



Conseil supérieur
de la Justice
Hoge Raad
voor de Justitie

ENQUÊTE PARTICULIÈRE

AFFAIRE « ABDESALEM LASSOUED »

RAPPORT APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE

LE 19.06.2024

ENQUÊTE PARTICULIÈRE SUR L’AFFAIRE « ABDESALEM LASSOUED »

Rapport approuvé par l’Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice, le 19.06.2024

Il existe aussi une version néerlandaise du présent rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce document sur le site Internet du Conseil supérieur de la Justice.

www.csj.be

Tant pour faciliter la lecture que pour assurer l’anonymat des personnes concernées par le texte qui suit, il n’y est fait usage ni de noms propres ni d’aucune marque qui permettrait une identification personnelle. C’est pourquoi, toutes les fonctions sont indiquées au masculin, sans intention de discrimination de genre.

TABLE DES MATIERES

LEXIQUE	1
1. Résumé	3
2. Introduction	4
2.1. Chronologie	4
2.2. Objet et limites de l'enquête particulière	6
2.3. Méthodologie de l'enquête particulière	8
2.4. Déroulement de l'enquête particulière	9
2.5. Notions fondamentales	10
a. Normes applicables	10
b. Extradition passive	10
c. Notices rouges INTERPOL	10
d. Diffusions rouges INTERPOL	11
3. Présentation de la section affaires spéciales et coopération internationale du parquet de bruxelles	12
4. Constats et analyse	14
4.1. Les processus de travail du parquet de Bruxelles en matière de demandes d'extradition (en dehors de l'UE) et également les mécanismes de suivi qui y sont associés (y compris le système de suivi au sein du parquet de Bruxelles et du parquet général de Bruxelles)	14
<i>La description des flux de travail</i>	14
<i>La répartition des tâches et responsabilités</i>	16
<i>La mise à l'agenda dans MaCH des dossiers à représenter</i>	17
<i>La continuité des activités</i>	18
<i>Le partage d'informations et la collaboration</i>	19
4.2. Les processus de travail au sein du SPF Justice en matière de demandes d'extradition (en dehors de l'UE) et également les mécanismes de suivi qui y sont associés	20
<i>Une décision du ministre de la Justice</i>	20
<i>Le suivi des dossiers d'extradition passive par le SPF Justice</i>	22
4.3. Le contrôle des processus de travail des dossiers en cours au sein du parquet de Bruxelles et également les mécanismes de suivi qui y sont associés (y compris le système de suivi au sein du parquet de Bruxelles et du parquet général de Bruxelles)	23
<i>Les contrôles semestriels de la cellule CIS</i>	23
<i>Le plan d'action de la cellule CIS</i>	25
<i>Le management du parquet de Bruxelles</i>	26
<i>Le système de suivi au sein du parquet général de Bruxelles</i>	28
4.4. L'incidence de l'organisation et de la mise en œuvre des processus de travail visés aux points 4.1, 4.2 et 4.3 sur les demandes d'extradition en dehors de l'UE pour une période s'étalant du 01/01/2019 au 01/11/2023 et en particulier sur la demande d'extradition de M. Abdesalem Lassoued 29	
<i>Une faible culture du contrôle interne</i>	29
<i>Bases de données et translittération des patronymes étrangers</i>	30
4.5. La cause originelle de l'absence de traitement de la demande d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued	31

<i>L'armoire des dossiers en cours</i>	31
4.6. Le cadre (théorique/effectif) de l'ensemble du parquet de Bruxelles et en particulier, de la section affaires spéciales et coopération internationale pour la période s'étalant du 01/01/2018 au 01/11/2023	32
<i>Le parquet de Bruxelles en chiffres</i>	32
<i>La section coopération internationale en chiffres</i>	36
5. Recommandations	40

LEXIQUE

Tableau 1 - Lexique

BCN	Bureau central national Organe national que chaque pays membre d'INTERPOL désigne en son sein pour assurer la liaison avec le Secrétariat général et les BCN des autres pays.
BNG	Banque de données nationale générale Consacrée par les articles 44/7 et suivants de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, cette banque de données rassemble toutes les informations récoltées par la police intégrée dans l'exercice de ses missions. Elle reprend « l'ensemble des systèmes informatiques de la police intégrée, qui est destiné à soutenir les missions de police judiciaire ou administrative » ¹ .
CAER	Commission d'avis et d'enquête réunie
CIS	Coopération internationale – internationale samenwerking
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides Administration fédérale indépendante qui a pour mission d'offrir une protection aux personnes qui courent un risque de persécution ou d'atteintes graves en cas de retour dans leur pays. Le commissaire général examine d'abord si le demandeur d'asile peut être reconnu comme réfugié. Si ce n'est pas le cas, il examine si le demandeur peut recevoir le statut de protection subsidiaire. Le CGRA étudie chaque demande de protection internationale de manière individuelle, objective et impartiale, selon les règles internationales, européennes et belges ² .
CGI	Direction de la coopération policière internationale La Direction de la coopération policière internationale (CGI) est responsable de la politique, du développement, de la coordination, de la gestion et du suivi de la coopération policière internationale pour la police intégrée ³ . Elle est chargée, entre autres, <ul style="list-style-type: none"> • Du traitement des informations policières internationales (échange d'informations et signalements) ; • De la coopération bi- et multilatérale avec nos pays voisins, les autres états membres de l'UE et les pays tiers (notamment par la conclusion d'accords de coopération, le déploiement d'officiers de liaison à l'étranger et la participation à des missions et des projets internationaux en matière de gestion civile des crises ou de security sector reform) ; • Des relations avec les organisations, institutions et agences européennes et internationales (comme par exemple, INTERPOL)⁴.
CSJ	Conseil supérieur de la Justice
FAST	Fugitive Active Search Team Le FAST est un service d'enquête autonome spécialisé, chargé de rechercher, localiser et arrêter activement les fugitifs, tant en Belgique qu'à l'étranger, dont notamment, les fugitifs qui séjournent en Belgique et qui sont recherchés internationalement par un autre pays. Le FAST assure la coordination policière et opérationnelle de la recherche concrète en vue d'une arrestation. Il se concentre principalement sur les fugitifs condamnés, mais peut être également chargé de l'enquête active sur les suspects en fuite ⁵ .
INTERPOL	International police

¹ Rapport annuel du Comité P de 2014, p. 97 (note bas de page n°197).

² <https://www.cgra.be/fr/au-sujet-du-cgra>

³ La police intégrée est constituée de la police locale et de la police fédérale

⁴ <https://www.jobpol.be/fr/police-federale/la-direction-de-la-cooperation-policiere-internationale-cgi>

⁵ <https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-judiciaire-federale/direction-centrale-des-operations-de-police-judiciaire>

	Organisation intergouvernementale comptant 196 pays membres dont l'objectif est de favoriser la collaboration entre les autorités de police. À cette fin, INTERPOL permet d'échanger et d'accéder à des informations sur les infractions et les criminels et fournit un appui technique et opérationnel.
MaCH	Mammoth at Central Hosting Application qui 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. Cette banque de données intègre notamment les antécédents d'une personne au niveau du parquet en reprenant l'ensemble des notices ouvertes et le sort qui y a été réservé (traitement sans poursuite ou autre). MaCH n'est pas uniquement un système de gestion, il est également un portail. Cette application a été lancée en 2007 et a d'abord été installée auprès des parquets de police et des tribunaux de police ^{6 7} .
OE	Office des Etrangers Cette institution prend toute décision relative à : l'accès des étrangers au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ⁸ .
PJF	Police Judiciaire Fédérale
SPF	Service public fédéral
UE	Union européenne

⁶ https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse_29

⁷ https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiqués_de_presse/news_pers_2008-04-21

⁸ <https://www.ibz.be/fr/office-des-%C3%A9trangers>

1. RÉSUMÉ

À la suite de la présente enquête particulière, il apparaît que plusieurs dysfonctionnements au sein des pouvoirs judiciaire et exécutif ont entraîné l'absence de traitement du dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued.

Au niveau du pouvoir judiciaire, l'absence de traitement du dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued a pour cause originelle la faible culture du contrôle interne qui caractérise la section affaires spéciales et coopération internationale du parquet de Bruxelles.

- Entre le 12 septembre 2022 et le 16 octobre 2023, les services administratifs de la cellule CIS n'ont pas détecté l'absence de traitement du dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued ;
- Du 12 septembre 2022 au 16 octobre 2023, le dossier relatif à la demande d'extradition passive visant M. Abdesalem Lassoued est resté classé dans l'armoire où sont stockés les dossiers en cours de la cellule CIS du parquet de Bruxelles et n'a plus fait l'objet d'aucun traitement particulier. Aucun élément objectif ne permet d'indiquer que le dossier a (ou n'a pas) été soumis au magistrat spécialisé en matière de coopération internationale ;
- Au sein de la cellule CIS du parquet de Bruxelles, certaines fonctionnalités administratives de MaCH - et en particulier, la mise à l'agenda des dossiers à représenter - ne sont pas suffisamment exploitées.

A l'échelle du parquet de Bruxelles, il convient également de relever que les rôles, les responsabilités et l'exercice de différents niveaux de management ne sont pas définis de façon univoque. Les problèmes de ressources humaines au sein du parquet de Bruxelles ont pu également contribuer à l'absence de traitement du dossier d'extradition passive à charge de M. Abdesalem Lassoued.

Au niveau du pouvoir exécutif, la responsabilité finale du bon déroulement d'une procédure d'extradition passive revient au ministre de la Justice, ce conformément au cadre légal en vigueur. Au moment des faits, le SPF Justice et, en particulier, le service coopération internationale pénale, n'avait pas mis en place de mesures de contrôle interne. Au sein du SPF Justice, il n'existait pas de système de suivi des dossiers d'extradition passive.

Au travers du cas particulier de l'affaire « Abdesalem Lassoued », il est essentiel de garder à l'esprit qu'une culture du contrôle interne fournit une assurance raisonnable aux entités de l'ordre judiciaire d'atteindre leurs objectifs. Le contrôle interne est l'affaire de tous, tant des magistrats que du personnel judiciaire et implique une étroite collaboration entre ceux-ci. En matière d'extradition passive, chaque acteur - qu'il soit judiciaire ou non - s'inscrit dans une chaîne. La réalisation du principe de bonne administration de la justice exige que les différents acteurs fassent preuve de diligence et déploient des synergies efficaces. L'absence de réaction d'un partenaire doit déjà constituer un « clignotant » pour les autres.

