été élaborée ou par qui elle pourrait l'être.

► En lien avec la question d'audit n°5 :

Vérifier

- a. Quels sont les moyens dont les audités ont besoin pour pouvoir garantir la continuité des services :
 - Pendant la crise actuelle ;
 - Lors de crises comparables dans le futur.
- b. Si les audités disposent des moyens et compétences nécessaires pour :
 - Garantir la continuité des services ;
 - Garantir la sécurité et la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables.
- c. Si les moyens nécessaires à disposition :
 - Garantissent la continuité des services ;
 - Peuvent garantir la sécurité et la santé de leurs propres collaborateurs et des justiciables.

3.2.1 Les AR de pouvoirs spéciaux

Constat :

1. Les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ont été, pour certains audités³⁸, complexes, trop rigides et difficiles à comprendre.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Un tribunal explique que ces arrêtés étaient parfois difficiles à comprendre. Le point positif, c'est que le cabinet du ministre de la Justice envoyait ces arrêtés (à l'état de projet) au Collège qui les transmettait aux tribunaux. Les tribunaux envoyaient alors leurs observations (précisant notamment ce qui était possible et ce qui ne l'était pas) au Collège, qui les retransmettait au cabinet. Un président a pu constater que le cabinet du ministre de la Justice avait tenu compte de ses remarques (dans l'ensemble).

³⁸ Pour neuf tribunaux, pour certains parquets et pour le Collège du MP

Cependant quatre tribunaux mentionnent que leurs avis et remarques n'ont pas été pris en compte.

Un autre tribunal explique que la procédure écrite a été « rendue obligatoire ». Elle concernait aussi des dossiers qui étaient déjà fixés aux audiences pour être plaidés. Quand cette mesure a été mise en place, cela a été fait sans concertation préalable avec les acteurs de terrain.

Un dernier tribunal explique que la réglementation a été faite rapidement. Elle a parfois soulevé plus de questions que de réponses (Interprétation par exemple de l'AR n°2).

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège explique que, pendant le lock down, plusieurs réunions se sont tenues à l'initiative du cabinet du ministre de la Justice afin de forcer les Collèges et le SPF Justice à collaborer et communiquer davantage.

Chaque fois qu'il y avait des mesures à prendre au moyen des pouvoirs spéciaux, il y avait une réunion de concertation. L'avis du Collège était demandé même s'il n'a pas toujours été suivi.

Certaines dispositions publiées dans la version finale des arrêtés de pouvoir spéciaux liés au coronavirus ont, dès lors, causé des problèmes d'interprétation dans la procédure à suivre et en ont rendu difficile l'application.

C. Le Collège du ministère public :

Le Collège mentionne dans son auto-évaluation qu'il y a eu de grandes difficultés d'interprétation des dispositions fixées dans les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux.

Opinion du CSJ :

La CAER a donné son avis sur l'AR n°2, via sa note du 2 avril 2020³⁹, sur le « Projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux concernant la prorogation des délais de procédure devant les juridictions civiles et administratives et de la procédure écrite en ce qui concerne les procédures civiles ». Le Conseil d'état, le Collège des cours et tribunaux et certains tribunaux l'ont également donné.

Cependant, au vu des différents entretiens et de l'AR n°2, il semblerait que le gouvernement n'ait pas pris en compte l'ensemble des observations faites⁴⁰.

La loi du 24/12/2020 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)⁴¹, prévoit en son article 3 :

« § 1er. L'arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux, est confirmé.

§ 2. L'arrêté royal du 28 avril 2020 prolongeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux, est confirmé ».

³⁹ <https://csj.be/fr/publications/2020/note-de-la-caer-sur-le-projet-darrete-royal-de-pouvoirs-speciaux-concernant-les-procedures-civiles-et-administratives>

⁴⁰ Voir sous thème du rapport « procédure écrite ».

⁴¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2020122420&table_name=loi Art3.

3.2.2 La vidéoconférence

Constats :

2. Toutes les entités de l'ordre judiciaire ont été équipées d'une application pour effectuer des vidéoconférences au début de la crise.
3. Cet outil a été utilisé pour les réunions, communications, concertations mais aussi pour traiter des affaires par vidéoconférence.

Rappel :

La vidéoconférence est prévue dans l'AR des pouvoirs spéciaux n°2 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux⁴² :

« § 2. Les parties peuvent, conjointement, à tout moment de la procédure, décider de recourir à la procédure écrite visée à l'article 755 du Code judiciaire. La partie qui ne peut accepter l'application du paragraphe 1er, en informe le juge par écrit et de façon motivée au plus tard une semaine avant l'audience fixée, ou, pour les affaires qui sont fixées à des audiences de plaidoiries qui ont lieu dans les huit jours qui suivent la publication du présent arrêté, au plus tard la veille de l'audience. Cette information se fait par le biais du système informatique de la Justice visé à l'article 32ter du Code judiciaire ou par simple lettre, envoyé par la poste ou déposé au greffe. Si toutes les parties s'opposent à l'application du paragraphe 1er, l'affaire est remise à une date indéterminée ou à une date déterminée. Si aucune des parties ou seulement une ou quelques-unes d'entre elles s'opposent, le juge statue sur pièces. Il peut décider de tenir l'audience, **éventuellement par voie de vidéoconférence**, remettre l'affaire à une date indéterminée ou à une date déterminée ou prendre l'affaire en délibéré sans plaidoiries, nonobstant l'application, le cas échéant, de l'article 1004/1 du Code judiciaire ».

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Neuf tribunaux mentionnent avoir utilisé de façon fréquente la vidéoconférence pour des réunions en interne.

Sauf dans deux tribunaux, la vidéoconférence a été utilisée pour le traitement de dossiers. Cependant, peu de dossiers ont été traités par vidéoconférence. La raison première de l'utilisation minimale de la vidéoconférence est le fait qu'il manque du matériel informatique (grand écran, bonne acoustique, système d'audio/visio). La seconde est que certains présidents préfèrent le présentiel (meilleure perception de la communication non verbale, échanges plus directs, ...).

Seul un tribunal dit avoir traité un grand nombre d'affaires via la vidéoconférence. Cependant, l'audité ne dispose pas de chiffres précis. Il explique qu'en correctionnel cela a été utilisé de temps en temps. La vidéoconférence a également été utilisée en jeunesse, en famille et en civil. Son utilisation dépendait de la situation, du dossier et du nombre d'acteurs.

Dans les autres tribunaux, elle a été utilisée en famille, en jeunesse ou en civil, mais jamais plus que pour cinquante dossiers.

⁴² <https://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>

Un président explique qu'il aimerait avoir une salle d'audience avec une bonne acoustique, un grand écran et un système audio-visuel. Dans ce tribunal, un des magistrats de la section civile a eu recours à la vidéoconférence à quelques reprises. Cette utilisation peut convenir pour les dossiers très techniques, mais elle ne convient pas pour les dossiers dans lesquels la prise en compte du facteur humain est importante.

Un autre président explique que, pour les affaires pénales, la vidéoconférence n'a pas été utilisée parce que le matériel et le cadre juridique manquent et que des problèmes pratiques se posent, comme le fait que les consultations confidentielles entre la partie et son avocat doivent être possibles à tout moment.

Une session simple ou session hybride (avec une personne à distance, par exemple l'expert, et le reste en audience) est faisable ; mais une audience nécessitant la participation de tous les interlocuteurs par vidéoconférence semble plus difficile.

Pour les affaires civiles, la vidéoconférence est plus facile. Pour les affaires familiales, le président explique que c'est soit difficile, soit impossible : les parties qui ne devraient pas être présentes en chambre du conseil sont peut-être présentes derrière la caméra, empêchant éventuellement un enfant de parler librement.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le service d'appui du Collège ne dispose pas de données relatives au nombre d'audiences qui ont été menées par vidéoconférence.

Il n'existe pas de méthodes d'enregistrement uniformes dans les différentes applications, ou bien cela n'est pas enregistré.

Dans sa communication « coronavirus V » du 19 mars 2020, le Collège insiste sur la nécessaire collaboration avec le service ICT du SPF Justice pour rendre possible l'utilisation de la vidéoconférence, le plus rapidement possible, pour mener les audiences.

Dans sa communication du 1^{er} novembre 2020, le Collège encourage l'usage de la vidéoconférence, il explique avoir demandé au ministre de la Justice d'apporter des clarifications à la législation sur la vidéoconférence et de mettre à disposition de nouvelles installations techniques comme des micros, des webcams et des écrans.

Le Collège mentionne que les avantages de mener une audience par vidéoconférence concernent principalement les gains en efficacité et efficacité. Ainsi, tant les magistrats et les membres du personnel judiciaire que les avocats doivent faire moins de déplacements.

Les inconvénients sont (pour le moment) attribuables à un manque de moyens techniques (les cours et tribunaux ne disposent que de cinq appareils permettant les audiences par vidéoconférence).

Le déploiement de la vidéoconférence sur l'ensemble des entités judiciaires du pays demande du temps et une capacité suffisante. Il doit aussi s'accompagner d'un changement de culture.

Le Collège a pu faire quelques constats :

- Il y a une demande de vidéoconférence lors des audiences et de réunions hybrides plus importantes en Belgique néerlandophone qu'en Belgique francophone et à Bruxelles.
- Cette manière de travailler est plus difficile pour les affaires pénales que pour les affaires civiles. Cela tient aussi au fait qu'il est plus difficile de garantir le respect des droits du justiciable lors des audiences qui se tiennent par vidéoconférence. Pendant le confinement, des audiences ont été organisées via vidéoconférence afin qu'un détenu puisse, par exemple, assister à une audience au tribunal depuis la prison grâce à un appel vidéo. Certains se sont montrés réticents vis-à-vis de l'utilisation de la vidéoconférence en matière pénale pour des raisons d'ordre juridique.

C. Les parquets :

Dix procureurs du Roi mentionnent avoir utilisé la vidéoconférence pour communiquer et tenir des réunions en interne.

Six procureurs du Roi mentionnent que les communications en vidéoconférence avec les acteurs externes ont été compliquées car tous ne disposent pas de la même application.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège explique que le développement du télétravail et des réunions par vidéoconférence pour un grand nombre de magistrats et de membres du personnel judiciaire a été compliqué par une surcharge rapide du réseau avec comme conséquence de ne pas pouvoir assurer la continuité du service.

Les problèmes de réseau ont été résolus en quelques jours et l'application imposée par le SPF Justice a été mise en place pour les réunions par vidéo. Il y a cependant toujours un déficit d'ordinateurs portables et de casques audio au sein de l'ordre judiciaire. Le service d'appui du Collège a demandé 250 ordinateurs portables pendant la première vague. Il en a reçu 100 de la part du service d'encadrement ICT du SPF Justice.

L'application imposée par le SPF Justice a des limites et d'autres applications ne sont pas utilisables. Plusieurs autres applications sont actuellement testées.

Le Collège a fait part dans son évaluation interne, des avantages et des inconvénients de l'utilisation de la vidéoconférence.

