

CIRCULAIRE COL OMP 01/2016 DU COLLEGE DU MINISTERE PUBLIC

—

**CIRCULAIRE RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DES PROCESSUS DE TRAVAIL
CORRECTIONNELS CRITIQUES VALIDES (PREMIERE INSTANCE)**

TABLE DES MATIÈRES

I. Objectif de la circulaire	2
II. Qu'est-ce que le BPM ?	2
III. Groupe de travail mixte national	3
IV. Lien avec la mesure de la charge de travail et l'allocation de moyens	3
V. Processus de travail critiques	4
VI. Comment procéder à la mise en œuvre ?	5

I. Objectif de la circulaire

Le législateur a, de longue date, prescrit dans la loi que le fonctionnement du ministère public devait être basé sur des processus de travail. La loi énonce quelles procédures doivent être suivies. Toutefois, la concrétisation de celles-ci a été confiée aux acteurs de terrain mêmes, qui, par le passé, ont rempli cette tâche au mieux de leurs capacités. Il en a découlé des pratiques divergentes concernant la définition de processus qui sont intrinsèquement identiques.

Le modèle de qualité du ministère public mettait déjà l'accent sur le thème particulier des processus de travail et sur les points à améliorer, ainsi que sur le rôle central que ces critères de qualité jouent dans le développement de l'organisation. Les processus de travail constituent en effet la clé de voûte des activités et de l'utilisation des moyens. Leur gestion implique un exercice constant, dont le but est de porter le ministère public à un niveau de prestation supérieur.

Durant les deux cycles de politique précédents (2000-2007 et 2007-2014), la méthodologie visant à déterminer les processus de travail a fait l'objet de multiples réflexions. L'actuel troisième cycle de politique du ministère public (2014-2021) sera dédié à l'affinement du modèle de qualité¹. À cet égard, les instruments de politique et de gestion développés seront systématiquement exploités dans le cadre du fonctionnement du ministère public. Ils permettent d'évaluer celui-ci de façon routinière, dans un souci permanent de qualité et d'amélioration.

Concrètement, cela signifie que, lors de la description des processus de travail – moyennant l'application de la méthodologie BPM exposée ci-après – tous les aspects de l'intervention du ministère public peuvent être analysés, en accordant une attention particulière à la cohérence et à la coordination. Une première étape consiste à optimiser les processus de travail correctionnels (critiques) au niveau de la première instance et à les mettre en œuvre à l'échelle nationale, afin de parvenir à une méthode de travail uniforme.

Ces processus de travail s'appliquent aux auditorats du travail. Si des adaptations de ces processus de travail s'imposent en raison des règles juridiques spécifiques aux auditorats du travail, elles devront être soumises au Collège du ministère public en vue de leur validation.

¹ Gestion intégrale de la qualité pour le ministère public. Les facteurs organisationnels ont déjà été élaborés dans le modèle GIQ destiné au ministère public, développé par l'ancien SPC, en collaboration avec la KULeuven et la Solvay Business School. Le nouveau cycle de politique sera consacré à l'opérationnalisation des facteurs axés sur les résultats. Dans le modèle GIQ, le BPM se situe sous le facteur organisationnel « Processus de travail et amélioration ». Les processus sont le moteur de l'organisation et en constituent le fonctionnement propre. D'une part, ils sont le point final des différentes conditions de base qui sont nécessaires pour faire tourner l'organisation de parquet et, d'autre part, ils constituent le point de départ grâce auquel l'organisation peut engranger des résultats.

II. Qu'est-ce que le BPM ?

Le **B**usiness **P**rocess **M**anagement (BPM) est une méthode permettant de gérer les processus de travail au sein d'une organisation. Le BPM englobe les activités coordonnées d'une organisation en vue de définir, de concevoir, de modéliser, d'exécuter, de contrôler et d'optimiser des processus de travail et se concentre, dans ce cadre, sur un ou plusieurs objectifs stratégiques ainsi que sur les besoins de l'organisation.

Il poursuit une double finalité : d'une part, cette méthode vise à déployer des effectifs et des moyens, dans le but de réaliser les ambitions de la façon la plus efficace et la plus efficiente qui soit et, d'autre part, elle tend à améliorer et à optimiser constamment le fonctionnement interne. Dès lors, le BPM n'est pas une initiative unique, mais un processus continu. En effet, les procédures doivent être surveillées et affinées en permanence en vue de répondre à l'évolution des besoins en général et de correspondre aux modifications apportées dans la loi et la réglementation.