2. INTRODUCTION

2.1. CHRONOLOGIE

L'attentat qui a eu lieu le 16 octobre 2023 à Bruxelles fait l'objet d'une instruction. Les éléments contenus dans le dossier sont couverts par le secret de l'instruction, tel qu'il est défini à l'article 57, §1 du Code d'instruction criminelle⁹. Cet impératif de confidentialité vise à garantir à toute personne visée par une enquête menée par un juge d'instruction le respect de sa présomption d'innocence, de sa vie privée et de son honneur.

Dans le cadre de cette enquête particulière, le CSJ a pu consulter les fardes de réserve impliquant M. Abdesalem Lassoued. Ces fardes concernent un avis du parquet de Bruxelles relatif à la reconnaissance d'un mariage à l'étranger ; le dossier d'extradition passive¹⁰ traité par le parquet de Bruxelles ; une information judiciaire pour menaces sans ordre ou condition par gestes ou emblèmes, menée par le parquet d'Anvers.

Eu égard au secret de l'instruction et de l'information, le CSJ ne peut faire aucune révélation qui concerne le fond de ces différents dossiers. Toutefois, certaines informations ont été révélées dans les médias, abordées au cours de débats parlementaires ou reprises dans différents communiqués de presse de sorte qu'elles font partie du domaine public.

La chronologie qui suit a pour but de donner un aperçu succinct du contexte de cette affaire et de cerner les principaux acteurs qui sont intervenus. Les informations utilisées pour réaliser cette chronologie proviennent notamment d'une réunion commune de la commission de la Justice et de la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives du 25 octobre 2023¹¹. En l'absence de toute décision de justice passée en force de chose jugée, les différents éléments mentionnés dans cette chronologie doivent être appréhendés avec réserve.

Tableau 2 – Chronologie

21.08.2002	Détention de M. Abdesalem Lassoued en Tunisie.
13.01.2005	La Cour d'appel de Sfax condamne M. Abdesalem Lassoued à une peine d'emprisonnement de 26 ans, 8 mois et 2 jours pour notamment des coups ayant entraîné une incapacité de travail permanente, une tentative de meurtre et des faits d'ivresse publique.
15.01.2011 – 16.01.2011	M. Abdesalem Lassoued s'évade de la prison de Gabès et quitte le territoire tunisien (selon les informations contenues dans la demande d'extradition envoyée par la Tunisie).
23.06.2011	M. Abdesalem Lassoued introduit une demande d'asile en Norvège (rejetée).
28.09.2012	M. Abdesalem Lassoued introduit une demande d'asile en Suède (rejetée).
24.04.2014	M. Abdesalem Lassoued introduit une demande d'asile en Italie (rejetée).
01.12.2015	Présence de M. Abdesalem Lassoued sur le territoire belge (d'après ses déclarations).
31.10.2019	M. Abdesalem Lassoued se présente à l'Office des Etrangers pour introduire une demande d'asile.
30.10.2020	Le CGRA clôture l'examen de la demande d'asile (demande de protection internationale) de M. Abdesalem Lassoued (rejetée).
04.03.2021	Un ordre de quitter le territoire est pris à l'encontre de M. Abdesalem Lassoued. Cette décision n'a pas été suivie d'une mesure d'expulsion.
12.07.2021	Première visite domiciliaire de la police locale de Bruxelles Nord au domicile de M. Abdesalem Lassoued et de sa compagne dans le cadre de la reconnaissance de leur mariage conclu par procuration en Tunisie.

⁹ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101002&table_name=loi

¹⁰ Le concept « d'extradition passive » sera expliqué ci-dessous dans la partie du rapport intitulée « Notions fondamentales ».

¹¹ <https://www.lachambre.be/doc/ccri/pdf/55/ic1208.pdf#search=%22lassoued%20%2055k%20%3Cin%3E%20keywords%22>

28.10.2021	Deuxième visite domiciliaire de la police locale de Bruxelles Nord au domicile de M. Abdesalem Lassoued et de sa compagne dans le cadre de la reconnaissance de leur mariage conclu par procuration en Tunisie.
25.11.2021	Avis négatif du parquet de Bruxelles concernant la reconnaissance du mariage de M. Abdesalem Lassoued conclu par procuration en Tunisie.
02.06.2022	Le service FAST de la direction centrale des opérations de police judiciaire dispose d'informations concernant l'évasion de prison de M. Abdesalem Lassoued en Tunisie. Le BCN de Tunis est contacté par les services de police belge. Lors de ce contact, il est précisé que M. Abdesalem Lassoued pourrait être retrouvé en Belgique.
14.06.2022	Le BCN de Tunis émet une « diffusion rouge », à destination de tous les pays, à l'encontre de M. Abdesalem Lassoued. A partir de cet instant, cette « diffusion rouge » est visible dans la BNG.
01.07.2022	INTERPOL publie une « notice rouge » à l'encontre de M. Abdesalem Lassoued.
15.08.2022	Demande des autorités judiciaires tunisiennes auprès des autorités belges aux fins d'extradition du citoyen tunisien « Lassoued Abdesalem ».
22.08.2022	La police fédérale, qui n'est pas le destinataire de la demande d'extradition, reçoit la demande par l'intermédiaire d'INTERPOL et la transmet au SPF Justice.
26.08.2022	Les SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement transmet la demande d'extradition au SPF Justice (qui la reçoit le 31 août 2022).
<i>Septembre-décembre 2022</i>	Un contrôle de l'ensemble des dossiers de la cellule CIS du parquet de Bruxelles est, en principe, effectué par le personnel administratif au cours de l'automne.
01.09.2022	Le SPF Justice transmet la demande d'extradition au parquet de Bruxelles, qui l'a reçue le 8 septembre 2022.
09.09.2022	Un membre du personnel administratif de la cellule CIS du parquet de Bruxelles inscrit la demande d'extradition dans le système informatique MaCH. Un dossier informatique est créé.
12.09.2022	Un membre du personnel administratif de la cellule CIS du parquet de Bruxelles appose un post-it sur le dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued. Deux questions figurent sur celui-ci : « quelle qualification, PJF ou pol. loc. ¹² » Le dossier est ensuite classé par les services administratifs du parquet de Bruxelles dans une armoire contenant les dossiers en cours de la cellule CIS.
<i>Mars – juin 2023</i>	Un contrôle de l'ensemble des dossiers de la cellule CIS du parquet de Bruxelles est, en principe, effectué par le personnel administratif au cours du printemps. Dans les faits, ce contrôle n'a pas eu lieu.
05.08.2023	La zone de police locale Kempen Noord-Oost auditionne un résident du centre d'asile d'Arendonk. Celui-ci se dit être victime de menaces sur les réseaux sociaux de la part de M. Abdesalem Lassoued. Le demandeur d'asile indique également à la police que M. Abdesalem Lassoued a été condamné en Tunisie pour des faits de terrorisme et qu'il réside à Bruxelles. Cette information a été inscrite dans le rapport d'information. Un procès-verbal est établi par la police pour menaces par gestes ou emblèmes.
22.08.2023	Un membre du personnel administratif du parquet d'Anvers inscrit dans le système informatique MaCH qu'une information judiciaire est en cours à charge de M. Abdesalem Lassoued pour les faits de menaces évoqués ci-dessus. Un dossier informatique est créé.
<i>Septembre-décembre 2023</i>	Un contrôle de l'ensemble des dossiers de la cellule CIS du parquet de Bruxelles est, en principe, effectué par le personnel administratif au cours de l'automne.
12.09.2023	M. Abdesalem Lassoued est signalé par le parquet d'Anvers comme étant recherché pour être arrêté et auditionné conformément à la catégorie dite Salduz 4.
05.10.2023	Réunion « Intel » en présence de la police judiciaire fédérale d'Anvers et du parquet d'Anvers (dont notamment un magistrat spécialisé en matière de terrorisme) ¹³ .
16.10.2023	Attentat à Bruxelles. Deux Suédois décèdent, un autre est grièvement blessé.
17.10.2023	Décès de M. Abdesalem Lassoued lors de son interpellation par la police.
20.10.2023	Démission du ministre de la Justice.
24.10.2023	Ouverture d'une procédure disciplinaire à charge d'un magistrat du parquet de Bruxelles.
25.10.2023	Ouverture d'une procédure disciplinaire à charge d'un membre du personnel administratif de la cellule CIS du parquet de Bruxelles.

¹² Police locale

¹³ <https://www.lachambre.be/doc/ccri/pdf/55/ic1208.pdf#search=%22lassoued%20%2055k%20%3Cin%3E%20keywords%22>

OBJET ET LIMITES DE L'ENQUÊTE PARTICULIÈRE

L'enquête particulière menée par le CSJ a eu pour objet d'examiner le traitement de l'affaire « Abdesalem Lassoued ».

Le but de cette enquête consiste en une évaluation :

1. Des processus de travail au sein du parquet de Bruxelles et au SPF Justice en matière de demandes d'extradition (en dehors de l'UE) ;
2. Des mécanismes de contrôle des dossiers en cours au parquet de Bruxelles (en particulier, au sein de la cellule CIS) ;
3. De l'impact des processus de travail visés aux points 1 et 2 sur le cas spécifique de la demande d'extradition de M. Abdesalem Lassoued. L'enquête s'est également attelée à déterminer de manière exacte les raisons de l'absence de traitement de la demande d'extradition de M. Abdesalem Lassoued ;
4. De l'effectivité des processus de travail visés aux points 1 et 2 et les risques qui y sont associés ;
5. Du rôle de supervision du parquet général de Bruxelles dans les processus de travail visés aux points 1 et 2.