« Les avantages :

- Convivial,
- Possibilité de communiquer à distance (réunions, concertation...),
- Partage d'informations → possibilité de formation à distance,
- Organisation d'une concertation rapide et efficace (aussi avec des partenaires externes),
- Possibilité d'organisation d'enquêtes,
- Des utilisateurs autres que des utilisateurs primaires peuvent aussi participer à la réunion grâce à un lien.

Les inconvénients :

- Soutien technique souhaitable,
- Problèmes pratiques en cas de réunions mixtes,
- Les réunions peuvent nécessiter beaucoup d'énergie de la part de l'organisateur et beaucoup de concentration de la part des participants,
- Les réunions peuvent être un fiasco complet en raison de problèmes techniques ».

Opinion du CSJ :

La mise en place de la vidéoconférence au moyen d'une application est un point positif. Cela a permis une certaine uniformité pour les communications entre magistrats et entre services. Il reste néanmoins un problème lié au fait que tout le monde n'utilise pas cette application-là. Le CSJ attire l'attention sur le fait qu'il n'est pas nécessaire d'avoir l'application pour pouvoir participer à une réunion. L'organisateur de la réunion peut en effet envoyer un lien aux personnes concernées pour y participer.

La vidéoconférence semblait avoir, dans un certain nombre de cas, constitué un bon moyen de continuer à traiter les affaires durant cette crise. Cependant, les interviews révèlent que les tribunaux manquent de moyens

informatiques pour réaliser les audiences par vidéoconférence et qu'il existe dans un certain nombre de situations des contre-indications, notamment de nature juridique.

L'avant-projet de loi portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (texte 1668/10 adopté à la séance plénière du 17 décembre 2020) comprenait des chapitres réglementant l'usage de la vidéoconférence. Cependant, ces différents chapitres ont été retirés suite à l'avis du Conseil d'Etat⁴³⁴⁴.

Le cadre légal doit être élaboré.

3.2.3 La procédure écrite

Constats :

5. Tous les tribunaux ont eu recours à la procédure écrite prévue par l'AR n°2. Elle a été utilisée dans les affaires civiles et familiales.

6. Selon les tribunaux, cette procédure écrite n'est pas incompatible avec le respect des droits des justiciables.

Rappel :

La procédure écrite est précisée à l'article 755 du Code judiciaire :

« Les parties ou leurs avocats peuvent décider conjointement de recourir à la procédure écrite. En ce cas, ils déposent au greffe leurs mémoires, notes, pièces et conclusions préalablement communiqués, enliassés et inventoriés. Il leur en est donné récépissé à la date du dépôt.

(Les mémoires, notes, pièces et conclusions sont transmis au président de la chambre à laquelle l'affaire a été distribuée.)

(Les mémoires, notes, pièces et conclusions ultérieurement déposés sont d'office écartés des débats.)

Dans un délai d'un mois à partir du dépôt des dossiers au greffe, le juge peut demander des explications orales sur les points qu'il indique. A cette fin, il fixe une date dont le greffier instruit les parties par lettre missive adressée à leurs avocats. Si une partie n'a pas d'avocat, le greffier l'avertit directement par pli judiciaire ».

L'utilisation de la procédure écrite a été adaptée pour une durée temporaire par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°2 du 9 avril 2020 :

« Art. 2. § 1 Toutes les causes devant les cours et tribunaux, à l'exception des causes pénales, à moins qu'elles ne concernent uniquement des intérêts civils, qui sont fixées pour être entendues à une audience qui a lieu à partir du deuxième jour après la publication du présent arrêté jusqu'au [17 juin 2020] inclus, date de fin susceptible d'être adaptée par le Roi par arrêté délibéré en

⁴³ Avis du Conseil d'Etat n° 68.261/1-2 du 13 novembre 2020 <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68261.pdf#search=corona>

⁴⁴ Le Conseil d'Etat avait rendu l'avis suivant sur la vidéoconférence dans le cadre du projet de loi corona

« 1. Dans différents chapitres, il est prévu que le juge peut recourir à la vidéoconférence pour entendre certaines personnes ou pour les faire comparaître devant lui. Ces règles s'appliquent chaque fois jusqu'au 31 mars 2021. Par ailleurs, l'avant-projet permet la vidéoconférence pour la comparution en chambre du conseil en matière civile (article 48 de l'avant-projet). Le chapitre 25 (articles 73 à 80) permet la comparution devant le juge par vidéoconférence de personnes qui ont été privées de leur liberté dans le cadre de matières pénales, de la détention provisoire, de l'exécution de la peine et des mesures d'internement. L'article 82 de l'avant-projet évoque la possibilité de poursuivre l'audience "éventuellement par voie de vidéoconférence", mais ne règle pas en tant que tel l'utilisation de la vidéoconférence. Cette disposition concerne "toutes les causes devant les cours et tribunaux, à l'exception des causes pénales, à moins qu'elles ne concernent uniquement les intérêts civils, et à l'exception des affaires familiales, à moins qu'elles concernent les régimes matrimoniaux, les successions, les donations entre vifs, ou les testaments, ou les partages". 2. Dans certains cas, le texte prend soin de définir ce qu'il faut entendre par "vidéoconférence" et prescrit les garanties qui doivent être données aux parties lorsqu'il est recouru à cette technique ; tel est le cas des articles 48, § 2, 74, 76, 78 et 80 de l'avant-projet. Dans d'autres cas, il est fait référence au recours à la vidéoconférence sans que la technique ne soit définie ni les garanties énoncées ; tel est le cas des articles 19, 41, 43 et 82. Une définition ne semble donnée que lorsque le recours à la vidéoconférence tient lieu de comparution d'une ou des parties concernées par la procédure. Le texte en projet gagnerait en sécurité en consacrant un chapitre à la vidéoconférence et en énonçant que les règles ainsi prescrites s'appliquent chaque fois qu'il est fait référence à cette technologie. Les dispositions de l'avant-projet faisant état du recours à la vidéoconférence devront alors contenir une référence expresse à ce chapitre ; il en ira de même pour les dispositions ayant le même objet et insérées par l'avant-projet dans des lois existantes ou y modifiées. 3. En prévoyant des vidéoconférences, l'avant-projet envisage en réalité l'utilisation d'un logiciel spécifique qui doit, ou non, selon les cas, être préalablement téléchargé par internet. Il s'agit d'un processus qui permet à plusieurs personnes, situées dans des lieux différents, de pouvoir en même temps se parler en audio et se voir grâce à la vidéo. L'avant-projet ne fournit aucune précision quant aux conditions et modalités d'utilisation de cette technique ». Le Conseil d'état avait fait des observations sur le type de logiciel (Webex) utilisé pour la vidéoconférence, sur les transferts des données sensibles (RGPD), sur la non-conformité de Webex avec le RGPD, sur le fait que la vidéoconférence n'est pas susceptible de "recours distinct", sur l'utilisation de vidéoconférences en matière pénale, sur l'enregistrement des audiences, sur les interprètes, ...

Conseil des ministres, et dans lesquelles toutes les parties ont remis des conclusions, sont de plein droit prises en délibéré sur la base des conclusions et pièces communiquées, sans plaidoiries.

§ 2. Les parties peuvent, conjointement, à tout moment de la procédure, décider de recourir à la procédure écrite visée à l'article 755 du Code judiciaire.

La partie qui ne peut accepter l'application du paragraphe 1er, en informe le juge par écrit et de façon motivée au plus tard une semaine avant l'audience fixée, ou, pour les affaires qui sont fixées à des audiences de plaidoiries qui ont lieu dans les huit jours qui suivent la publication du présent arrêté, au plus tard la veille de l'audience.

Cette information se fait par le biais du système informatique de la Justice visé à l'article 32ter du Code judiciaire ou par simple lettre, envoyé par la poste ou déposé au greffe.

Si toutes les parties s'opposent à l'application du paragraphe 1er, l'affaire est remise à une date indéterminée ou à une date déterminée.

Si aucune des parties ou seulement une ou quelques-unes d'entre elles s'opposent, le juge statue sur pièces. Il peut décider de tenir l'audience, éventuellement par voie de vidéoconférence, remettre l'affaire à une date indéterminée ou à une date déterminée ou prendre l'affaire en délibéré sans plaidoiries, nonobstant l'application, le cas échéant, de l'article 1004/1 du Code judiciaire.

§ 3. Si l'affaire est prise en délibéré sans plaidoiries, les parties qui n'ont pas encore déposé leurs pièces au greffe les déposent dans un délai d'une semaine à compter de la date initialement fixée pour plaider ou, le cas échéant, dans un délai d'une semaine à compter de la notification de la décision du juge visée au § 2, alinéa 5, sous peine d'écartement d'office.

§ 4. Au plus tard un mois après la prise en délibéré de l'affaire ou, le cas échéant, au plus tard un mois à partir du dépôt des dossiers visés au paragraphe 3, le juge peut demander que les parties donnent des explications orales, éventuellement par voie de vidéoconférence, sur les points qu'il indique. Le cas échéant il fixe une date dont le greffier instruit les parties par simple lettre adressée à leurs avocats. Si une partie n'a pas d'avocat, le greffier l'avertit directement par pli judiciaire.

§ 5. Si l'affaire est prise en délibéré sans plaidoiries, la clôture des débats a lieu de plein droit un mois après la prise en délibéré ou, le cas échéant, après le dépôt des dossiers visé au paragraphe 3. Si le juge demande des explications orales, la clôture est prononcée par lui le jour où ces explications lui sont fournies.

§ 6. Les décisions du juge visées au présent article ne sont pas susceptibles de recours.

§ 7. Les délais visés au présent article ne seront pas prolongés en application de l'article 1 du présent arrêté ».

Les affaires fixées (du 11 avril au 17 juin 2020) ont été traitées par procédure écrite (« de plein droit prises en délibéré sur la base des conclusions et pièces communiquées, sans plaidoiries »). Cependant, si toutes les parties s'opposaient à la procédure écrite, il y avait un report de l'affaire à une date déterminée ou indéterminée.

La loi du 24/12/2020 a confirmé les arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)⁴⁵.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Six tribunaux ont des chiffres concernant le nombre de dossiers traités avec la procédure écrite.

Cependant, ces chiffres n'ont pas été relevés à la même date et couvrent des périodes différentes.

A titre informatif, voici les chiffres reçus lors de la mission d'audit :

Tribunal 1 : 200 dossiers en procédure écrite,

Tribunal 2 : 150 dossiers en procédure écrite (approximatif)

Tribunal 3 : 1199 dossiers en procédure écrite,

Tribunal 4 : 100 dossiers en procédure écrite,

Tribunal 5 : au moins 405 dossiers en procédure écrite,

Tribunal 6 : 1684 dossiers en procédure écrite.

Cinq présidents expliquent que les avocats n'étaient pas toujours favorables à l'utilisation de cette procédure.

⁴⁵ Cf. point 3.2.1 « les AR de pouvoirs spéciaux »

Onze tribunaux expliquent que le fait qu'il n'y ait pas de débats oraux/plaidoiries et d'interaction était le plus gros désavantage.

Dix expliquent que le gain de temps et la rapidité sont des avantages de cette procédure.