Dans la pratique, le BPM est mis en œuvre à l'aide d'une série d'instruments, d'outils et de techniques qui soutiennent la réalisation des différentes tâches et l'exercice des responsabilités à divers niveaux. En vue d'assurer la cohérence dans les multiples projets et initiatives en matière de BPM, des normes et des modèles sont employés. Ainsi, il est recouru au langage BPMN aux fins de schématiser les processus de travail, et ce, au moyen d'outils de modélisation.

III. Groupe de travail mixte national

En 2014, le Collège des procureurs généraux a chargé le Bureau permanent de la mesure de la charge de travail et du développement de l'organisation (Bureau M&D, faisant désormais partie du Service d'appui du ministère public) d'uniformiser et d'optimiser les processus de travail correctionnels (première instance). À cet effet, il a été institué un groupe de travail national, composé tant de magistrats que de collaborateurs de parquet, qui représentent les cinq ressorts. Le brassage entre magistrats et administration est capital, car c'est précisément lors de la définition des processus de travail qu'il est possible de voir de quelle manière les tâches de ces deux fonctions s'imbriquent et s'influencent mutuellement.

La mission du groupe de travail était d'introduire le BPM dans les parquets de première instance, afin que les processus de travail correctionnels soient exécutés et enregistrés de façon uniforme à l'échelle nationale et que le ministère public gagne en efficacité et en qualité ou, en d'autres termes, mobilise les moyens disponibles de manière optimale.

De juin 2014 à mai 2015, le groupe de travail s'est réuni à intervalles réguliers en vue d'examiner, d'enrichir et, enfin, de valider les processus de travail proposés par le Service d'appui (Bureau M&D). Ces rencontres ont débouché sur l'élaboration de schémas BPMN et de la documentation de processus y afférente (manuel pratique décrivant en détail

chaque processus) pour 125 processus correctionnels.

Le groupe de travail national suivra de près l'évolution de ce projet par l'intermédiaire des groupes de travail locaux et contrôlera l'application de la présente circulaire, de sorte à garantir l'évaluation et la mise à jour de celle-ci.

IV. Lien avec la mesure de la charge de travail et l'allocation de moyens

En vue de mesurer la charge de travail, le Service d'appui (Bureau M&D) exploite une *série d'instruments et de méthodes* dont le but est de mettre à disposition, par des moyens scientifiques objectifs et fondés, un savoir managérial pertinent d'un point de vue stratégique. Pour ce faire, il recourt aux différentes bases de données sous-jacentes et, pour les processus de travail correctionnels, il se sert de REA/TPI et TPI/MaCH.

Une *application distincte* a été développée au niveau central et rassemble tous les éléments indispensables à une estimation des besoins en personnel. En vue de pouvoir préparer au mieux l'application et y importer des données pertinentes, des *enregistrements/mesures* doivent être exécutés au moyen de mécanismes performants, tels que le système de gestion de calendrier et les divers systèmes de gestion de dossiers. Dans ce cadre, le modèle de calcul des besoins en personnel repose sur des processus de travail définis. Il est nécessaire d'avoir un aperçu des activités réalisées et de leur attribution à certaines fonctions ou à certains rôles afin de pouvoir déterminer la durée d'un processus de travail.

Compte tenu de l'importance cruciale (de la description) des processus de travail dans la mesure de la charge de travail – qui pourrait être employée en vue de la planification stratégique du personnel (dans le cadre des plans de gestion) –, il est primordial d'instaurer des procédures uniformes au sein du ministère public, afin que chaque instance travaille avec les mêmes normes.

La mise en œuvre de ces processus de travail à l'échelle de l'ensemble du ministère public sera effectuée d'ici le 30 juin 2018 dans toutes les entités. Les parquets qui auraient des raisons légitimes d'exécuter certains processus d'une manière différente que celle imposée par la présente directive soumettront une demande de dérogation motivée à l'approbation du Collège du ministère public.

Dès que les besoins en personnel seront calculés et que les moyens seront répartis, les processus uniformes validés, entre autres, formeront, après évaluation et approbation par le Collège du ministère public, la base de l'affectation des ressources. Les entités qui choisiront, à ce moment-là, d'autres processus de travail qui exigeront peut-être davantage de capacités, seront comparées aux parquets qui désirent, quant à eux, employer les procédures uniformes validées.

V. Processus de travail critiques

Le Collège du ministère public a convenu de procéder à la mise en œuvre des processus de travail correctionnels les plus critiques. Ceux-ci sont responsables de plus de 90 % de la charge de travail au sein des divisions correctionnelles des tribunaux de première instance.