Pour parvenir à cette évaluation, les questions suivantes ont été abordées :

1. Les processus de travail du parquet de Bruxelles en matière de demandes d'extradition (en dehors de l'UE) et également les mécanismes de suivi qui y sont associés (y compris le système de suivi au sein du parquet de Bruxelles et du parquet général de Bruxelles). Pour y parvenir les actions suivantes ont été menées :
 - Cartographier les processus ;
 - Analyser et évaluer l'efficacité de ces mécanismes pour une période s'étendant du 01/01/2019 au 01/11/2023, et en particulier pour le traitement de tous les dossiers de l'année 2022 ;
 - Réaliser une analyse de risques de ces processus de travail et évaluer comment les risques qui y sont associés sont maîtrisés.
2. Les processus de travail au sein du SPF Justice en matière de demandes d'extradition (en dehors de l'UE) et également les mécanismes de suivi qui y sont associés. Pour y parvenir les actions suivantes ont été menées :
 - Cartographier les processus ;
 - Analyser et évaluer l'efficacité de ces mécanismes pour une période s'étendant du 01/01/2019 au 01/11/2023, et en particulier pour le traitement de tous les dossiers de l'année 2022 ;
 - Réaliser une analyse de risques de ces processus de travail et évaluer comment les risques qui y sont associés sont maîtrisés.
3. Le contrôle des processus de travail des dossiers en cours au sein du parquet de Bruxelles et également les mécanismes de suivi qui y sont associés (y compris le système de suivi au sein du parquet de Bruxelles et du parquet général de Bruxelles). Pour y parvenir les actions suivantes ont été menées :
 - Cartographier ;
 - Déterminer le nombre de dossiers concernés annuellement et pour quelles matières pour la période s'étalant du 01/01/2019 au 01/11/2023 ;
 - Analyser et évaluer l'efficacité de ce processus ;
 - Réaliser une analyse de risques de ces processus de travail et évaluer comment les risques qui y sont associés sont maîtrisés.

4. Examiner l'incidence de l'organisation et de la mise en œuvre des processus de travail visés aux points 1, 2 et 3 sur les demandes d'extradition en dehors de l'UE pour une période s'étalant du 01/01/2019 au 01/11/2023 et en particulier sur la demande d'extradition de M. Abdesalem Lassoued ;
5. Examiner la cause originelle de l'absence de traitement de la demande d'extradition de M. Abdesalem Lassoued ;
6. Examiner le cadre (théorique/effectif) de l'ensemble du parquet de Bruxelles et en particulier, de la section affaires spéciales et coopération internationale pour la période s'étalant du 01/01/2018 au 01/11/2023.

Il est essentiel de rappeler que le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire est expressément visé à l'article 151 de la Constitution. Cette même disposition prévoit en outre explicitement que le CSJ ne dispose d'aucune compétence disciplinaire ou pénale. Par conséquent, cette enquête particulière ne porte pas sur la recherche d'éventuelles responsabilités individuelles.

Compte tenu de ces limites d'intervention, l'enquête particulière s'est uniquement penchée sur les processus et les aspects structurels du traitement de l'affaire « Abdesalem Lassoued », de même que sur le fonctionnement du système judiciaire. Par ailleurs, le CSJ précise qu'il peut examiner le fonctionnement d'autres institutions lorsque celui-ci a un impact sur le système judiciaire.

Ainsi délimitée, cette enquête particulière a pu se dérouler dans de bonnes conditions grâce à la collaboration des acteurs rencontrés ou consultés.

2.3. MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE PARTICULIÈRE

Au cours de cette enquête particulière, le CSJ a rencontré au total 15 personnes entre le 30 novembre 2023 et le 22 mars 2024.

Tableau 3 - Liste des parties prenantes interviewées

Parquet de Bruxelles	<ul style="list-style-type: none"> Le procureur du Roi <i>faisant fonction</i> Le chef de section – cellule des affaires spéciales et internationales Un premier substitut – cellule des affaires spéciales et internationales Le secrétaire en chef du parquet de Bruxelles Le directeur personnel & organisation du parquet de Bruxelles Un secrétaire-chef de service – chef de département Le secrétaire dirigeant p.p.²⁴. – cellule CIS
Parquet général	<ul style="list-style-type: none"> Le procureur général de Bruxelles
Police / INTERPOL	<ul style="list-style-type: none"> Le premier commissaire divisionnaire et directeur de la coopération policière internationale de la police fédérale belge / Vice-président du comité exécutif de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) pour l'Europe
SPF Justice - Service coopération internationale pénale de la direction générale législation, libertés et droits fondamentaux.	<ul style="list-style-type: none"> Un chef de service <i>ad interim</i> Un attaché
Comité P	<ul style="list-style-type: none"> Le président Le directeur général adjoint du service d'enquêtes
Comité R	<ul style="list-style-type: none"> Un commissaire-auditeur Un commissaire-auditeur
Au total	15 personnes entendues

La présente enquête particulière a été menée par un groupe de travail composé de membres de la CAER. Parmi ceux-ci, un membre magistrat a été chargé de la direction des différents travaux qui ont été menés.

Au début de chaque entretien, le cadre, les motifs et le but de cette enquête particulière ont été présentés aux personnes entendues. La confidentialité des entretiens a été rappelée afin de permettre à chaque personne de s'exprimer le plus librement possible. Eu égard aux procédures disciplinaires diligentées au sein du parquet de Bruxelles, certaines personnes ont formulé le souhait d'être accompagnées d'un avocat lors de leur audition. Il a été accédé à cette demande.

²⁴ L'abréviation p.p. signifie "également actif dans les processus primaires". Il s'agit d'une description de fonction établie par le SPF Justice et applicable aux secrétaires de parquet responsables d'une section.

Les entretiens ont été réalisés sur un mode « *semi-directif* ». Cela signifie concrètement que la discussion est orientée autour de différentes thématiques définies au préalable par le groupe de travail. Les personnes interviewées ont pu choisir de s'exprimer en français ou en néerlandais.

Parallèlement, la prise de connaissance des différents dossiers concernant M. Abdesalem Lassoued a permis d'étayer et d'objectiver la présente analyse. Seuls les membres du groupe de travail et les quatre auditeurs qui ont participé à la présente mission y ont eu accès.

Tout au long de la présente enquête, le CSJ a veillé à éviter l'écueil que constitue le « biais rétrospectif », c'est-à-dire le travers consistant à considérer des événements qui se sont déjà produits comme étant plus prévisibles qu'ils ne l'étaient avant qu'ils ne surviennent.

Les différents processus liés au traitement de l'affaire « Abdesalem Lassoued » ont donc toujours été appréciés à la lumière des informations disponibles au moment où ceux-ci ont été mis en œuvre et non sur la base de ce que l'on a pu savoir par la suite.

Au niveau méthodologique, le choix a été fait de transmettre un projet du rapport de cette enquête particulière au parquet du procureur du Roi de Bruxelles, au parquet général et au service coopération internationale pénale de la direction générale législation, libertés et droits fondamentaux du SPF Justice. L'objectif était de recueillir leurs observations. Celles-ci ont été analysées et intégrées dans le rapport final lorsque cela se justifiait.

2.4. DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PARTICULIÈRE

Tableau 4 - Déroulement de l'enquête particulière

	Dates
Décision de la CAER de mener l'enquête particulière	23.10.2023
Phase de terrain : examen du dossier d'instruction et interviews des différentes parties prenantes	Du 21.11.2023 au 22.03.2024
Phase d'analyse	Du 02.02.2024 au 23.05.2024
Vote du rapport en CAER	30.05.2024
Vote du rapport en Assemblée Générale	19.06.2024

2.5. NOTIONS FONDAMENTALES

Dans le cadre de l'enquête particulière et de l'examen de l'affaire « Abdesalem Lassoued », le CSJ s'est référé à certaines normes et notions.

a. Normes applicables

- Loi du 15 mars 1874 sur les extraditions¹⁵
- Convention entre le Royaume de Belgique et la République tunisienne relative à l'extradition et à l'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Tunis, le 27 avril 1989
- Circulaire ministérielle relative à l'extradition du 19 avril 2005
- L'accord des procureurs du Roi n°2 du 18 décembre 2008

b. Extradition passive

L'extradition passive est « l'acte par lequel le Gouvernement belge remet à l'État requérant, à sa demande et en exécution d'un acte de l'autorité compétente de cet État, un étranger trouvé sur le territoire du Royaume en vue de sa poursuite ou de l'exécution d'une peine. Elle est régie par la loi¹⁶ du 15 mars 1874 sur les extraditions ainsi que par les traités bilatéraux et multilatéraux conclus entre la Belgique et les autres États »¹⁷. La mise en œuvre d'une procédure d'extradition passive implique la participation de différents acteurs dont notamment le parquet du procureur du Roi.

Malgré le contrôle effectué par les autorités judiciaires¹⁸, l'extradition reste une décision politique¹⁹. Même s'il est satisfait aux conditions (requis) la décision de procéder ou non à l'extradition appartient au gouvernement, en la personne du Ministre de la Justice. La loi de 1874 sur les extraditions ne prévoit pas d'obligation d'extradition. L'article 1er de cette loi stipule que le gouvernement « peut »²⁰ accorder l'extradition »²¹.

c. Notices rouges INTERPOL

Les notices INTERPOL sont des alertes ou demandes de coopération internationales qui permettent aux services de police des pays membres d'échanger des informations cruciales sur une infraction donnée²².

Les notices sont publiées par le Secrétariat général²³ d'INTERPOL à la demande d'un Bureau central national (BCN). Le BCN est l'organe national que chaque pays membre d'INTERPOL désigne en son sein pour assurer la liaison avec le Secrétariat général et les BCN des autres pays. L'ensemble des notices sont portées à la connaissance de tous les pays membres. Des notices peuvent également être publiées à la demande des

¹⁵ https://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1874/03/15/1874031550_F.pdf

¹⁶ https://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1874/03/15/1874031550_F.pdf

¹⁷ CORHAY, M. (2020). Extradition (hors mandat d'arrêt européen), Postal Memorialis, 220 / 01.

Disponible sur : <https://hdl.handle.net/2268/289966>

¹⁸ Parquet du procureur du Roi, chambre des mises en accusation, Cour de Cassation.

¹⁹ CORHAY, M. (2020). Extradition (hors mandat d'arrêt européen), Postal Memorialis, 220 / 01.

Disponible sur : <https://hdl.handle.net/2268/289966>

²⁰ Toutefois certains traités font référence à une obligation d'extrader comme c'est le cas de l'article 1er de la Convention européenne d'extradition. Disponible sur :

<https://rm.coe.int/168006459c>

²¹ CORHAY, M. (2020). *Op.cit.*

Disponible sur : <https://hdl.handle.net/2268/289966>

²² <https://www.interpol.int/fr/content/download/15314/file/INTERPOL%20FAQ%20-%20Traitement%20des%20donn%C3%A9es%20personnelles.pdf>

²³ Le Secrétariat général gère les activités quotidiennes d'INTERPOL en soutien des activités policières internationales des pays membres.

tribunaux pénaux internationaux et de la Cour pénale internationale pour des personnes recherchées pour des crimes relevant de leur compétence, en particulier les génocides, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité²⁴.