Un président mentionne que la procédure écrite a été introduite mais que beaucoup d'avocats étaient réticents. Concrètement cette procédure fonctionne avec des dossiers où il n'y a pas vraiment de débat. Ça fonctionne pour les dossiers en matière civile et les intérêts civils (même si pour certains dossiers il est préférable de voir les interactions entre magistrats et parties). Cela ne fonctionne pas en matière familiale (lorsqu'il y a des tensions intrafamiliales ou des mesures urgentes à prendre à l'égard des jeunes). La tenue de cette procédure n'a pas fait l'objet de plainte de justiciables quant à la garantie de leurs droits.

Un autre président explique que la procédure écrite a été généralisée (au mois d'avril 2020). Les avocats ont bien utilisé la procédure écrite dans les affaires civiles et dans certaines matières familiales.

Un président explique qu'il a utilisé la procédure écrite surtout dans les dossiers techniques. Cela a été plus difficile dans les affaires familiales car les personnes concernées voulaient parler à un juge. Le tribunal n'est pas favorable à une application systématique de cette procédure écrite. Cependant, dans la mesure où la comparution de la personne n'est pas requise par la loi, toutes les garanties sont présentes, sauf en ce qui concerne la publicité des audiences.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

La procédure écrite a été rendue possible par l'arrêté de pouvoirs spéciaux corona, pour lequel le Parlement a accordé un pouvoir spécial temporaire.

Cette procédure écrite a certainement des avantages. La possibilité de l'utiliser favorise l'efficacité de la justice. L'utilisation de la procédure écrite peut être conciliée avec le respect des droits du justiciable. La mise en œuvre concrète de son utilisation est déterminante à cet égard.

Le Collège n'est pas en mesure de donner de chiffres concernant l'utilisation de la procédure écrite. Il n'existe pas de méthodes d'enregistrement uniformes dans les différentes applications.

Dans sa communication du 1^{er} novembre 2020, il suggère que la procédure écrite soit utilisée quand le dossier s'y prête et qu'il appartient au juge de décider de son utilisation.

Opinion du CSJ :

Comme déjà mentionné, la CAER du CSJ a émis une note critique le 2 avril 2020 portant sur le « Projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux concernant la prorogation des délais de procédure devant les juridictions civiles et administratives et de la procédure écrite en ce qui concerne les procédures civiles »⁴⁶.

Le 04 avril 2020, la section législation du Conseil d'Etat a rendu un avis⁴⁷ sur la procédure écrite et sur le « projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n°2 concernant la prorogation des délais de procédure devant les juridictions civiles et la procédure écrite en ce qui concerne les procédures civiles ».

⁴⁶ <https://csj.be/fr/publications/2020/note-de-la-caer-sur-le-projet-darrete-royal-de-pouvoirs-speciaux-concernant-les-procedures-civiles-et-administratives>

⁴⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67182.pdf#search=67182> page 27.

La loi du 20/12/2020 publiée le 24/12/2020 au Moniteur belge⁴⁸ portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 ne contient pas d'article sur la procédure écrite.

L'opinion du CSJ est que, d'un point de vue purement axé sur la continuité du service, le recours à la procédure écrite est une solution utile dans une situation de crise, pour autant que le justiciable ou son avocat l'accepte et que le juge considère que le litige s'y prête. Le recours à la procédure écrite ne convient pas nécessairement dans tous les litiges et est à utiliser avec parcimonie.

La plupart des audités estiment que les avantages de cette procédure sont le gain de temps et la rapidité. Toutefois, l'inconvénient est le fait qu'il n'y ait pas de débats oraux et publics et d'interaction permettant de répondre à certaines interrogations du magistrat.

3.2.3 Les collaborations

Constats :

7. Il y a eu des collaborations et des concertations pendant la crise entre les audités (tribunaux et parquets) et les autres acteurs. Elles étaient spécifiques à la crise : échanges des mesures mises en place, discussions sur la répartition des salles d'audiences, échanges d'ordonnances et de bonnes pratiques, interprétation des AR, des COL, vérifications du port du masque, ...

8. Il a été constaté qu'aucune collaboration ni concertation ne s'était tenue entre les tribunaux francophones et néerlandophones⁴⁹.

9. Les parquets francophones et néerlandophones se sont concertés dans le cadre du Conseil des procureurs du Roi⁵⁰.

10. Les Collèges ont collaboré avec différents acteurs durant la crise.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Tous les tribunaux ont collaboré avec différents acteurs lors de cette crise. Le type d'acteurs concernés dépend d'un tribunal à l'autre :

- La « conférence » des présidents des tribunaux de première instance francophone,
- La « conférence » des tribunaux de première instance néerlandophone,
- Les procureurs du Roi,
- Les huissiers de justice,
- Les bâtonniers, les avocats,
- Le Collège des cours et tribunaux,
- Les Cours d'appel,
- Le service New infra du SPF Justice (direction Infrastructure),
- Les conseillers en prévention du SPF Justice,
- La DAB (policiers),
- Les présidents des autres juridictions,

⁴⁸ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2020122002

⁴⁹ Excepté au tribunal de première instance de Bruxelles (les deux TPI partagent les mêmes bâtiments).

⁵⁰ Les 14 procureurs du Roi se rencontrent au sein du Conseil des procureurs du Roi. Cet organe conseille le Collège des procureurs généraux et le Collège du ministère public sur l'harmonisation et l'application uniforme des règles et sur chaque dossier en rapport avec les missions et la gestion du ministère public.

- Les directeurs de prison.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Pendant la crise, le Collège a collaboré avec différents acteurs :

1. Avec le ministre de la Justice et sa cellule stratégique : approche générale, AR pouvoirs spéciaux, etc.
2. SPF Justice:
 - Président: approche générale
 - Cellule communication : harmonisation des communications vers les cours et tribunaux
 - SIPP⁵¹ : collecte d'avis sur l'application des directives générales vers des directives spécifiques ordre judiciaire (règles d'hygiène, de distance sociale, etc.)
 - Service d'encadrement budget et gestion : concernant l'obtention d'un budget coronavirus spécifique
 - Service d'encadrement ICT : concernant la mise à disposition d'ordinateurs portables, de Webex, de dépôt électronique de pièces introductives de procédure, etc.
 - Service DG OJ direction du SPF Justice : approche générale
 - Service DG OJ, P&O du SPF Justice : en matière de télétravail, de mesures de déplacement domicile-lieu de travail, personnel d'accueil supplémentaire, personnel d'entretien, etc.
 - Service DG OJ du SPF Justice : New Infra (budget matériel de protection, personnel d'entretien, etc.)
3. SPF BOSA⁵² : concernant les besoins en matériel de protection
4. EMPREVA : interprétation et traduction des directives générales vers des directives spécifiques (par exemple sur le port du masque, le contact-tracing, etc.)
5. SPF Santé Publique : concernant la livraison des masques, etc.
6. Responsables du Collège du ministère public et de la Cour de Cassation : concernant par exemple l'harmonisation de la communication + besoins en matériel de protection
7. Au sein des cours et tribunaux :
 - Conférence des présidents de certains types d'entités judiciaires (tribunaux de l'entreprise, association des juges d'instruction, etc.)
 - Conseil des greffiers en chef
 - Comités de direction
 - Chefs de corps individuels/magistrats/personnel judiciaire via site internet/mailings/téléphone
8. Barreaux : concernant la communication des mesures
9. Association des huissiers de justice : concernant la communication des mesures
10. Citoyen et justiciable : concernant les demandes de communication des mesures via site internet/communiqués de presse/mailings ;

C. Les parquets :

Tous les parquets ont collaboré avec différents acteurs lors de cette crise. Le type d'acteurs concernés dépend d'un parquet à l'autre :

- Les présidents et greffes des tribunaux de première instance,
- Les services de police,

⁵¹ Service interne pour la prévention et la protection au travail – SPF emploi, travail et concertation social.

⁵² Le service public fédéral Stratégie et Appui est le partenaire fédéral en matière IT, RH, gestion de l'organisation, politique d'intégrité et marchés publics. Dans d'autres domaines, comme le budget et la comptabilité, ce SPF a un rôle de contrôle.

- Les autres parquets et procureurs du Roi,
- Les bourgmestres,
- Les gouverneurs de province,
- Les maisons de justice,
- Le Conseil des procureurs du Roi,
- Le Conseil des secrétaires en chef,
- Le Conseil auditeurs du travail,
- Les procureurs généraux,
- Le SPF Justice,
- Le Collège du ministère public,
- Le Collège des procureurs généraux,
- Les bâtonniers, les avocats,
- Les conseillers en prévention,
- Le service Empreva.

D. Le Collège du Ministère public :

Le Collège explique que les informations des deux services d'appui ont été échangées. Il y a eu une bonne collaboration avec le siège.

Opinion du CSJ

Les collaborations entre les différents acteurs ont été importantes pour les audités et jugées essentielles pour faire face à la crise. Cependant, il serait important de disposer de réelles structures de collaboration et de concertation dans la perspective d'une crise similaire future ou d'une éventuelle troisième vague.

3.2.4 Le rôle du SPF Justice

Constats :

11. Les tribunaux et les parquets mentionnent que le SPF Justice n'a pas fourni le soutien requis pendant la crise.
12. Le SPF Justice explique que la coopération avec les Collèges était bonne.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

- Onze tribunaux mentionnent qu'il y a eu un manque total de soutien et d'aide de la part du SPF Justice pendant la crise.
- Six tribunaux mentionnent que l'aide de New Infra du SPF Justice a été tardive ou inutile.

Un tribunal explique que pour gérer au mieux cette crise, il aurait fallu qu'il y ait une coordination entre les différents acteurs et que les rôles et tâches de chacun soient clairement définis. Le président précise que ce n'est

toujours pas le cas et que l'autonomie de gestion telle que prévue dans la loi de 2014⁵³ et la mise en œuvre des principes qui y figurent seraient de nature à permettre à définir les missions de chacun.

Un autre explique, qu'au début de la crise, la coopération avec le SPF Justice a été difficile, surtout pour les commandes de matériel. Le tribunal avait également une incertitude quant à la responsabilité de New Infra en ce qui concerne le matériel de protection et l'aménagement des bâtiments. D'après ce président, New Infra aurait dû passer les commandes.

Un dernier tribunal avait une incertitude concernant les tâches de New infra pendant cette crise. D'après le président de ce tribunal, le SPF Justice aurait pu remplir une tâche primordiale dans le domaine du bien-être et de la fourniture de ressources et matériel. Le SPF a manqué à son rôle durant cette crise ; son rôle et ses responsabilités n'étaient en outre pas bien définis.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège est conscient du sentiment d'abandon que ressentent certaines entités vis-à-vis du SPF Justice, qui n'a pas assez réagi ni pendant la crise ni entre les deux vagues. Les tribunaux ont été confrontés aux mêmes problèmes pendant les deux vagues : pas d'ordinateurs, pas de possibilité de télétravail, pas de possibilité de dispenses de services.

La deuxième vague aurait été moins stressante si les problèmes rencontrés lors de la première vague avaient été résolus.

C. Les parquets :

- Deux parquets saluent/ont accueilli positivement l'adaptation des capacités informatiques du SPF Justice en début de crise.
- Cinq parquets estiment que le SPF Justice n'a pas joué son rôle correctement dans l'approvisionnement du matériel de sécurité.