Il s'agit des processus suivants :

- P1A.COR-P011 : Gérer les frais de justice
- P1A.COR-P019 : Requérir à l'audience (introduction)
- P1A.COR-P020 : Traiter un dossier à l'audience (poursuite)
- P1A.COR-P025 : Traiter un procès-verbal subséquent en dehors de l'exécution d'un devoir d'enquête prescrit par le parquet
- P1A.COR-P055 : Procéder à une citation directe après une information judiciaire
- P1A.COR-P056 : Procéder à une citation directe après un renvoi correctionnel
- P1A.COR-P057 : Joindre juridiquement et lier administrativement les dossiers
- P1A.COR-P062 : Rédiger une apostille
- P1A.COR-P063 : Adresser un rappel automatisé
- P1A.COR-P065 : Traiter une enquête policière d'office
- P1A.COR-P066 : Ouvrir une information judiciaire (en dehors d'une enquête policière d'office)
- P1A.COR-P085 : Gérer une instruction judiciaire
- P1A.COR-P100 : Traiter un procès-verbal initial ou une pièce similaire
- P1A.COR-P103 : Suivre une détention préventive en chambre du conseil
- P1A.COR-P125 : Procéder à un classement sans suite après une admonestation
- P1A.COR-P129 : Traiter un procès-verbal subséquent en exécution d'un devoir d'enquête prescrit par le parquet
- P1A.COR-P130 : Procéder à un classement sans suite
- P1A.COR-P133 : Procéder à un classement sans suite après une enquête policière d'office avec auteur inconnu ou une enquête policière d'office simplifiée

Lors du séminaire BPM qui s'est tenu le 1^{er} juillet 2005, ces processus de travail ont été soumis aux chefs de corps et aux secrétaires en chef pour validation. Les schémas BPMN ont été finalisés sur la base des remarques qui ont été formulées à cette occasion. Le 17 décembre 2015, les schémas actualisés ont été approuvés par le Collège du ministère public et il a été décidé de les mettre en pratique sur le terrain.

Les schémas BPMN et la documentation relative aux processus peuvent être consultés sur la page Ompranet du Service d'appui (Bureau M&D), sous la rubrique **Gestion des processus** – **Réalisations :**

<https://portal.ompranet.rojnet.just.fgov.be/instanties/colpg/vbwo>.

Au cours de la mise en œuvre, l'accent est mis sur le schéma BPMN, plus particulièrement, sur les activités d'un processus de travail et l'ordre dans lequel elles sont exécutées. La

documentation de processus correspondante est disponible à titre d'information et peut être utilisée comme une sorte de manuel succinct expliquant l'application du processus de travail. Une activité peut renfermer plusieurs méthodes permettant d'assurer les tâches et la procédure à suivre. Il est recommandé d'uniformiser également les méthodes exploitées dans le cadre d'une activité.

VI. Comment procéder à la mise en œuvre ?

Les parquets sont libres et autonomes quant à la manière dont ils mettent en œuvre les processus précités.

Le Service d'appui (Bureau M&D) recommande de créer un groupe de travail BPM local, comptant des représentants du secrétariat de parquet et des magistrats.

Ce groupe de travail BPM local pourra modéliser les processus de travail tels qu'ils sont actuellement exécutés au sein de l'instance propre (AS IS) selon la méthodologie BPM(N) et les comparer aux processus de travail validés (TO BE). En fonction des différences éventuellement décelées, d'autres actions pourront être entreprises afin de parvenir à une concrétisation uniforme des processus de travail.

Les entités locales peuvent solliciter le soutien du Service d'appui (Bureau M&D) aux fins suivantes :

- De plus amples informations concernant le BPM et le BPMN sont disponibles sur la page Ompranet du Bureau permanent de la mesure de la charge de travail et du développement de l'organisation, sous la rubrique **Gestion des processus** : <https://portal.ompranet.rojnet.just.fgov.be/instanties/colpg/vbwo>
- Explications concrètes données par le Service d'appui (Bureau M&D) à la demande du comité de direction
- Encadrement, par le Service d'appui (Bureau M&D), lors du lancement du groupe de travail BPM local
- Formation organisée par l'IFJ (automne 2016)
- Réponse aux questions *ad hoc* posées à l'adresse VBWO@just.fgov.be
- Échange périodique d'expériences entre les groupes de travail BPM locaux, facilité par le Service d'appui (Bureau M&D)
- Encadrement lors du lancement du BPM pour les auditorats du travail