Une « notice rouge » est une demande de coopération publiée par le Secrétariat général à la demande d'un BCN sur le fondement d'un mandat d'arrêt national en cours de validité pour demander la localisation d'une personne recherchée et sa détention ou son arrestation provisoire aux fins de son extradition, de sa remise ou d'une action similaire conforme au droit. Les « notices rouges » peuvent également être publiées à la demande des tribunaux internationaux. Une « notice rouge » n'est pas un mandat d'arrêt international, mais une demande de coopération fondée sur un mandat d'arrêt délivré dans un pays membre. Il appartient à chaque pays membre de décider de donner suite ou non à une « notice rouge ». INTERPOL ne peut exiger qu'il soit donné suite à une notice, cette décision relevant du seul pouvoir d'appréciation de chaque pays²⁵.

d. Diffusions rouges INTERPOL

Les pays membres d'INTERPOL peuvent émettre des demandes de coopération non seulement au moyen des notices mais aussi par un autre mode de communication appelé « diffusion »²⁶. Les « diffusions » peuvent être transmises directement par un BCN à certains BCN.

²⁴ <https://www.interpol.int/fr/content/download/15314/file/INTERPOL%20FAQ%20-%20Traitement%20des%20donn%C3%A9es%20personnelles.pdf>

²⁵ <https://www.interpol.int/fr/content/download/15314/file/INTERPOL%20FAQ%20-%20Traitement%20des%20donn%C3%A9es%20personnelles.pdf>

²⁶ <https://www.interpol.int/fr/content/download/15314/file/INTERPOL%20FAQ%20-%20Traitement%20des%20donn%C3%A9es%20personnelles.pdf>

3. PRÉSENTATION DE LA SECTION AFFAIRES SPÉCIALES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE DU PARQUET DE BRUXELLES

De décembre 2009 à janvier 2014, un magistrat ainsi qu'une équipe administrative en charge de la coopération internationale fonctionnaient au sein d'une cellule autonome. Depuis 2014, la coopération internationale est rattachée aux affaires spéciales²⁷. Ce rattachement présente toutefois un caractère relativement artificiel, ces deux matières sont sensiblement différentes.

Ces matières sont traitées au sein d'une même section qui dépend directement de la direction générale du parquet de Bruxelles. La direction générale est composée du procureur du Roi *faisant fonction*, d'un secrétaire en chef, d'un magistrat adjoint du procureur du Roi et du directeur personnel et organisation.

La section des affaires spéciales et coopération internationale est dirigée par un magistrat chef de section. Outre la gestion de la section, celui-ci traite les dossiers relatifs aux affaires spéciales. Eu égard à la technicité de la matière, il ne s'occupe pas directement de la coopération internationale. La fonction de magistrat chef de section est exercée *de facto* à temps partiel. En plus du chef de section, la section affaires spéciales et internationales est composée de deux magistrats. L'un s'occupe exclusivement de la coopération internationale, l'autre s'occupe essentiellement des dossiers liés aux affaires spéciales et fournit ponctuellement un appui en matière de coopération internationale. La section comporte également un juriste qui s'occupe uniquement des dossiers liés aux affaires spéciales.

Sur le plan administratif, la section est subdivisée en deux cellules distinctes et autonomes : l'une dédiée aux affaires spéciales, l'autre à la coopération internationale. La cellule affaires spéciales est composée de 5 collaborateurs administratifs et est dirigée par un assistant-dirigeant, sous la supervision du secrétaire en chef. Le fonctionnement de la cellule CIS est, quant à lui, supervisé par un secrétaire-chef de service – chef de département. En pratique, la gestion quotidienne de la cellule CIS revient à un secrétaire dirigeant p.p.²⁸ (c'est-à-dire actif dans les processus primaires). Outre le secrétaire dirigeant p.p., cette cellule est également composée de 4 collaborateurs administratifs.

En termes de compétences, la cellule CIS traite des matières pénales internationales (hors roulage et jeunesse). Parmi ces matières figurent notamment :

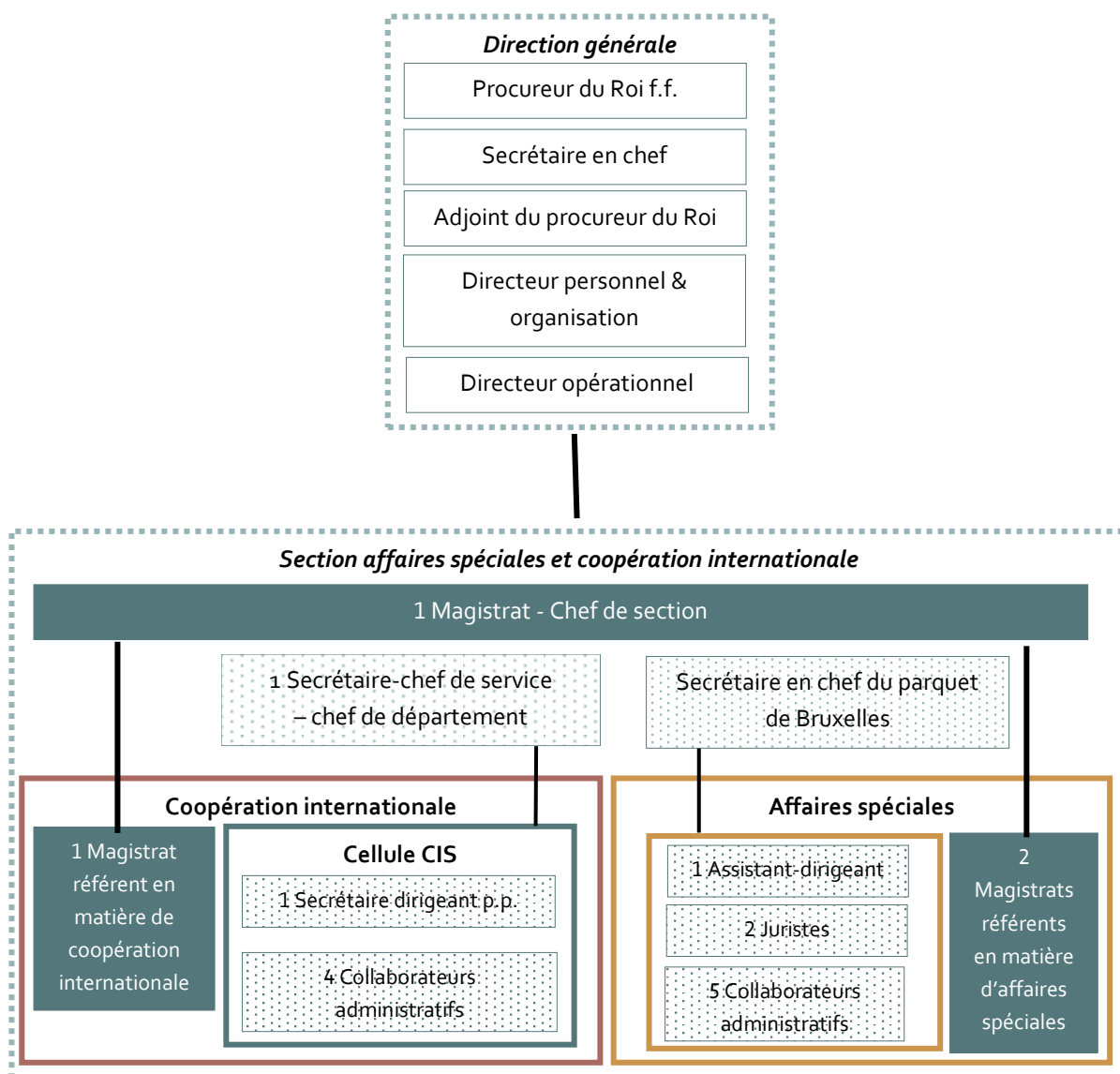
- Les mandats d'arrêt européens ;
- Les demandes d'arrestation et d'extradition internationales ;
- Les commissions rogatoires internationales ;
- Les décisions d'enquête européenne ;
- Les transfèrements internationaux en matière d'exécution des peines privatives de libertés ;
- L'exécution des peines prononcées à l'étranger.

²⁷ Les affaires spéciales font référence aux faits infractionnels en cause d'avocats, de notaires, de policiers, etc.

²⁸ L'abréviation p.p. signifie "également actif dans les processus primaires". Il s'agit d'une description de fonction établie par le SPF Justice et applicable aux secrétaires de parquet responsables d'une section.

Chacune de ces matières est attribuée à un ou plusieurs collaborateurs administratifs de la cellule CIS. En interne, un système de remplacement permet d'assurer la continuité du suivi administratif en cas d'absence de l'un des collaborateurs. Le magistrat qui a exclusivement la charge la coopération internationale ne dispose cependant pas de remplaçant.

De manière schématique, l'organisation de la section affaires spéciales et coopération internationale du parquet de Bruxelles au moment des faits peut être représentée de la manière suivante :



4. CONSTATS ET ANALYSE

4.1. LES PROCESSUS DE TRAVAIL DU PARQUET DE BRUXELLES EN MATIÈRE DE DEMANDES D'EXTRADITION (EN DEHORS DE L'UE) ET ÉGALEMENT LES MÉCANISMES DE SUIVI QUI Y SONT ASSOCIÉS (Y COMPRIS LE SYSTÈME DE SUIVI AU SEIN DU PARQUET DE BRUXELLES ET DU PARQUET GÉNÉRAL DE BRUXELLES)

La description des flux de travail

Constat(s) :

Au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale, les flux de travail²⁹ relatifs au traitement d'un dossier d'extradition passive (tant par le magistrat que par le personnel administratif) ne sont pas décrits précisément. Les mécanismes de suivi des dossiers sont faibles, non formalisés et dépendent essentiellement des personnes.

Analyse :

Au sein de la cellule CIS du parquet de Bruxelles, une demande émanant du SPF Justice constitue un point de départ d'un dossier d'extradition passive.