D. Le Collège du ministère public :

Il y a eu une bonne entente avec le SPF Justice mais, d'après le Collège, il n'a pas rempli son rôle en ce qui concerne le matériel de protection. Le service d'appui a dû assumer des tâches qu'il n'était pas censé accomplir.

Le Collège explique, via son évaluation interne, qu'il souhaite une meilleure organisation de la gestion des moyens. A cette fin, en cas de crise, une personne du service d'appui du Collège pourrait être rattachée à la cellule de crise du SPF Justice en tant qu'officier de liaison pour la gestion opérationnelle.

E. Le SPF Justice :

Le CSJ pense que le rôle du SPF Justice est important car c'est lui qui est responsable de l'octroi des moyens de fonctionnement des cours et tribunaux et des parquets. Le rôle et les actions entreprises par le SPF pendant cette crise sont des éléments importants dans la gestion de la crise et dans la mobilisation des ressources. C'est pourquoi il était essentiel d'inclure le rôle du SPF Justice dans cet audit.

Le CSJ a donc rencontré des représentants du SPF Justice pour avoir leur point de vue sur la situation de crise actuelle.

⁵³ 18 FEVRIER 2014. - Loi relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2014021805

Pour rappel : le SPF Justice ne fait pas partie de l'univers d'audit du CSJ ; il n'est donc pas considéré comme un audité.

En ce qui concerne New Infra, le SPF Justice constate qu'il y a beaucoup de confusions concernant les rôles et responsabilités des représentants de New Infra. Ce projet de décentralisation de la Direction Infrastructure de la Direction Générale Ordre Judiciaire du SPF Justice a débuté quelques mois seulement avant le début de la crise (le 1^{er} janvier 2020). Ce nouveau service était trop récent pour pouvoir résoudre l'ensemble des problèmes liés à la sécurité et aux installations des différents bâtiments judiciaires.

Cela a conduit à des situations particulièrement difficiles en temps de crise.

Le SPF rappelle que la crise a surpris tout le monde et a eu un impact très important.

Les rôles et responsabilités des différents acteurs, devant intervenir pour régler les différents aspects de la crise, ne sont pas clairs. Le SPF affirme qu'il est responsable de l'environnement du travail mais n'est pas responsable de l'organisation du travail au sein des entités.

Opinion du CSJ :

Le CSJ constate qu'il y a une confusion au niveau des rôles des membres de l'autorité judiciaire et du SPF Justice.

Les rôles et responsabilités du SPF Justice dans le cadre de la décentralisation de sa cellule infrastructure (New Infra) n'étaient pas clairs. D'après les chefs de corps, les agents de New Infra auraient dû fournir du matériel de protection alors que le SPF Justice affirme que ce n'était pas son rôle.

3.2.5 Le rôle du Collège des cours et tribunaux

Constats :

13. Il y a eu un manque de clarté dans les rôles et responsabilités du Collège pour les commandes de matériel de protection.

14. Les tribunaux néerlandophones ont trouvé que le Collège avait rempli ses tâches durant la crise et que la collaboration était bonne. Du côté francophone, la perception était différente.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

D'après neuf tribunaux, le rôle premier du Collège lors d'une crise est d'adresser des recommandations claires et précises, et d'assurer une certaine coordination entre les tribunaux.

Pour six tribunaux, les recommandations ou directives contraignantes du Collège arrivaient parfois trop tard.

D'après quatre tribunaux, le rôle du Collège lors de cette crise n'était pas clair.

Les tribunaux ont mentionné quels étaient les rôles qu'ils souhaitaient voir assumer par le Collège durant cette crise :

- Adresser des recommandations claires et précises et assurer une coordination entre les tribunaux,
- Publier des lignes directrices pour assurer l'unité et la continuité,
- Assurer une communication rapide,
- Centraliser la fourniture du matériel nécessaire (protection),
- Assurer le bon fonctionnement du siège,
- Avoir des concertations avec le SPF Justice.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège a conscience qu'il y a eu confusion entre les rôles respectifs du Collège et des comités de direction des entités. Le Collège des cours et tribunaux est responsable du bon fonctionnement général du siège⁵⁴.

Il a joué son rôle en assurant un rôle de coordination avec ses partenaires : ministre, SPF Justice (président, service de communication, DGOJ, service de prévention, etc.), ministère public, SPF Santé publique, SPF BOSA.

Le Collège a offert information et soutien aux comités de direction (par exemple en ce qui concerne le matériel de protection, les possibilités ICT, les matières HRM) et, là où c'était nécessaire, a édicté des mesures contraignantes à destination des comités de direction. Il explique qu'il existe au sein du siège, le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que le Collège a une plus-value là où il est capable d'apporter quelque chose et là où les comités de direction ne peuvent rien faire. Le siège ne fonctionne pas dans une structure hiérarchique et pyramidale comme le ministère public.

Par exemple, le Collège a demandé, via ses directives contraignantes, de ne plus traiter que les affaires urgentes mais ce sont les comités de direction qui sont les mieux placés pour décider quelles affaires sont urgentes et moins urgentes.

Le Collège conserve toujours ses pouvoirs de gestion, mais a néanmoins - compte tenu de la situation - pris la responsabilité d'interlocuteur intermédiaire entre, d'une part, le ministre de la Justice et son administration et, d'autre part, les comités de direction des cours et tribunaux.

Le rôle que le Collège a pu assumer pendant la crise a principalement été dans le domaine de la communication. Bien que le Collège comprenne la majorité du personnel de l'organisation judiciaire, il n'a obtenu une expansion significative de son service d'appui que dans le courant de l'année 2020. Par exemple, suite à la première vague, le Collège n'a pu engager que deux agents pour la communication⁵⁵.

Opinion du CSJ :

Les rôles de chacun devraient être clarifiés, tant ceux des tribunaux que ceux du Collège.

⁵⁴ Art. 181 du Code judiciaire [Il est créé un Collège des cours et tribunaux qui assure le bon fonctionnement général du siège. Dans la limite de cette compétence, le Collège :

1° prend des mesures qui garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autres la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail;

2° soutient la gestion au sein des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix.

Pour exercer les tâches et compétences prévues au présent article, le Collège adresse des recommandations et des directives contraignantes à tous les comités de direction respectifs des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix. Les recommandations et les directives sont transmises au ministre de la Justice.]

⁵⁵ Un agent francophone en août 2020 et un agent néerlandophone en mars 2021.

3.2.6 Le rôle du Collège du ministère public

Constats :

15. Il y a eu un manque de clarté dans les rôles et responsabilités du Collège pour les commandes de matériel de protection.
16. Sept parquets ont estimé que la communication, les structures de consultation et les réunions entre le niveau national et local pourraient être améliorées.
17. Dix parquets ont estimé que les premières lignes directrices du Collège étaient arrivées après la mise en place de leurs propres mesures internes.

Analyse :

Pendant les premiers mois de la crise, le ministère public ne savait pas clairement à quelle administration fédérale s'adresser pour obtenir le matériel de protection. Le service d'appui s'est tourné en premier lieu vers son partenaire « naturel », à savoir le SPF Justice (DGOJ), qui l'a toutefois renvoyé au SPF Santé publique. Ce dernier n'a pas non plus pu donner suite aux questions du ministère public, compte tenu d'autres priorités opérationnelles. Lorsque le service d'appui s'est ensuite à nouveau tourné vers le SPF Justice (DGOJ), il a été renvoyé aux services centraux du président, qui ont pu satisfaire les besoins du ministère public dans une mesure limitée. En outre, un problème de livraison s'est posé du côté des fournisseurs fixes du SPF Justice.

Pour ces raisons, le ministère public s'est vu contraint de prendre directement contact avec de nouveaux fournisseurs de matériel de protection. Après approbation de l'Inspection des Finances, le service d'appui a acheté lui-même le matériel de protection.

Cette situation problématique a pu se normaliser dans la deuxième partie de 2020.

En outre, des instructions de l'employeur (SPF Justice) étaient également attendues concernant les mesures de protection du personnel judiciaire et le bien-être au travail. Le ministère public a dû prendre lui-même des mesures urgentes au début de la crise sanitaire en l'absence de telles instructions.

D'après certaines entités, la structure de consultation et la communication entre le Collège et les parquets étaient insuffisantes. La communication était principalement descendante, parfois incomplète ou tardive. L'inadéquation de la structure de consultation pourrait être liée au « pilotage » du ministère public mis en place durant la crise. Ce changement pendant la crise, a été perçu comme un inconvénient par six procureurs du Roi⁵⁶.

Le Collège explique qu'il est évident que les procureurs du Roi ont pris immédiatement les circulaires nécessaires qui contiennent des directives pour leur entité, puisque cette mission relève de leur responsabilité. Ces circulaires sont cependant limitées à leur entité et à leur arrondissement.

Par contre, les circulaires du Collège du ministère public (et du Collège des procureurs généraux) ont une portée nationale et doivent ensuite être traduites au sein de l'organisation via les procureurs généraux et les procureurs du Roi. La concertation dans ce cadre nécessite davantage de temps. En outre, les COL devaient être harmonisées avec les décisions du Conseil national de sécurité, puis du Comité consultatif, et avec les mesures gouvernementales extrêmement nombreuses et de nature très diverse (arrêtés ministériels contenant des mesures urgentes pour limiter la propagation du coronavirus, arrêtés de pouvoirs spéciaux, lois contenant des dispositions en matière de Justice, etc.).

⁵⁶ Lorsqu'il s'est avéré que la communication et la concertation entre le groupe de projet « corona » et les procureurs du Roi étaient jugées insuffisantes par ces derniers, il a été décidé qu'à partir de septembre 2020, le ministère public serait piloté par le COMPG « au grand complet » (ministère public - procureurs généraux). L'appui par le groupe de projet « corona » était également maintenu. Voir partie 3.1.1 « mise en place des premières mesures ».

Le Collège rappelle que les parquets ne constituent pas des entités judiciaires distinctes mais font partie du corps hiérarchisé du ministère public. Les procureurs du Roi exercent la fonction de ministère public sous l'autorité des procureurs généraux.

En matière de politique, l'article 143bis, §2, du Code judiciaire dispose que le Collège des procureurs généraux décide – et ses décisions sont contraignantes – de toutes les mesures utiles en vue :

« 1° de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives visées à l'article 143quater, et dans le respect de leur finalité ; 2° du bon fonctionnement général et de la coordination du ministère public ».

En matière de gestion, l'article 184, §1, du Code judiciaire dispose que le Collège du ministère public prend – en guise de recommandation ou de directive contraignante – toutes les mesures nécessaires à la bonne gestion du ministère public :

« 1° le soutien à la gestion en exécution de la politique criminelle déterminée par le Collège des procureurs généraux conformément à l'article 143bis, § 2 ; 2° la recherche de la qualité intégrale, notamment dans le domaine de la communication, de la gestion des connaissances, de la politique de qualité, des processus de travail, de la mise en œuvre de l'informatisation, de la gestion stratégique des ressources humaines, des statistiques, ainsi que de la mesure et de la répartition de la charge de travail afin de contribuer à une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité ; 3° le soutien à la gestion au sein des entités judiciaires du ministère public ».

Toute décision en matière de politique et de gestion doit bien entendu se traduire sur le plan opérationnel.