La cellule CIS reçoit les informations de ses partenaires sur une boîte mail fonctionnelle. Dès qu'un courriel est reçu, le membre du personnel administratif qui le consulte en premier lui attribue un code couleur. Chaque matière traitée par la cellule CIS dispose d'un code couleur qui lui est propre. Le magistrat spécialisé en matière de coopération internationale reçoit également en copie les différents courriers électroniques.

En principe, une fois par mois, un collaborateur administratif examine l'ensemble des courriels qui ont été reçus le mois précédent. L'objectif est de s'assurer qu'aucun dossier n'a été oublié. Par ailleurs, les collaborateurs administratifs de la cellule CIS effectuent, en principe, deux fois par an, un contrôle de l'ensemble des dossiers en stock.

Lorsqu'un nouveau dossier d'extradition passive est traité par la cellule CIS, un collaborateur administratif crée un nouveau dossier dans le logiciel MaCH et constitue une farde de réserve au format papier avec les informations pertinentes, à savoir, notamment : les échanges avec le SPF Justice et le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, la « notice rouge » d'INTERPOL, la demande d'extradition du pays d'origine de la personne visée par cette procédure.

Lors de cette étape, les collaborateurs administratifs de la cellule CIS réalisent également un premier contrôle des éléments contenus dans le dossier d'extradition passive. Le magistrat doit, quant à lui, qualifier les faits comme s'ils s'étaient déroulés en Belgique et mentionner cette qualification sur le dossier de procédure.

Lorsque la personne visée par la procédure d'extradition passive est privée de liberté sur le sol belge³⁰, la demande d'extradition doit, en principe, lui être signifiée dans un délai de 40 jours³¹. En cas de dépassement du délai, la

²⁹ En anglais, « workflow ».

³⁰ Par ex. privation de liberté suite à un contrôle de routine par les services de police, la personne visée par la demande d'extradition passive comment des infractions et est privée de liberté à cette occasion.

³¹ Tel que prévu par l'article 5, alinéa 3 de la loi du 15 mars 1874, sur l'extradition, ou dans celui fixé dans la convention internationale applicable.

personne doit être remise en liberté. Afin de respecter au mieux ce délai, quand la personne qui fait l'objet d'une procédure d'extradition passive est localisée sur le territoire, la cellule CIS rassemble d'abord les documents nécessaires³² avant que le magistrat ne procède à sa privation de liberté.

En pratique, les collaborateurs administratifs de la cellule CIS divisent les dossiers d'extraditions passives en cours de traitement en deux piles de dossiers papier. Une pile est constituée des dossiers déjà traités par les collaborateurs administratifs et qui doivent uniquement être signés par le magistrat. L'autre pile contient les dossiers qui comportent une question juridique à destination du magistrat et pour lesquels une expertise plus approfondie est attendue.

Au cours de la journée, le magistrat spécialisé en matière de coopération internationale se rend dans les locaux de la cellule CIS. A cette occasion, le magistrat signe les dossiers papier de la première pile et décide d'emporter ou non une partie des dossiers de la seconde pile dans son bureau. Un collaborateur administratif indique alors dans MaCH si ces derniers sont localisés dans le bureau du magistrat ou localisé dans les bureaux de la cellule CIS.

Les dossiers d'extradition passive en cours³³ - qui ne sont pas localisés dans le bureau du magistrat - sont ensuite classés dans une armoire de la cellule CIS spécialement dédiée aux dossiers ouverts. D'après le parquet de Bruxelles, ce type de classement offre la possibilité au magistrat de garde de pouvoir localiser immédiatement un dossier d'extradition passive si nécessaire.

Evaluation :

Le parquet de Bruxelles dispose d'un vademécum en matière de coopération internationale. Ce document aborde, entre autres, le traitement d'un dossier d'extradition passive. Le contenu de ce vademécum consiste essentiellement en un résumé succinct de la législation applicable et des procédures d'encodage dans le logiciel MaCH.

Afin de renforcer les mécanismes de suivi des dossiers, le trajet complet d'un dossier d'extradition passive (de son ouverture à sa clôture) doit être décrit. Les différents contrôles, leurs délais de mise en œuvre et les profils de fonctions des personnes qui en sont responsables doivent aussi être identifiés. A cette fin, les trajets administratifs et procéduraux d'un dossier peuvent être décrits de façon schématique à partir d'une représentation graphique standardisée³⁴. Cette schématisation présente l'avantage d'être intelligible de la même manière par tous les collaborateurs de la juridiction. Une cartographie des processus peut être réalisée en interne au moyen d'une « description de l'existant », réalisée au moyen d'un modèle de procédé d'affaires et notation (en anglais B.P.M.N.)³⁵. Ce type d'exercice permet que les processus utilisés par l'entité soient compris de façon uniforme par l'ensemble des collaborateurs.

³² Traduction de documents étrangers, exequatur, les demandes de clarifications ou renseignements aux partenaires, etc.

³³ Sont considérés comme dossiers « en cours », les dossiers pour lesquels il manque des informations (par exemple, du pays qui requière l'extradition). Cela peut également concerner des dossiers dans lesquels la personne a fait appel. Sont également considérés comme « dossiers en cours », les demandes d'extradition passive qui visent des personnes qui purgent une peine de prison en Belgique. Certains dossiers peuvent donc être considérés comme « en cours » au-delà d'une année.

³⁴ <https://www.omg.org/spec/BPMN/2.0.2/PDF>

³⁵ Business Process Model and Notation.

La répartition des tâches et responsabilités

Constat(s) :

Au sein du parquet de Bruxelles, la répartition des tâches et des responsabilités entre d'une part, le personnel administratif de la cellule CIS et, d'autre part, le magistrat de la section en charge des matières internationales, n'est pas clairement définie.

Analyse :

À la suite des différentes auditions, les éléments suivants ont été rapportés :

Selon les collaborateurs administratifs :

Les questions juridiques ainsi que la qualification des faits ne relèvent pas de leurs compétences.

Dans le cas précis du dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued, le 22 août 2022, un collaborateur administratif de la cellule CIS indique au SPF Justice qu'un problème de double incrimination peut se poser dans ce dossier. Un collaborateur du SPF Justice répond par courrier électronique que les faits pour lesquels la Tunisie souhaite extradier M. Abdesalem Lassoued correspondent à deux infractions selon la loi belge. Le magistrat titulaire était mis en copie de ces échanges de courriels.

Les collaborateurs administratifs fournissent un travail qui se situe au-delà des compétences décrites dans leur profil de fonction.

La sous-utilisation du logiciel MaCH par les magistrats augmente la charge de travail du personnel administratif.

Selon les magistrats :

Le rôle d'un magistrat n'est pas d'encoder des données dans le programme MaCH mais de fournir un travail d'analyse juridique.

La tenue d'un agenda dans MaCH relève de la responsabilité exclusive de l'administration.

Avec plus de 1500 nouveaux dossiers par an, il est impossible pour un magistrat de suivre individuellement chaque étape administrative d'un dossier. Pour effectuer ce travail, une équipe de 5 collaborateurs administratifs compose la cellule CIS.

Le contrôle semestriel de l'état d'avancement des dossiers incombe au personnel administratif de la cellule CIS et non au magistrat.

Les collaborateurs administratifs de la cellule CIS sont tous francophones et disposent d'une connaissance élémentaire de l'anglais. La correspondance en néerlandais doit, quant à elle, être gérée par le magistrat faute de collaborateurs administratifs néerlandophones au sein de la cellule CIS.

Le programme MaCH est un outil qui est d'abord dédié au personnel administratif.

Il n'appartient pas au magistrat de réaliser les tâches d'un secrétaire de parquet. Si tel était le cas, la charge de travail du magistrat serait plus élevée et celui-ci traiterait moins de dossiers nécessitant une analyse de fond.

Comme cela a déjà été observé dans d'autres audits³⁶, l'utilisation de MaCH est perçue différemment par le personnel administratif et par les magistrats. Les modalités de l'utilisation de ce programme ne font pas l'objet d'un consensus au sein de la section affaires spéciales et internationales.

D'après les personnes auditionnées, l'augmentation de la charge de travail a également une incidence sur l'étendue des tâches qui sont réalisées. Le personnel administratif perçoit qu'il réalise davantage un travail de fond en plus du suivi formel des dossiers. Les magistrats estiment, quant à eux, qu'il leur est difficile d'approfondir le suivi formel des dossiers sans que le traitement de fond des affaires n'en souffre.

Evaluation :

L'absence de collaborateur administratif néerlandophone n'est, en soi, pas problématique, mais implique que certaines tâches administratives soient effectuées directement par un magistrat bilingue de la section affaires spéciales et coopération internationale.

Le contrôle interne est l'affaire de tous. Il doit être mis en œuvre tant par les magistrats que par le personnel administratif. Le contrôle interne n'est pas un événement isolé ou une circonstance unique, mais un ensemble d'actions qui touchent à toutes les activités d'une organisation³⁷. Au sein d'une organisation complexe comme le parquet de Bruxelles, une identification claire des responsabilités et du rôle exact des différentes fonctions est indispensable. La définition du périmètre de responsabilité de chacun et la fixation d'objectifs monitorés par des indicateurs précis constituent le socle de tout dispositif de contrôle interne.

La mise à l'agenda dans MaCH des dossiers à représenter

Constat(s) :

Au sein de la cellule CIS du parquet de Bruxelles, certaines fonctionnalités administratives de MaCH - et en particulier, la mise à l'agenda des dossiers à représenter - ne sont pas exploitées. Les collaborateurs administratifs de la cellule CIS ont une approche empirique du contrôle interne. Ces éléments sont constitutifs d'un dysfonctionnement.

Analyse :

Le 8 septembre 2022, le parquet de Bruxelles reçoit de la part du SPF Justice une demande d'extradition visant M. Abdesalem Lassoued. Le 9 septembre 2022, un collaborateur administratif de la cellule CIS du parquet de Bruxelles inscrit cette demande d'extradition dans le système informatique MaCH. Un dossier est effectivement créé. Le 12 septembre 2022, le secrétaire dirigeant p.p. de la cellule CIS appose un post-it sur le dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued. Deux questions figurent sur celui-ci : « quelle qualification, PJF ou pol. loc. »³⁸. Du 9 septembre 2022 au 17 octobre 2023, le dossier de M. Abdesalem Lassoued est localisé dans les bureaux administratifs de la cellule CIS et rangé parmi les dossiers en cours. Aucune autre action concernant ce dossier ne sera exécutée à partir du logiciel MaCH.