Opinion du CSJ :

Les relations entre le Collège et les parquets ont été mises sous tension au début de la crise, car les rôles et responsabilités des deux parties n'étaient pas clairement définis pour faire face à une situation de crise.

La recherche d'une certaine uniformité dans les pratiques apporte de la clarté aux citoyens et autres acteurs. Lorsqu'il s'agit de gérer une crise locale, on peut supposer que le rôle d'un organe central, tel que le Collège, est de faciliter et de coordonner. Cependant, le Collège n'interviendra en principe pas, puisque ce sont les procureurs du Roi et le procureur général territorialement compétent qui seront les responsables principaux. Cependant, la crise du covid19 est une crise nationale, qui touche l'ensemble du territoire et qui dépasse clairement le niveau local. Cela signifie que le Collège, en tant qu'acteur central, assume la responsabilité de la gestion de la crise. Les Collèges (MP et PG) prennent toutes les mesures nécessaires en matière de gestion et en matière de politique, celles-ci sont ensuite traduites dans/par les différentes entités et influencent donc la mise en place du travail opérationnel sur le terrain (structure hiérarchique).

3.2.7 Les moyens et ressources

Constats :

18. Les tribunaux et les parquets ont manqué de ressources et de moyens durant la crise.

19. Les ressources manquantes sont matérielles, informatiques et humaines.

20. Plusieurs présidents ont fait part de leur souhait de pouvoir suivre des formations sur la gestion d'une crise ou de pouvoir disposer dans le futur d'un expert en la matière.

21. Il y a une nécessité générale de disposer de dossiers numérisés.

Analyse

A. Les tribunaux de première instance :

Un tribunal manque d'ordinateurs portables, de casques, d'écrans dans les salles d'audiences, d'un système de sonorisation, d'un système technique permettant la gestion des sessions en bloc afin de pouvoir les organiser efficacement. Il subsiste également des problèmes techniques concernant les dépôts électroniques.

Dans un autre tribunal, il y a une pénurie d'ordinateurs portables, de fichiers numériques, de matériel technique pour l'organisation des audiences par vidéoconférence (écrans, son, bonne connexion, etc.) Le dépôt électronique est plus courant, mais les documents sont déposés par les avocats de différentes manières (fax, lettre).

Neuf tribunaux disent manquer de ressources humaines (magistrats, greffiers et personnel administratif). Ce n'est pas dû à la crise sanitaire, mais ce problème qui est lié à la politique du gouvernement de ne pas remplir les cadres légaux, a rendu l'impact de la crise sur la continuité du service encore plus important.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège explique que l'ordre judiciaire manque de moyens pour gérer la crise :

Il manque de moyens informatiques :

- Beaucoup de dossiers ne sont pas encore numérisés, de sorte qu'il n'est pas toujours possible de travailler à distance lorsqu'une directive interdit de ramener des dossiers chez soi. Les investissements dans le cadre d'un dossier juridique intégral numérisé devraient être augmentés afin que tant les justiciables que les membres du personnel judiciaire puissent consulter les dossiers depuis leur domicile.
- Le personnel judiciaire (niveaux C & D) de l'ordre judiciaire manque d'ordinateurs portables et/ou d'outils de communications modernes sur les ordinateurs permettant de se connecter rapidement avec les collègues (casque avec micro) en travaillant à domicile. Il y a aussi un manque de GSM pour les membres du personnel dans des fonctions clés.
- Le déploiement de matériel pour la vidéoconférence se limite, à ce jour, à quelques projets pilotes ; il manque un déploiement national.
- Les justiciables comme les entités judiciaires devraient avoir un outil de gestion des audiences. Cet outil permettrait de programmer les audiences physiques dans les bâtiments de justice dans des créneaux horaires spécifiques. Une communication (digitale) transparente éviterait que trop de personnes soient présentes trop longtemps de façon inutile dans les bâtiments de justice.

Le Collège a décidé de ne pas être attentiste et une enquête a été lancée auprès des chefs de corps afin de connaître leurs besoins en informatique pour ensuite les revendiquer.

Les résultats seront transmis au SPF Justice afin de demander plus de matériel pour, notamment, accroître les possibilités de télétravail.

Il manque de moyens en personnel :

- Les cours et tribunaux sont confrontés à un manque structurel de personnel. Les cadres légaux des magistrats et du personnel judiciaire ne sont plus remplis depuis des années ;
- Il manque une affectation flexible du personnel, par exemple à l'accueil et à l'entretien, en ces temps de crise.

Le Collège procède à l'évaluation des besoins futurs en termes de personnel pour les différentes entités judiciaires.

Des initiatives législatives sont prises et des moyens correspondants sont nécessaires pour gérer la crise actuelle :

- Il existe un besoin de reconnaissance et de concrétisation de la Justice en tant que prestataire essentiel de services⁵⁷⁵⁸. (Réal problème lorsque le Collège essaye de garantir la continuité du service, par exemple en demandant plus de matériel de protection, en établissant des priorités dans les tests, etc).
- Une base légale pour le télétravail et une compensation financière pour le télétravail sont demandées.
- Il est nécessaire d'assouplir les dispositions applicables aux personnes pouvant bénéficier du remboursement des indemnités kilométriques pour la prestation de services ou du remboursement des trajets domicile-travail effectués avec leur propre véhicule ;
- Une affectation budgétaire spécifique de ressources pour les situations de crise semble utile. En effet, dans la crise COVID-19, il faut tenir compte à la fois des coûts d'investissement réguliers et des coûts de fonctionnement pour faire face aux coûts spécifiques de la crise (par exemple, écrans de protection, gels de désinfection, gants, matériel de balisage, etc ;)

C. Les parquets :

La majorité des parquets (onze) expliquent avoir souffert d'un manque de ressources pour pouvoir gérer la crise sanitaire. Ces ressources manquantes sont des ressources matérielles (de protection) et informatiques ; pour certains, il y a eu également un manque de ressources humaines.

Dans un parquet, la mise en place du télétravail n'a pas été facile en raison du manque de matériel informatique et de numérisation des documents.

Concernant le manque de matériel de protection, au début de la crise, le personnel du parquet a dû se procurer lui-même ses propres masques.

Dans un autre parquet, il y a un manque d'ordinateurs portables pour le personnel administratif. Ce parquet manque de personnel administratif et de criminologues.

Dans un troisième parquet, tout le monde ne dispose pas encore d'ordinateurs portables. Cela a rendu le télétravail difficile, d'autant plus que la digitalisation des documents/dossiers n'est pas totale. Pour ce qui est du matériel de protection, son arrivée s'est fait attendre. Cela a entaché la crédibilité de l'organisation.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège est conscient du manque d'ordinateurs pour le personnel administratif des parquets.

Lors de la crise, la demande était beaucoup plus importante que l'offre. Le service d'appui avait demandé 250 ordinateurs et n'en a reçu que 100. Des demandes continuent d'affluer aujourd'hui. Une concertation avec le service ICT du SPF Justice est prévue afin de rationaliser la distribution des ordinateurs portables.

Au début de la crise, le Collège a reçu une forte demande de casques audio pour les réunions et les audiences. Le service d'appui a interrogé les entités sur leurs besoins. L'inspection des finances n'a approuvé qu'une partie des commandes.

Le manque de moyens n'est pas uniquement, selon le Collège, imputable au SPF Justice mais également à l'Inspection des finances et au respect des règles en matière de marché public.

⁵⁷ Le CSJ appuie cette notion de service essentiel dans son avis sur l'avant-projet de loi « pandémie » publié le 22/03/2021 sur son site internet. <https://csj.be/fr/publications/2021/lutter-contre-une-pandemie-ne-doit-pas-se-faire-au-detriment-du-bon-fonctionnement-de-lordre-judiciaire>.

⁵⁸ Dans l'annexe de l'arrêté ministériel du 18/03/2020 relatif aux mesures urgentes pour limiter la propagation du coronavirus COVID - 19, la justice est considérée comme un service essentiel. <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2020/03/18/2020030331/staatsblad>

Dans une crise comme celle-ci, la confiance des chefs de corps envers le Collège doit être maximale concernant les demandes de ressources.

Au début, il y avait aussi un problème pour les masques buccaux ; les prisons ont dû en fabriquer. (Voir thème suivant pour les commandes de matériel).

Le Collège souhaite souligner la nécessité absolue de garantir à tout moment pendant une crise les moyens de communication externes et internes (ordinateurs, GSM,...) des collèges et de l'ensemble des entités du ministère public. Ceci devrait constituer une mission prioritaire du SPF Justice.

E. SPF Justice :

Le soutien du SPF Justice pour la fourniture de matériel de protection a été très faible durant la crise, en partie en raison de l'incapacité des fournisseurs du « e-catalogue » à livrer à la Justice, qui a pourtant été désignée comme un secteur clé et ce, en partie en raison du manque de certitude budgétaire pour les dépenses supplémentaires. La plupart des chefs de corps ont réagi en « bon père de famille » et ont permis d'assurer une certaine sécurité.

Concernant les enveloppes « covid19 », le SPF Justice explique qu'il n'y a pas de budget pour les ordinateurs portables. Ce budget « covid » qui a été mis en place durant cette année ne concerne que les coûts de fonctionnement et non les coûts d'investissement.

Le SPF Justice mentionne que les procédures de recrutement « corona » pour engager du personnel d'accueil et du personnel de nettoyage ont été rapides⁵⁹. Cependant, cela n'a pas été le ressenti sur le terrain. Le SPF Justice explique que la Direction générale Ordre judiciaire, dénommée ci-après DGOJ, a réagi rapidement. Elle a fait les calculs en tenant compte des besoins en terme de personnel dans les différents bâtiments et a constaté que certaines juridictions n'avaient pris aucune initiative en la matière. Il y avait un budget pour 74 recrutements et finalement seules 65 personnes ont été recrutées.

Les contrats « corona » ont expiré conformément à la procédure décidée par l'inspecteur des finances.

Le SPF considère qu'il doit disposer d'une organisation meilleure et plus rapide de la gestion des ressources. Il souhaite pouvoir consulter directement les fournisseurs en cas de crise, rechercher systématiquement des ressources alternatives et avoir un mécanisme de distribution des ressources : qui obtient quoi ? Qui livre à qui ? Qui distribue en interne ?

Opinion du CSJ :

Les audits ont indubitablement manqué de ressources et de moyens pour pouvoir garantir la continuité des services et assurer la sécurité de tous. Ce problème est connu depuis longtemps au sein de l'ordre judiciaire.

En outre, il aurait été utile, durant la crise, de disposer d'un gestionnaire de crise.

Le CSJ constate également, qu'à certains moments, les ressources n'étaient peut-être pas adéquates ni appropriées. Par exemple, de nombreux chefs de corps ont expliqué utiliser l'application Skype avant que l'application Webex ne soit mise à disposition de l'ordre judiciaire, et ce alors qu'ils étaient satisfaits de l'application Skype.