Malgré le fait que la possibilité technique existe, aucune mise à l'agenda concernant le dossier de M. Abdesalem Lassoued n'a été introduite dans le logiciel MaCH par les services administratifs de la cellule CIS. En l'absence de

³⁶ <https://csj.be/admin/storage/hrj/rapport-audit-des-administrations.pdf>
<https://csj.be/admin/storage/hrj/190916-rapport-audit-parquet-namur.pdf>

³⁷ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

³⁸ Police locale

rappel, ce dossier - après avoir été encodé dans MaCH et classé dans une armoire dédiée aux dossiers en cours - n'a plus été examiné par un magistrat ou un collaborateur administratif.

La fonctionnalité de mise à l'agenda des dossiers à représenter dans le logiciel MaCH est connue des services administratifs de la cellule CIS. Cependant, d'après plusieurs personnes entendues, il n'est pas recouru à cette fonctionnalité en raison d'une charge de travail trop élevée.

Evaluation :

Au sein d'un parquet du procureur du Roi, un dispositif de contrôle interne efficace requiert la mise en œuvre d'actions à trois niveaux de contrôle³⁹ :

- Un contrôle à un premier niveau par un membre du personnel administratif qui monitore les délais relatifs aux dossiers dans le logiciel MaCH et vérifie si ceux-ci sont formellement complets ;
- Un contrôle à un second niveau par le secrétaire-chef de service – chef de département ;
- Éventuellement, un contrôle à un troisième niveau par un service d'audit interne tel que prévu à l'article 185, §1^{er} du Code judiciaire⁴⁰. Il toutefois à relever que ce service n'est actuellement pas opérationnel.

En pratique, toutes les fonctionnalités administratives de MaCH ne sont pas exploitées au maximum de leurs possibilités (par ex. l'activation du système d'inscription automatique dans l'agenda). Une telle problématique peut aisément être résolue par une définition claire des processus d'encodage à suivre.

La mise à l'agenda des dossiers à représenter dans le logiciel MaCH constitue une action de maîtrise essentielle pour le contrôle de première ligne. Ce type de mesure, par l'entremise de rappels électroniques réguliers, permet d'éviter qu'un dossier ne fasse plus l'objet d'aucun traitement pendant plusieurs mois.

La continuité des activités

Constat(s) :

Au sein du parquet de Bruxelles, un magistrat s'occupe exclusivement de la coopération internationale. Il est le seul à disposer d'une expertise approfondie en la matière. L'absence d'une personne de remplacement risque de compromettre la continuité des activités du service.

Analyse :

Avec un seul magistrat, le fonctionnement de la cellule CIS reste très fragile sur le plan des ressources humaines, et en particulier en matière de gestion des connaissances⁴¹. Le fonctionnement d'une section spécialisée dotée d'un effectif réduit est davantage affecté en cas : de *turnover*, d'incapacité de travail, de détachement de personnel/de magistrat, d'absence du service en raison d'une formation, etc.

³⁹ Ces trois niveaux de contrôle font référence aux « *three lines of defense* » en anglais.

Selon l'IIA (*The Institute of Internal Auditors*): « (...) La responsabilité du management d'atteindre les objectifs de l'organisation recouvre les rôles des deux premières lignes du modèle. Les rôles de la première ligne sont plus directement liés à la fourniture de produits et/ou services aux clients de l'organisation et incluent les fonctions supports. La deuxième ligne recouvre quant à elle des activités d'appui à la gestion des risques (...). Concernant la troisième ligne : « L'audit interne fournit une assurance et des conseils indépendants et objectifs sur l'adéquation et l'efficacité de la gouvernance et de la gestion des risques. Pour ce faire, il met en œuvre, de manière adéquate des processus, une expertise et des points de vue systématiques et méthodiques. Il fait part de ses constats au management et à l'organe de gouvernance, dans une perspective d'amélioration continue (...) ».

Sources :

<https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-english.pdf>

<https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-french.pdf>

⁴⁰ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101002&table_name=loi

⁴¹ Gestion des connaissances (en anglais « *knowledge management* ») : processus d'identification, de capture, d'organisation et de diffusion des compétences intellectuelles qui sont essentielles à la performance de l'organisation à long terme.

<https://issr-journals.org/xplore/ijisr/0012/001/IJISR-14-258-09.pdf>

Evaluation :

Le bon fonctionnement d'un parquet est notamment garanti par la mise en place d'un système de « back-up » (c'est-à-dire de remplacement). A ce titre, il est primordial d'identifier les ressources humaines nécessaires à la continuité des activités : effectifs, compétences, suppléance pour les postes essentiels (système de remplacement, à savoir une à deux personnes « back-up » par fonction-clé, en plus de la personne occupant initialement cette fonction-clé). La mise en place d'un système de « back-up » implique également une gestion active des connaissances. Au sein d'une même section, chacun doit bénéficier de l'expertise et des connaissances de ses collègues, mais aussi des leçons tirées d'expériences passées.

*Le partage d'informations et la collaboration***Constat(s) :**

Au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale, les magistrats et le personnel administratif travaillent en « silo »⁴². Le partage d'informations au sein de l'entité n'est pas optimal.

Analyse :

Au sein de la section affaires spéciales et internationales, il existe une communication régulière entre les collaborateurs administratifs de la cellule CIS. Cette communication est essentiellement informelle. Les magistrats et juristes de la section communiquent également entre eux de manière informelle. Lorsqu'il s'agit de définir des processus de travail, la concertation entre les magistrats et les membres du personnel administratif de la cellule CIS est plus limitée.

A titre d'illustration, certaines décisions relatives à l'encodage dans MaCH ont parfois été prises unilatéralement ou ont été remises en cause⁴³. A la suite des différentes auditions, il apparaît que les magistrats de la section affaires spéciales et internationales ont peu de vue sur l'ensemble des processus administratifs. Les tâches exactes de certains membres du personnel administratif leur sont parfois inconnues.

Evaluation :

Le profil de fonction des magistrats et du personnel administratif est différent. Chacun intervient dans un domaine d'expertise précis et sous la responsabilité d'une autorité distincte⁴⁴. Toutefois, dans un souci d'efficacité et d'efficience, une étroite collaboration et une communication permanente doivent exister entre les personnes exerçant ces fonctions. Une communication efficace doit circuler de manière ascendante, transversale et descendante dans l'organisation, dans toutes ses composantes et dans l'ensemble de sa structure⁴⁵. Une communication de qualité, effectuée dans un langage clair, influe sur la réalisation de ses objectifs par l'organisation⁴⁶. Au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale, le management doit également veiller à promouvoir une culture de la collaboration et du partage de l'information.

⁴² Le travail en « silo » consiste pour chaque acteur à travailler uniquement sur sa spécialité sans se soucier des autres.

⁴³ Telles que la répartition de l'encodage des pièces à conviction entre les magistrats et l'administration ou l'utilisation de « X » pour la désignation du magistrat titulaire du dossier.

⁴⁴ D'un côté, le procureur du Roi pour les magistrats et, de l'autre, le secrétaire en chef pour le personnel administratif.

⁴⁵ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

⁴⁶ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

4.2. LES PROCESSUS DE TRAVAIL AU SEIN DU SPF JUSTICE EN MATIÈRE DE DEMANDES D'EXTRADITION (EN DEHORS DE L'UE) ET ÉGALEMENT LES MÉCANISMES DE SUIVI QUI Y SONT ASSOCIÉS

Une décision du ministre de la Justice

Constat(s) : La responsabilité finale du bon déroulement d'une procédure d'extradition passive revient au pouvoir exécutif et, en particulier, au ministre de la Justice. Au moment des faits, le SPF Justice et, en particulier, le service coopération internationale pénale, a suivi les différentes procédures décrites en interne. Toutefois, ces procédures ne comportaient pas de mesures de contrôle interne. Cette absence de mesures de contrôle interne est constitutive d'un dysfonctionnement.

Analyse :

Au sein du SPF Justice, le service coopération internationale pénale est en charge des dossiers d'extradition passive. Sur le plan administratif, la procédure peut être divisée en 6 étapes :

1. La réception d'une demande d'extradition passive émanant d'un Etat.

Le point de départ de tout dossier consiste en la réception de l'information suivant laquelle une personne fait l'objet d'une demande d'arrestation provisoire aux fins d'extradition émanant d'un Etat, et éventuellement que ladite personne a été placée sous mandat d'arrêt provisoire. Le plus souvent, un individu présent sur le sol belge est arrêté provisoirement à la suite d'une « notice rouge »⁴⁷ émise par l'Etat requérant.

Lors de cette première étape, un collaborateur du service coopération internationale pénale ouvre un nouveau dossier au format numérique. Au cours de cette phase, il est également vérifié si les conditions de base de l'extradition passive sont remplies.

Si la personne visée par la procédure n'a pas encore été arrêtée, les autorités judiciaires compétentes en sont averties par courrier électronique. Une concertation entre les autorités judiciaires et le SPF Justice peut également avoir lieu lorsqu'un dossier est jugé « sensible ».

Enfin, au cours de cette étape, le service coopération internationale pénale demande à l'Etat requérant de fournir dans les meilleurs délais la demande d'extradition, accompagnée des documents requis⁴⁸.

2. La vérification administrative des conditions de l'extradition.

Après la réception de la demande d'extradition passive, lorsque les pièces officielles ont été réceptionnées, il est procédé à la vérification administrative des conditions de forme⁴⁹ et de fond⁵⁰ de l'extradition passive. Après cet examen, l'ensemble des pièces du dossier sont envoyées par courrier postal au parquet compétent.

⁴⁷ Le service coopération internationale pénale du SPF Justice est informé par courrier électronique des « notices rouges » émises à l'encontre de ressortissants étrangers présents sur le sol belge.

⁴⁸ Soit en adressant un courrier directement au ministère de la Justice de l'Etat requérant, soit, en s'adressant au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

⁴⁹ Les pièces doivent être constitués des originaux ou copies certifiées conformes.

⁵⁰ Notamment : nationalité, âge, double incrimination, ...

3. La phase judiciaire.

Au cours de cette étape, le service coopération internationale pénale n'est pas impliqué. Toutefois, des communications par courrier électronique peuvent avoir lieu avec le ministère public pour obtenir des informations complémentaires ou dans un but de concertation.

4. L'arrêté ministériel.

A ce stade, le service coopération internationale pénale réceptionne le dossier d'extradition passive traité par les autorités judiciaires. Les documents lui parviendront par voie postale ainsi que par courrier électronique. Toutes les pièces du dossier d'extradition seront numérisées et enregistrées.

Le service coopération internationale pénale rédige également une note à l'attention du ministre de la Justice comprenant un tableau reprenant les dates-clés de la procédure ainsi qu'une explication des raisons pour lesquelles il est proposé d'accorder ou non, l'extradition.

Le projet d'arrêté ministériel est envoyé à la cellule stratégique du ministre de la Justice, via signataire⁵¹.

5. La mise en œuvre de l'arrêté ministériel.

L'arrêté ministériel signé par le ministre de la Justice est retourné au service coopération internationale pénale. Ce dernier rédige alors un courrier à l'attention du parquet général compétent (ou du parquet du procureur du Roi pour Bruxelles) pour l'autoriser à mettre en œuvre l'arrêté ministériel. Le service coopération internationale pénale envoie également un courrier au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement pour que celui-ci contacte les autorités de l'Etat requérant.

Lorsque la personne a été effectivement remise à l'autorité étrangère, le parquet compétent prévient le service coopération internationale pénale et communique la durée que l'individu a passé en détention extraditionnelle. Le service coopération internationale pénale transmet ensuite l'information au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement qui, à son tour, relaie l'information auprès de l'Etat requérant. Enfin, le service coopération internationale pénale informe l'Office des Etrangers que la remise de l'intéressé a eu lieu.

6. Clôture du dossier.

Le dossier se clôture notamment lorsque l'individu est effectivement extradé et remis aux autorités étrangères.

La personne visée par une procédure d'extradition passive peut introduire un recours devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté ministériel d'extradition au plus tard 60 jours après la notification de cet arrêté ministériel⁵². En cas de recours, un collaborateur du service coopération internationale pénale doit alors informer le parquet compétent sans délai, en demandant de suspendre l'extradition.

⁵¹ Au niveau des délais, un projet d'arrêté ministériel doit en principe être rédigé dans les 15 jours qui suivent la réception de l'arrêt de la Chambre des mises en accusations.

⁵² Si l'intéressé a déjà été remis aux autorités étrangères, il peut encore introduire ce recours, qui sera toutefois sera déclaré sans objet par le Conseil d'Etat (en raison de la perte d'intérêt).

Evaluation :

D'après la circulaire ministérielle relative à l'extradition du 19 avril 2005 : « Bien que la loi sur les extraditions (...) mentionne toujours « le Gouvernement » comme instance de décision, il est de coutume que seul le ministre de la Justice se prononce sur l'extradition. Ce n'est qu'exceptionnellement que des dossiers d'extradition délicats sur le plan politique sont placés à l'ordre du jour du conseil des ministres et examinés par l'ensemble du Gouvernement. Dans ces dossiers également, c'est finalement le ministre de la Justice qui prendra et exécutera formellement la décision formulée par l'ensemble du Gouvernement »⁵³. Eu égard à sa responsabilité en matière d'extradition passive, le ministre de la Justice doit veiller à ce que les services placés sous son autorité fournissent une assurance raisonnable quant au traitement efficace et efficient d'un dossier d'extradition passive. Au sein du pouvoir exécutif, toute faiblesse du contrôle interne doit être signalée au niveau hiérarchique approprié. En sa qualité de décideur final, le ministre de la Justice doit être conscient des risques qui entourent une procédure d'extradition passive et veiller à ce que ceux-ci soient compensés par des mesures de contrôle.

*Le suivi des dossiers d'extradition passive par le SPF Justice***Constat(s) :**

Au sein du SPF Justice, il n'existait pas de système de suivi des dossiers d'extradition passive au moment des faits. Cette absence de système de suivi est constitutive d'un dysfonctionnement.

Analyse :

Ni les autorités tunisiennes, ni le SPF Justice, ni le SPF Affaires Etrangères Commerce extérieur et Coopération au Développement n'ont été interpellés par l'absence de réaction du parquet de Bruxelles entre le 9 septembre 2022 et le 17 octobre 2023.

Entretemps, un système de rappels automatiques a été mis en place au sein du SPF Justice afin de s'assurer qu'un suivi adéquat des dossiers d'extradition passive soit effectué dans un délai déterminé. Désormais, après la transmission du dossier au parquet compétent et à défaut d'accusé de réception du parquet endéans le mois, un rappel automatique sera fait au parquet en vue de demander la confirmation de la réception des pièces et du traitement de la demande. Un rappel sera fait tous les 3 mois après la prise en charge du dossier par le parquet en vue d'obtenir des informations concernant le suivi du dossier. Ce système doit permettre de générer automatiquement une liste des dossiers ouverts dans lesquels un suivi doit être effectué, nécessitant une intervention du service ou des autorités judiciaires.

Evaluation :

La procédure d'extradition passive, outre sa complexité, fait intervenir de multiples acteurs. Au cours d'une telle procédure, les autorités administratives et judiciaires belges comme étrangères sont amenées à dialoguer et à travailler ensemble. Bien que chaque acteur soit responsable des tâches qui lui incombent, ceux-ci doivent garder à l'esprit que leurs actions s'inscrivent dans une chaîne. Outre le monitoring de ses propres activités, il est intéressant pour chaque acteur de la chaîne de garder une vue sur les activités des autres. L'absence de réaction d'un des acteurs de la chaîne doit constituer un « clignotant » pour les autres parties prenantes.

⁵³ Circulaire ministérielle relative à l'extradition du 19 avril 2005

4.3. LE CONTRÔLE DES PROCESSUS DE TRAVAIL DES DOSSIERS EN COURS AU SEIN DU PARQUET DE BRUXELLES ET ÉGALEMENT LES MÉCANISMES DE SUIVI QUI Y SONT ASSOCIÉS (Y COMPRIS LE SYSTÈME DE SUIVI AU SEIN DU PARQUET DE BRUXELLES ET DU PARQUET GÉNÉRAL DE BRUXELLES)

Les contrôles semestriels de la cellule CIS

Constat(s) :

Entre le 12 septembre 2022 et le 16 octobre 2023, les services administratifs de la cellule CIS n'ont pas détecté l'absence de traitement du dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued. Cet élément est constitutif d'un dysfonctionnement.

Analyse :

Au sein du parquet de Bruxelles, les collaborateurs administratifs de la cellule CIS effectuent, en principe, deux fois par an un contrôle de l'ensemble des dossiers en stock. Une première vérification à lieu à « l'automne » (entre septembre et décembre), une seconde à lieu au « printemps » (entre mars et juin). Ce contrôle consiste essentiellement à sortir les dossiers en format papier classés dans les armoires du service. Les collaborateurs administratifs examinent alors si les renseignements contenus dans ces dossiers correspondent aux informations reprises dans le logiciel MaCH. Ces contrôles ne sont pas formalisés ou répertoriés. Lorsqu'un contrôle n'est pas effectué, il n'en est pas fait mention aux différents échelons hiérarchiques. D'après les personnes entendues, le contrôle de « printemps » 2023 n'aurait pas été mené en raison d'une charge de travail trop importante.

Evaluation :

Le contrôle semestriel effectué par l'administration de la cellule CIS est en soi une mesure de contrôle interne. Un tel contrôle lorsqu'il est effectué permet de réduire le risque qu'un dossier soit égaré ou n'ait pas été traité. Toutefois, lorsque ce contrôle n'est pas réalisé, compte tenu du fait qu'aucune indication dans MaCH ne permet d'identifier les affaires « dormantes », le risque d'absence de traitement ou de perte d'un dossier est considérable. En l'absence de communication interne à ce sujet, le management du parquet de Bruxelles n'a pu à aucun moment être conscient du risque encouru.

La mise en place d'une mesure de contrôle dépend de la probabilité de survenance du risque correspondant, de son incidence potentielle sur l'organisation et des coûts afférents à sa mise en place⁵⁴. Une mesure de contrôle n'a également de sens que si elle est pleinement mise en œuvre. Si malgré tout un tel contrôle ne peut être réalisé, il est impératif d'en référer au management afin que celui-ci puisse adapter sa politique de gestion du risque en conséquence.

Outre un contrôle semestriel des dossiers, d'autres mesures permettent de diminuer les risques comme le principe des quatre yeux. Ce principe prévoit que certaines actions requièrent l'intervention de deux personnes, afin qu'elles puissent se contrôler mutuellement, pour éviter de commettre certaines erreurs ou fautes. Un contrôle redoublé effectué par des personnes exerçant des fonctions différentes (un membre du personnel administratif et un magistrat) fournirait une garantie supplémentaire quant au traitement diligent des dossiers.

⁵⁴ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

Enfin, le déploiement du nouvel outil informatique « Just One » doit être considéré comme une possibilité de diminuer les risques liés aux facteurs humains.

Le transfert de dossiers entre parquets

Constat(s) :

D'octobre 2021 à août 2023, 3 dossiers ont été ouverts concernant M. Abdesalem Lassoued par le ministère public (2 au parquet de Bruxelles et 1 au parquet d'Anvers).

Analyse :

Trois fiches seront créées dans le système informatique MaCH aux dates suivantes :

DATE	OBJET	AUTEUR DE LA FICHE
08.10.2021	Demande de reconnaissance d'un mariage à l'étranger avec la mention « affaire non-pénale »	Parquet de Bruxelles
09.09.2022	Dossier d'extradition passive avec la mention « affaire non-pénale »	Parquet de Bruxelles
22.08.2023	Menaces sans ordre ou condition par gestes ou emblèmes avec la mention « information judiciaire ».	Parquet d'Anvers

L'accord des procureurs du Roi n°2⁵⁵ du Conseil des procureurs du Roi organise le transfert de dossiers entre parquets. Selon cet accord, il faut : « veiller à ce qu'un seul parquet se charge de poursuivre les délinquants qui commettent des infractions de même nature dans différents arrondissements. Les règles générales de partage des compétences du Code d'instruction criminelle sont les suivantes (article 23) : lieu des faits ; lieu de résidence du suspect ou siège social de la personne morale ; lieu où le suspect peut être trouvé ».