⁵⁹ Contrats « cash-flow ». Le personnel « cashflow » fait référence à des personnes engagées sous contrat « cashflow » (lorsque le SPF Justice constate, au cours d'un exercice budgétaire, que le budget en personnel disponible pour cet exercice budgétaire ne sera pas entièrement utilisé, les moyens budgétaires concernés sont affectés au recrutement temporaire de personnel au lieu de rester inutilisés. Il s'agit dans ce cas de collaborateurs affectés par le SPF Justice aux tribunaux où les besoins sont les plus importants, après concertation avec le Collège. Ils s'y trouvent dans les liens de contrats à durée déterminée (jusqu'au 31.12 de l'année concernée), en attendant que des places vacantes soient pourvues).

Plusieurs présidents ont dû compléter un tableau Excel mentionnant les besoins de leur tribunal. C'est une bonne initiative du Collège pour aider les tribunaux. New Infra a toutefois créé un double emploi en demandant la même chose à certains tribunaux. Il y a un problème de rôles et responsabilités non définis.

Le CSJ constate néanmoins que les entités ont fait le nécessaire avec les ressources disponibles pour assurer la continuité de leurs services du mieux qu'elles pouvaient.

3.2.8 Commandes de matériel de protection

Constats :

22. Les tribunaux et les parquets se sont débrouillés seuls, dans un premier temps, pour pouvoir assurer la santé et la sécurité de leurs collaborateurs et des visiteurs, certains ont acheté leur matériel de protection avec leurs propres deniers. Les Collèges ont ensuite pris le relais pour les commandes et l'envoi du matériel aux entités.

23. L'approvisionnement en équipements de protection était très rare. Bien que le système judiciaire soit un service essentiel, les fournisseurs ne lui ont pas accordé la priorité. Des livraisons importantes ont été retardées.

24. Les enveloppes « covid19 » qui ont été mises en place durant la crise ne concernaient que les coûts de fonctionnement et non les coûts d'investissement. Certains audités ignoraient l'existence de ces enveloppes.

25. Les procédures d'achat et les règles budgétaires en cas de crise sont assez lourdes.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

En ce qui concerne la commande du matériel de sécurité, onze tribunaux expliquent avoir dû passer par le Collège pour passer commande lors de la crise. En temps normal, c'est au SPF Justice que les tribunaux commandent leur matériel via le "e-catalogue" du SPF Justice.

Cependant, six tribunaux mentionnent que le rôle exact du Collège et du SPF Justice concernant ces demandes de matériel n'était pas clair.

Neuf tribunaux expliquent que le matériel commandé est arrivé trop tard.

Les treize tribunaux ont pris l'initiative de se procurer eux-mêmes leur matériel.

Ils ont dû se débrouiller autrement pour pouvoir assurer la sécurité et la protection de chacun (aide demandée à la commune, achat dans des magasins locaux, au Brico, à la pharmacie, demande à des amis, à une société privée,...).

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège explique que la gestion autonome n'a pas encore été mise en place. Actuellement, le Collège est encore dépendant du ministre et du SPF Justice.

Cela signifie que le pouvoir de décision du Collège dépend des moyens que l'on veut bien lui allouer.

En début de crise, certaines entités judiciaires ont passé elles-mêmes des commandes.

Par la suite, le Collège a pris lui-même l'initiative de recenser les besoins en matériel de protection et de passer des commandes, car le SPF Justice n'avait pas pris cette initiative.

Le Collège a ensuite recommandé aux comités de direction de commander eux-mêmes du matériel de protection sur le marché local et a demandé au SPF Justice de prendre ses responsabilités en confirmant que ces commandes seraient remboursées par les frais de fonctionnement propres des comités de direction. Cette confirmation n'a pas eu lieu.

Les comités de direction ont été informés le 9/05/2020 que les commandes seraient remboursées par le SPF Justice à travers leurs propres frais de fonctionnement.

Les achats effectués après le 1/09/2020 ne pouvaient plus être remboursés avec l'enveloppe Corona car le SPF Justice ne pouvait plus garantir ce remboursement. Les comités de direction ont reçu cette information mais certaines ambiguïtés subsistent sur le terrain.

Actuellement, il y a toujours des manques au niveau du matériel (laptop) et au niveau juridique (pas de textes légaux concernant le télétravail pour le personnel judiciaire).

Le SPF justice a amélioré sa réactivité, notamment au niveau du matériel IT, mais l'ordre judiciaire se trouve toujours loin du compte comparé aux besoins du terrain. Des réunions sont prévues avec le SPF justice pour savoir comment un plan de crise pourrait être rédigé.

C. Les parquets :

En ce qui concerne la commande du matériel de sécurité, les parquets expliquent avoir dû passer par le service d'appui du Collège pour passer commande lors de la crise.

En temps normal, c'est au SPF Justice que les commandes se font via le « e-catalogue ».

Cependant, il y a eu un nombre élevé de demandes et des problèmes au niveau des stocks chez les fournisseurs. Le service d'appui du Collège a donc repris l'organisation compte tenu du fait que le processus central d'achats n'avait pas fonctionné correctement.

Le matériel de protection est arrivé avec du retard ; dès lors, douze parquets ont pris l'initiative de se procurer eux-mêmes leur matériel. Le matériel a pu être :

- soit acheté par le chef de corps avec ses propres deniers ;
- soit acheté sur le budget des frais de fonctionnement de l'entité ;
- soit fabriqué par le personnel.

Un premier parquet explique qu'il attendait du matériel du SPF Justice, mais selon lui, le SPF Justice était complètement absent durant cette crise.

Un deuxième parquet explique que les commandes de matériel auprès du SPF Justice et du service d'appui sont arrivées mais avec un certain retard.

Un autre parquet mentionne que le SPF Justice a remboursé les premiers achats du matériel de protection.

Cependant un dernier explique qu'aucun remboursement des achats de matériel de protection réalisé par le parquet n'a été effectué par le SPF Justice ou par le service d'appui.

Le rôle exact du Collège et du SPF Justice concernant les demandes de matériel n'était pas clair.

De plus, il y a eu un manque de clarté dans la communication sur le budget et sur le processus d'achat. D'abord, les parquets passaient par le SPF Justice, ensuite par le service d'appui, pour ensuite effectuer les achats eux-mêmes mais sans savoir si un remboursement via l'enveloppe « covid19 » créée par le SPF Justice était possible.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège explique dans son évaluation, que les autorités fédérales ne disposaient pas d'un stock de matériel de protection. Au début de la crise il y a eu un manque de clarté quant à savoir qui allait être responsable des achats et du financement (la DGRO du SPF Justice faisait référence au département du budget central du SPF et celui-ci faisait référence au SPF Santé publique) et un manque de communication et de gestion de la crise.

Le service d'appui a coordonné, très rapidement, l'achat d'équipements de protection pour l'ensemble des parquets, sur base des rapports établis par les conseillers en prévention et après enquête au sein des comités de direction.

Comme aucun matériel de protection n'était disponible auprès des fournisseurs du SPF Justice (tout est allé au SPF Santé publique), le service d'appui a acheté lui-même le matériel de protection, après approbation de l'Inspection des finances⁶⁰.

Les dépenses effectuées par le service d'appui et par les parquets seront récupérées par le biais des provisions extraordinaires constituées à cet effet (au sein du SPF BOSA).

L'organisation pratique des livraisons sur place a été possible grâce au déploiement de personnes au sein du service d'appui et, localement, dans les entités elles-mêmes.

L'absence de définition claire des rôles et responsabilités, le manque de stocks chez les fournisseurs actuels du SPF Justice, les ambiguïtés concernant le budget à utiliser et la communication insuffisante entre les différents acteurs ont fait que les premiers équipements de protection ont dû être achetés par les parquets eux-mêmes, en début de crise, puis par le service d'appui. Malgré la centralisation des achats, les matériaux de protection n'ont pas non plus été livrés rapidement.

Le Collège a ensuite anticipé, avec le service d'appui, la deuxième vague, et a recensé les besoins du ministère public et passé les commandes de matériel auprès d'un nouveau fournisseur du SPF BOSA pour la période jusqu'à fin décembre 2020.

E. Le SPF Justice :

Une grande partie des commandes se fait via le catalogue électronique (e-catalogue). Tout le monde y a accès et peut passer ses commandes. Mais le nombre de demandes, lors de la crise, était trop élevé et les délais de livraison, trop longs. Les entités auditées ont fait des achats et le SPF Justice affirme qu'il a remboursé leur coût.

Le SPF lors de son entretien avec le CSJ explique, qu'au début de la crise, le matériel de protection pour le personnel a été acheté par les entités elles-mêmes grâce au budget des frais de fonctionnement. Le SPF Justice a connaissance que certaines entités ont réagi plus tard que d'autres car elles n'étaient pas au courant de la compensation financière (enveloppe « covid19 ») existante.

Après le lock down, un autre type de matériel a été rendu nécessaire, comme le plexiglas. Le SPF a réagi par l'intermédiaire de New infra, mais cela a été très lent à cause des marchés publics. Les achats ont été effectués, dans un premier temps, par les comités de direction, puis, plus tard, du matériel a été livré par la DGOJ du SPF Justice (gel hydro alcoolique pour le public - écrans plexiglas).

Opinion du CSJ :

La procédure de commande de matériel de protection, durant la crise, n'était pas claire pour tout le monde. Comme déjà mentionné, en temps normal, les entités passent leurs commandes de matériel via le « e-catalogue » du SPF Justice. Pendant la crise, les Collèges ont décidé assez rapidement de reprendre ce rôle. Cependant, au

⁶⁰ 100.000€ du crédit de fonctionnement général du service d'appui du Collège ont été réservés pour les achats Corona.

début, les entités n'ont pas reçu/trouvé de matériel de protection car les fournisseurs centraux du SPF ne disposaient pas de stocks suffisants (tout est allé au SPF Santé publique). Elles se sont débrouillées seules pour en avoir (en passant commande autrement, en achetant dans des magasins locaux, ...).

Il aurait fallu, dès le début, clarifier les rôles et responsabilités respectifs des Collèges et du SPF Justice. Cela aurait permis de gagner du temps et de ne pas faire un double voire un triple travail pour passer commande. (commandes via le e-catalogue du SPF Justice, commandes via les Collèges, commandes via New Infra dans certaines entités).

Le CSJ a, de plus, constaté que les procédures d'achat et les règles budgétaires lors d'une crise ne sont pas claires et sont assez lourdes, ce qui peut ralentir la réaction dans les situations de crise.

Le SPF Justice explique que les dépenses ont été remboursées, mais certaines entités mentionnent que ce n'est pas le cas.

De nombreux audités n'avaient pas connaissance de l'existence de l'enveloppe « covid19 », une meilleure communication de la part du SPF Justice au sujet de cette aide mise en place (et sur la procédure à suivre pour faire appel à cette l'enveloppe), aurait permis à plusieurs chefs de corps de récupérer leurs fonds personnels utilisés pour acheter les premiers équipements de protection.

3.3 SE PREPARER POUR L'AVENIR

► En lien avec la question d'audit n°6 :

Vérifier :

- a. Comment les audités se préparent pour garantir la continuité de leurs services en cas de crises similaires à l'avenir ;
- b. Qui peut élaborer une telle politique en la matière.

3.3.1 Le plan de continuité⁶¹

Constats :

1. Aucun audité ne disposait avant la crise d'un plan ou d'une politique pour assurer la continuité du service en cas de crise.
2. Certains chefs de corps ont l'intention de rédiger un plan et/ou trouveraient le plan de continuité très utile.
3. Les Collèges et le SPF Justice ont décidé de ne pas rédiger de plan de continuité. D'autres initiatives sont en cours.

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Cinq tribunaux aimeraient que le Collège établisse les grandes lignes à suivre en cas de crise à l'avenir.

Cinq tribunaux pensent que disposer de l'aide d'un expert en gestion de crise, lors d'une crise, ou du moins pouvoir suivre une formation en la matière, aiderait fortement à faire face à une crise.

Quatre tribunaux expliquent qu'ils ne sont pas sûrs qu'il appartienne au Collège d'établir un tel plan. En effet, un tribunal n'est pas l'autre.

Trois tribunaux expliquent que c'est au SPF Justice d'établir un tel plan.

Trois tribunaux ont cependant pris des initiatives dans ce sens.

Dans un tribunal, la présidente a directement réalisé un dossier web et papier pour expliquer tout ce qui devrait être fait si une nouvelle crise survenait.

Dans un autre tribunal, le système de communication et de concertation était déjà établi avant la crise ; il n'est donc pas parti de zéro.

Dans un dernier tribunal, la gestion de la crise est quotidienne au niveau du comité de direction, à cause de la rareté des ressources humaines.

⁶¹ Le plan de continuité d'activité (business continuity plan) est un document qui recense les procédures et les outils à mettre en place pour assurer la continuité de services essentiels de l'organisation. Une interruption d'activité, même limitée, peut suffire à compromettre la place ou la réputation d'une entreprise sur un secteur d'activité concurrentiel. La rédaction d'un plan de continuité d'activité est donc une façon d'anticiper les crises et de se prémunir contre leurs effets les plus graves.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Le Collège ne disposait pas de plan visant à garantir la continuité du service et des activités des cours et tribunaux en période de crise. Il a, cependant, toujours fait le maximum, dans le respect des directives du Conseil national de sécurité, afin de garantir la continuité des cours et tribunaux.

En concertation avec les différents partenaires, un travail a été fait sur un plan de crise et ce, tant au niveau de la Justice dans son ensemble, avec les différents partenaires, qu'au sein du Collège en soutien aux comités de direction.

Le Collège explique que le Comité de gestion commun (CoGeCom)⁶² renvoie au comité constitué des membres du comité de direction du SPF Justice et des présidents des Collèges. Un membre de la cellule stratégique du ministre est également présent à ces réunions. Le CoGeCom est responsable du pilotage et du suivi global de ces plans (de crise).

Le Collège des cours et tribunaux a une responsabilité partielle. Il entreprend des actions spécifiques afin de garantir la prestation de services et les activités des cours et tribunaux en période de crise.

Le fil rouge de la nature de ces actions est le suivant :

- Organiser un mécanisme de gestion de crise, indépendamment du type de crise. Les réactions à la crise doivent être automatiques et immédiates.
- Au niveau stratégique, des accords doivent être conclus au sein du Comité de gestion commun sur les rôles et les fonctions du SPF Justice et de ses Collèges. Un plan de gestion de crise est en cours d'élaboration au sein du Collège des cours et tribunaux, avec une série de questions : Quand parle-t-on d'une situation de crise ? Lorsqu'une situation de crise se produit dans une ou plusieurs entités judiciaires, quels sont les mécanismes mis en place ? Quand l'équipe de gestion de crise rend-elle opérationnelle la cellule de crise opérationnelle ?
- Sur le plan opérationnel, les points suivants doivent être clairs : qui fait partie de la cellule de crise et quels sont les canaux de communication et les méthodes de travail qui sont activés.
- Au niveau de la communication, les responsabilités en matière de communication interne et externe sont indiquées.
- Les activités-clés doivent être clairement définies par type de crise. Au niveau de la continuité des activités, des définitions des tâches et fonctions essentielles sont préparées par type de crise. Les plans d'urgence et les plans d'évacuation doivent être préparés et mis en pratique.

Le Collège a également organisé, le 20 novembre 2020, une journée de réflexion stratégique avec les comités de direction. Cela s'est fait sous forme de webinaire. Les rôles, valeurs et objectifs stratégiques du Collège ont été clarifiés.

Le Collège rappelle qu'il est chargé du management de l'ensemble des cours et tribunaux belges. Son objectif est d'assurer le bon fonctionnement du siège et de s'efforcer de participer à l'indépendance, la qualité et l'efficacité des cours et tribunaux, et à leur orientation vers les citoyens. Conformément à ses missions légales, la principale tâche du Collège est d'apporter un soutien aux comités de direction de différentes manières :

- en soutenant les comités de direction dans leur gestion autonome ;

⁶² Le comité de gestion commun (CoGeCom) est l'organe officiel au sein duquel les Collèges sont impliqués dans les décisions de gestion prises par le SPF Justice et le ministre de la Justice. Le CoGeCom se compose du président, des directeurs des services d'encadrement et des directeurs généraux du SPF Justice, du directeur de la cellule stratégique, du président et d'un membre de chaque Collège ainsi que des directeurs de services d'appui. La Cour de cassation assiste également aux réunions en tant que membre observateur. Les décisions sont adoptées par consensus par le président du Comité de direction et les présidents des Collèges. En l'absence de consensus, la décision est soumise au ministre de la Justice.

- en prenant et en facilitant des initiatives d'amélioration, notamment par des mesures qui organisent l'informatisation, une politique stratégique des ressources humaines et la mesure de la charge de travail ;
- en émettant des directives et des recommandations contraignantes aux comités de direction ;
- en justifiant les ressources nécessaires et en assurant une gestion et une utilisation optimales de ces ressources.

Suite à cette journée de réflexion et dans l'optique de la réalisation d'un plan de gestion de crise, le Collège a rédigé des procédures pour définir :

- Quand un incident peut-il être déclaré comme une crise par un comité de direction ?
- Quand une crise peut-elle être déclarée crise nationale par plusieurs comités de direction ?
- Quand le Collège doit-il prendre l'initiative ?
- Les activités clés qui doivent se poursuivre.

C. Les parquets :

Dix parquets ont mentionné avoir l'intention de rédiger un plan et/ou trouveraient un plan de continuité très utile.

Un parquet a rédigé un document qui permet de prioriser les mesures à prendre.

Un autre parquet a rédigé un document qui reprend les tâches essentielles. Ce type de plan est inséré dans trois circulaires qui ont été validées par le comité de direction.

Un autre parquet a développé un « baromètre des couleurs » pour une pandémie et a utilisé le plan de continuité établi dans le passé pour les attaques terroristes comme ligne directrice pour faire face à la crise Covid.

Un parquet est en train de rédiger un plan. Il se base sur l'INTOSAI et va réaliser une analyse de risques et une analyse des processus critiques.

Un autre parquet explique que dans le contexte du terrorisme, un dispositif en cascade avait été mis en place en cas d'incident majeur. Cela permettait de déterminer qui prenait en charge quelles fonctions. Il a étendu cette manière de travailler avec les directives Covid ; il reprendra tout cela dans une note.

Un dernier paquet a l'intention, pour la fin de l'année, de rédiger un plan qui contiendrait les principaux points d'attention en cas d'urgence.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège ne réalisera pas de plan de continuité. Il explique que la rédaction d'un tel plan implique de répertorier tous les scénarios de catastrophes possibles susceptibles de se produire (analyse des risques), ce qui demeure un exercice très théorique qui dépend en outre en grande mesure de la nature de la crise et de l'attitude des autres acteurs.

Le Collège peut répondre aux situations d'urgence. La structure hiérarchique du ministère public permet à ce dernier de donner des directives contraignantes et de les faire accepter facilement.

Le ministère public a l'expérience des situations de crise, pour lesquelles il existe des scénarios, notamment pour les attentats terroristes ou les prises d'otage criminelles.

Le Collège des procureurs généraux et le Collège du ministère public peuvent s'appuyer sur de nombreuses années de fonctionnement dans un cadre légal clair, disposent d'une connaissance très approfondie et immédiate des objectifs du ministère public, de ses activités essentielles et de ses processus clés, et peuvent dans ce cadre compter sur l'appui expérimenté des réseaux d'expertise. Les collèges se réunissent chaque semaine. Les rôles et les responsabilités de chacun au sein du ministère public et des collèges sont clairs et définis par la loi. Le Collège a également démontré qu'il peut prendre des mesures correctives dans le cadre de la gestion de la crise du coronavirus. La structure hiérarchique du ministère public et la possibilité pour les collèges de diffuser des directives et des COL contraignantes permettent des réactions très rapides ainsi que, si nécessaire, des ajustements fluides.

En cas d'une nouvelle crise et en fonction de la nature de celle-ci, le Collège est favorable à la diffusion très rapide d'une COL contenant des directives générales qui peuvent ensuite être concrétisées par les chefs de corps pour leur entité et leur arrondissement. Cette méthodologie a également été suivie dans le cadre de la crise et ce, tant au niveau de la gestion (avec la COL OMP 3/2020) qu'au niveau de la politique (dans ce cadre, non seulement une circulaire générale COL 6/2020 a été diffusée très rapidement, mais des dizaines de circulaires pertinentes ont également été immédiatement analysées et, si nécessaire, révisées et diffusées après discussion et adaptation au sein du Collège des procureurs généraux). Pendant la crise, ces COL étaient à considérer comme les plans de continuité des deux collèges. Le Collège préfère continuer à fonctionner de la même manière en cas de nouvelle crise.

E. Le SPF Justice :

Le SPF Justice considère qu'un plan de continuité est nécessaire, mais pas au niveau du SPF. Il veut offrir un soutien et une méthodologie, mais l'initiative doit venir de l'organisation elle-même.

Opinion du CSJ :

Certains audités mettent des éléments en place comme des processus, des cadres, des lignes directrices, un plan de crise. Même si ce n'est pas un plan de continuité des activités comme on l'entend, cela ne peut être que positif pour le futur.

Le CSJ pense que les Collèges ont un rôle à jouer dans la conception d'un plan de continuité ; du moins ils devraient établir des grandes lignes directrices. Ce travail doit être fait en collaboration avec le terrain. L'aide d'un expert en business continuity pourrait aider fortement les chefs de corps et les Collèges.

Un tel plan devrait contenir :

- **Un contexte** : les objectifs de l'entité, les activités essentielles et les processus clés (nécessaires au fonctionnement des activités essentielles).
- **Une analyse de risque** : ou du moins une liste des conséquences à différents scénarios qui pourraient se produire (ex : pandémie mondiale).
- **Une stratégie de continuité du service** : pour l'ensemble des activités et, en cas de nécessité de restreindre certaines de celles-ci, pour les activités essentielles, quel est le niveau de service minimum à produire ? Combien de temps l'activité peut-elle être interrompue ? Quelles sont les ressources disponibles pour assurer ces activités ?
- **Des rôles et responsabilités** : doivent être établis.
- **Un dispositif de gestion de crise** : qui permet de conduire la mise en œuvre du plan en cas de crise et le communiquer.
- **Un dispositif d'amélioration** : pouvoir vérifier l'efficacité du plan à l'issue d'une crise, ce qui permet une amélioration continue du système.

3.3.2 Dans le futur

Constats :

4. Tous les audités indiquent que la crise a mis en évidence les manques de ressources matérielles et humaines.

5. Les ressources (humaines, financières et matérielles) étaient insuffisantes pour assurer une continuité optimale des services.

6. Un plan de continuité reprenant la description des rôles, des responsabilités de chacun ainsi que la description des processus clés est nécessaire.

7. Les audités devraient disposer d'une réelle structure de collaboration et de concertation.

8. La majorité des audités demandent d'aller plus loin dans l'informatique (digitalisation, télétravail, vidéoconférence,...).

Analyse :

A. Les tribunaux de première instance :

Les tribunaux ont expliqué ce qu'ils estiment nécessaire pour assurer la continuité de leurs services dans le cadre d'une crise similaire future ou d'une troisième vague. Ils ont également fait part du manque de matériel de protection, de ressources et de moyens durant cette crise, mais aussi émis quelques points positifs.

Pour être mieux préparés lors d'une prochaine crise, la majorité des tribunaux demandent d'aller plus loin dans l'informatisation et de pouvoir :

- Disposer de ressources et moyens informatiques,
- Disposer d'ordinateurs portables pour pouvoir assurer le télétravail,
- Disposer d'écrans et de micros pour pouvoir assurer certaines audiences en vidéoconférence,
- Digitaliser les dossiers pour pouvoir travailler à domicile.

Les tribunaux évoquent également d'autres éléments qui devraient être pris en compte pour une prochaine crise :

- Disposer de plus de ressources humaines,
- Disposer d'un gestionnaire de crise ou du moins, pouvoir suivre une formation en la matière,
- Clarifier les rôles, responsabilités et mission du Collège⁶³ en temps de crise,
- Être consulté davantage par le Collège avant qu'il émette des recommandations ou des directives contraignantes,
- Clarifier le rôle du SPF Justice.

Pour ce qui est de la communication interne et externe, plusieurs tribunaux aimeraient la renforcer et créer une plus grande coordination au niveau des différentes juridictions.

Des éléments positifs ont pu être mis en lumière grâce à cette crise.

Les tribunaux s'accordent sur le fait que les interactions avec les différentes parties prenantes (internes et externes) ont été extrêmement utiles.

Les membres des tribunaux ont fait preuve de bonne volonté et de réactivité, ce qui a permis à chacun de s'adapter.

Le fait de travailler par bloc ou shift, de faire représenter les justiciables par leurs avocats, de mener des audiences par vidéoconférence, de permettre le télétravail, d'utiliser la procédure écrite, d'échanger par voie électronique, a permis de garder un service minimum.

B. Le Collège des cours et tribunaux :

Pour le futur, le Collège souhaiterait avoir un rôle stratégique et non opérationnel.

Cependant, il aimerait mettre en place un outil afin de pouvoir programmer les affaires à heure fixe aux audiences (pour éviter que tout le monde ne soit convoqué à la même heure). Certaines juridictions programment déjà les affaires à heure fixe.

Le rôle du Collège sera d'établir les besoins, recevoir les ressources et les distribuer sur le terrain. Ce travail de recherche des besoins du terrain est en cours.

⁶³Depuis la journée de réflexion stratégique du 20 novembre 2020, les rôles du Collège sont clarifiés. Voir page 68 du rapport.

C. Les parquets :

Les parquets ont expliqué ce qu'ils estiment nécessaire pour assurer la continuité de leurs services dans le cadre d'une crise similaire future ou d'une troisième vague. Ils ont également fait part du manque de matériel de protection, de ressources et de moyens durant cette crise.

Pour être mieux préparés lors d'une prochaine crise, la majorité des parquets demandent d'aller plus loin dans l'informatisation avec notamment :

- La digitalisation des dossiers,
- Le soutien des vidéo-conférences par un cadre légal,
- Le soutien de la possibilité de télétravail pour chacun par un cadre légal,
- La généralisation des signatures électroniques,
- Une meilleure infrastructure IT.

Les parquets évoquent également d'autres éléments qui devraient être pris en compte pour une prochaine crise:

- Disposer de plus de ressources et de moyens, tant en termes de matériel (IT, protection, ...) que de personnel (en IT, en communication, en personnel administratif, en magistrats,...),
- Évaluer l'impact des mesures prises,
- Disposer d'une réelle structure de collaboration,
- Motiver les équipes : certains parquets évoquent, dans les équipes, des tensions, une perte de convivialité, une anxiété croissante ou un repli sur soi.

D. Le Collège du ministère public :

Le Collège souhaite avoir l'autonomie des décisions concernant les ressources.

Le Collège insiste sur le fait qu'il est impératif d'avoir des dossiers numériques, de développer Justscan, de disposer d'ordinateurs portables pour les membres du personnel, d'avoir un cadre légal pour le télétravail. Il fait mention également de sa volonté d'avoir une réelle interconnexion entre les banques de données de la chaîne pénale et d'élargir son crossborder à d'autres domaines encore à définir.

Le Collège aimerait pour le futur garder sa composition habituelle, la création du nouvel organe, lors de la crise, n'a pas fonctionné comme prévu.

Grâce à son évaluation en interne, le Collège a réalisé que les procureurs du Roi n'étaient pas suffisamment informés lors de cette crise. La communication devrait donc être améliorée.

4. RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont regroupées autour des trois thèmes et sont classées par ordre d'importance :

- Les recommandations **importantes** sont celles jugées **les plus essentielles**, elles sont issues des constatations ayant un possible impact important sur l'entité auditée, ce type de recommandation demande la mise en place d'une ou plusieurs action(s) claire(s) **en priorité**.
- Les recommandations **non prioritaires** sont des **points d'attention**, celles-ci ne demandent pas obligatoirement d'actions concrètes, elles restent cependant **conseillées**.

Le rapport contient **11** recommandations, dont **2 importantes** et **9 non prioritaires**.

Dans la zone colorée à droite de la recommandation, il est indiqué à qui s'adresse la recommandation.

	Législateur	SPF JUSTICE	Tribunaux	Parquets	Collège des C&T	Collège du MP
1. Garantir la continuité du service						
Recommandation 1 : Veiller à ce que les informations sur les mesures prises dans les différentes entités puissent être trouvées rapidement et facilement sur les sites internet des Collèges, des tribunaux et des parquets.			x	x	x	x
Recommandation 2 : Permettre aux entités d'avoir des statistiques fiables et utiles.		x			x	x
Recommandation 3 : Rendre le télétravail possible, en allant plus loin dans la digitalisation des dossiers et en attribuant les ordinateurs portables nécessaires aux entités.		x				
Recommandation 4 : Clarifier les règles et les conditions pour accorder des dispenses de service.		x	x	x	x	x

	Législateur	SPF JUSTICE	Tribunaux	Parquets	Collège des C&T	Collège du MP
--	-------------	-------------	-----------	----------	-----------------	---------------

2. Ressources, compétences et rôles

Recommandation 5 : Clarifier les conditions d'utilisation de la vidéoconférence.	x					
Recommandation 6 : Mettre à disposition le matériel informatique nécessaire pour permettre la vidéoconférence.		x				
Recommandation 7 : Disposer d'une réelle structure de collaboration et de concertation avec les différentes parties prenantes.		x	x	x	x	x
Recommandation P1 : Fournir aux entités les moyens et ressources nécessaires pour assurer la continuité des services.		x				
Recommandation 8 : Développer un outil permettant de détecter les besoins (matériels, humains, informatiques) des entités.		x			x	x
Recommandation 9 : Mettre à disposition des entités un expert en gestion de crise.		x				

5. CONCLUSION

L'audit sur l'impact de la crise covid19 a examiné si les tribunaux de première instance, les parquets près ces tribunaux, ainsi que les Collèges du siège et du ministère public, ont pu assurer la continuité de leurs services, tout en accordant une attention suffisante à la santé et à la sécurité des collaborateurs et des justiciables, et en garantissant les droits de ces derniers.

Cet audit a également vérifié si les audités ont pu disposer de moyens, de ressources et de compétences pour faire face à une telle crise et comment ils se préparent pour faire face à une éventuelle crise similaire future.

1. Les audités ont pu garantir, dans une large mesure, la continuité de leurs services, en mettant en place de nouvelles façons de travailler, notamment par l'organisation du télétravail, la réorganisation des audiences, l'utilisation de la vidéoconférence, l'utilisation de la procédure écrite et la réorganisation des greffes, des secrétariats de parquets et des services d'appui des Collèges.

La sécurité et la santé des collaborateurs et des visiteurs, ainsi que le respect des droits des justiciables ont été garantis, autant que possible, grâce aux mesures prises au sein des entités et par les Collèges.

2. Les tribunaux de première instance et les parquets ont manqué de moyens et de ressources pour faire face à la crise. Ce manque de moyens concernait tant l'informatique et le matériel que les ressources humaines. L'achat et l'approvisionnement du matériel de protection s'est fait, dans un premier temps, par les entités elles-mêmes, avant d'être coordonné par les services d'appui des Collèges. Le matériel fourni par les Collèges est arrivé tardivement et cela à cause des fournisseurs habituels. Les enveloppes « covid19 » mises en place pendant la crise n'étaient pas connues par tous. Les procédures d'achats et les règles budgétaires en cas de crise ne sont pas faciles à comprendre.

Le manque de ressources humaines n'est pas dû uniquement à la crise, mais il a augmenté l'impact de cette dernière sur la continuité des services. De nombreux chefs de corps ont expliqué qu'il aurait été utile de disposer d'un expert en gestion de crise.

3. Les audités se préparent pour affronter une éventuelle crise similaire future ou une troisième vague. Certains ont l'intention de développer un plan de continuité. Un plan de continuité sert à clarifier les tâches, les rôles, les responsabilités de chacun, mais aussi à voir quelles sont les activités clés du tribunal ou du parquet et quels sont les processus critiques. Le CSJ est persuadé que la mise en place d'un tel plan au niveau des entités pourra fortement aider les chefs de corps à faire face à une crise future et donc à assurer la continuité de leurs services. Une telle politique devrait être soutenue par les Collèges, par exemple, par la mise en place de lignes directrices. Tous les audités demandent d'aller plus loin dans la digitalisation de dossiers et d'avoir à leur disposition plus de moyens et de ressources.

Suite aux différents constats établis par les auditeurs, le CSJ émet deux recommandations importantes :

RECOMMANDATION P1 : Fournir aux entités les moyens et ressources nécessaires pour assurer la continuité des services.

RECOMMANDATION P2 : Développer un plan de continuité des activités au niveau des entités avec l'aide des Collèges pour les grandes lignes directrices.

- Clarifier les responsabilités de chacun concernant la mise en place des mesures.
- Identifier les activités indispensables et les processus critiques pour la continuité du service.

- Développer une cartographie des tâches réalisables à domicile et des personnes qui peuvent effectuer le télétravail.
- Clarifier les rôles et responsabilités de chacun pendant une crise.
- Clarifier la procédure de commandes en tant de crise et en temps « normal ».

Bien que l'audit n'ait été mené qu'au sein des tribunaux de première instance, des parquets et des deux Collèges, les résultats de cet audit sont utiles pour l'ensemble de l'ordre judiciaire.