Les différents dossiers ouverts relatifs à M. Abdesalem Lassoued n'avaient pas pour vocation d'être regroupés au sein d'un même parquet. En effet, une demande de reconnaissance d'un mariage à l'étranger ou un dossier d'extradition passive ne constituent pas des infractions telles que mentionnées dans l'accord des procureurs du Roi ci-dessus. De plus, les faits infractionnels pour lesquels M. Abdesalem Lassoued était connu des parquets de Bruxelles et d'Anvers ne sont pas de même nature.

Evaluation :

La gestion des différents dossiers concernant M. Abdesalem Lassoued s'est faite conformément à l'accord des procureurs du Roi n°2 du Conseil des procureurs du Roi. Ces dossiers, eu égard à leur nature, n'avaient pas pour vocation d'être traités par un seul parquet.

Toutefois, une réflexion pourrait être initiée au sein du ministère public sur l'échange d'informations entre parquets d'instance, plus particulièrement, lorsqu'un collaborateur administratif ou un magistrat d'un parquet constate qu'un dossier d'un autre parquet n'a plus fait l'objet d'aucun mouvement.

⁵⁵ Daté du 18 décembre 2009

Le plan d'action de la cellule CIS

Constat(s) :

À la suite de l'attentat du 16 octobre 2023, un plan d'action a été adopté le 15 novembre 2023 par la cellule CIS du parquet de Bruxelles. Ce plan d'action est le résultat d'une auto-évaluation. Un premier bilan de ce plan d'action a eu lieu le 15 janvier 2024. Il est alors apparu que certaines actions contenues dans celui-ci n'étaient pas réalisables.

Analyse :

Le plan d'action adopté par la cellule CIS a été réalisé à l'initiative du procureur du Roi faisant fonction et du secrétaire en chef. Ont notamment participé à sa réalisation : le directeur opérationnel du parquet de Bruxelles, le magistrat chef de la section affaires spéciales et coopération internationale ainsi que le secrétaire dirigeant p.p. de la cellule CIS. Par la suite, un magistrat de la section affaires spéciales et coopération internationale a également été invité à donner son avis sur ce plan.

Les objectifs de ce plan sont les suivants :

- « 1. Renfort du magistrat et répartition de la charge de travail juridique
2. Partage de connaissance et d'expertise juridique du magistrat
3. Utiliser les outils informatiques – digitalisation
4. Adaptation des processus de soumission et accords sur les délais de traitement ainsi que sur le suivi informatique et physique des dossiers en cours. »

Parmi les actions à mettre en œuvre figurent notamment :

- « La réalisation d'un contrôle trimestriel des dossiers de mandats d'arrêt européens ainsi que des demandes d'arrestation et d'extradition internationales. Ce contrôle doit être réalisé par les collaborateurs administratifs de la cellule CIS. Concrètement, les dossiers en papier classés dans les armoires du service sont examinés au regard des renseignements contenus dans le logiciel MaCH. Avant le mois d'octobre 2023, un tel contrôle devait en principe être réalisé de manière semestrielle. Au cours de l'année 2023, l'un de ces contrôles n'avait pas été réalisé.
- La nécessité de prévoir à long-terme un magistrat francophone pouvant remplacer le magistrat bilingue en cas de nécessité.
- Un partage de connaissance et de l'expertise juridique en matière de coopération internationale ».

Alors qu'aucun contrôle⁵⁶ n'a été réalisé entre le 12/09/2022 et le 16/10/2023, l'une des mesures de ce plan d'action de la cellule CIS consiste précisément à prévoir un contrôle annuel supplémentaire pour les dossiers qui ont trait aux mandats d'arrêt européen et aux demandes d'extradition.

À la suite d'une première évaluation, il est apparu qu'organiser un contrôle quadrimestriel des dossiers relatifs aux mandats d'arrêt européens et aux demandes d'arrestation et d'extradition internationales n'était pas réaliste, eu égard, aux ressources humaines dont dispose le parquet de Bruxelles⁵⁷.

⁵⁶ Selon les services administratifs de la cellule CIS, en raison d'une charge de travail trop importante.

⁵⁷ Depuis début février 2024 un nouveau juriste a été affecté à la section concernée. Cependant, celui-ci n'est pas encore pleinement opérationnel. Il doit recevoir une formation correctionnelle de base pour ensuite recevoir une formation spécialisée en coopération internationale.

Le plan d'action réalisé par le parquet de Bruxelles s'inscrit dans une gestion réactive des risques c'est-à-dire que ceux-ci sont traités *a posteriori*. Avant la mise en place de ce plan d'action, un contrôle (semestriel) des dossiers était prévu. Toutefois, celui-ci n'a pas pu être réalisé. L'évaluation de ce plan d'action a confirmé qu'un accroissement des contrôles administratifs sans ressources humaines supplémentaires n'était pas réaliste.

Evaluation :

Une gestion proactive des risques implique qu'un processus continu évalue les différentes menaces de façon périodique et, idéalement, avant qu'un événement ne se produise.

Les objectifs contenus dans un plan d'action doivent être quantifiés et définis de manière précise. Afin d'être opérationnel, tout objectif doit être élaboré de manière S.M.A.R.T., c'est-à-dire de façon spécifique, mesurable, acceptable, réaliste et temporelle.

Le management du parquet de Bruxelles

Constat(s) :

Au sein du parquet de Bruxelles, les rôles, les responsabilités et l'exercice de différents niveaux de management ne sont pas définis de façon univoque. Le manque de clarté au niveau du management est constitutif d'un dysfonctionnement.

Analyse :

A la suite de l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'Etat, le territoire du parquet de Bruxelles a été divisé en deux : d'un côté le parquet de Hal-Vilvorde, de l'autre celui de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans le cadre de cette réforme, il a également été prévu que le procureur du Roi de Bruxelles serait désormais un magistrat francophone. Cette disposition a toutefois été annulée par la Cour constitutionnelle⁵⁸. Depuis lors, le législateur n'avait adopté aucun autre texte pour remplacer les dispositions annulées. En l'absence de cadre légal, le parquet de Bruxelles est piloté par un procureur du Roi *faisant fonction* depuis le départ du procureur du Roi en avril 2021.

En l'attente de la nomination d'un procureur du Roi de plein exercice, la direction du parquet de Bruxelles est temporaire. Un procureur du Roi *faisant fonction* n'a ainsi pas l'obligation d'élaborer un plan de gestion⁵⁹ à l'entame de ses fonctions.

La section affaires spéciales et internationales est dirigée par un chef de section à temps partiel, et ce, malgré l'augmentation du nombre de dossiers à traiter, la complexification des contentieux (notamment internationaux) et les questions managériales liées au fonctionnement d'une section dotée de 2 magistrats, d'un juriste et de 13 membres du personnel administratif.

Le volet administratif de la cellule CIS bénéficie de l'appui d'un secrétaire-chef de service – chef de département qui intervient de façon ponctuelle à la demande. Celui-ci ne participe toutefois pas au fonctionnement de la cellule ni ne traite du contenu des dossiers. Ses tâches sont davantage liées à la digitalisation du parquet.

⁵⁸ Arrêt du 30 juin 2014 (n° 96/1014)

⁵⁹ « Beleidsplan » dans la version néerlandaise du Code judiciaire (article 259^{quater} Code judiciaire).

Le secrétaire dirigeant p.p. de la cellule coopération internationale traite, quant à lui, directement les dossiers et organise le travail des collaborateurs administratifs.

Evaluation :

Le management d'une entité judiciaire ne se réduit pas à la seule gestion des dossiers qu'elle traite.

Le concept de « management » est plus large et implique notamment la planification, l'organisation, la direction et le contrôle des différentes activités d'une organisation. Le management concerne tant le cœur de l'activité⁶⁰ que les différents processus (informatiques, ressources humaines, administratifs, ...) qui l'entourent.

Le management est « directement responsable de l'ensemble des activités de l'organisation, ce qui inclut la conception, la mise en œuvre et le fonctionnement adéquat (...) du système de contrôle interne⁶¹ (...) »⁶². Le management s'exerce tant au niveau du parquet pris dans son ensemble qu'à l'échelle de ses sections et cellules prises isolément. Un management lisible contribue à stabiliser le fonctionnement d'une organisation telle que le parquet de Bruxelles.

Des fonctions stratégiques comme celles de procureur du Roi, de chef de section ou de secrétaire-chef de service – chef de département méritent d'être investies pleinement tant sur le plan du statut, qu'au niveau du temps de travail qui y est consacré ou de l'expertise concernant les matières spécifiques qui y sont traitées.

En outre, le fait que la fonction de procureur du Roi de Bruxelles n'existe pas légalement - à la suite de l'annulation de l'article 57, 5° de la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 96/2014 du 30 juin 2014⁶³ - constitue un dysfonctionnement. L'absence d'un chef de corps à la tête du plus grand parquet du pays ne rencontre pas le principe d'une bonne administration de la justice. Le procureur du Roi définit la politique criminelle de son arrondissement, est le garant de sa mise en œuvre et assure la cohérence de l'action du parquet. En sa qualité de manager et par le biais de contacts réguliers avec l'administration, le procureur du Roi assure la cohérence et l'efficacité du fonctionnement de son parquet.

En outre, en sa qualité de chef de corps, le procureur du Roi doit préalablement établir un plan de gestion. Ce document vise à identifier les lignes de force et les buts stratégiques qu'une organisation considère comme essentiels pour réaliser sa vision. Un plan de gestion dépasse les objectifs opérationnels et le planning annuel d'une organisation. Il s'agit d'une vision d'avenir sur une longue période.

⁶⁰ En anglais, « core business ».

⁶¹ Ce système de contrôle interne vise à traiter les risques et fournit une assurance raisonnable quant à la réalisation des missions d'une organisation.

⁶² https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

⁶³ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

⁶³ <https://www.const-court.be/public/f/2014/2014-096f.pdf>

Le système de suivi au sein du parquet général de Bruxelles

Constat(s) :

Aucun contrôle systématique n'est effectué par le parquet général de Bruxelles sur les dossiers d'extradition passive traités par le parquet du procureur du Roi de Bruxelles. Les mécanismes de contrôle interne au sein du parquet du procureur du Roi de Bruxelles ne font pas l'objet d'un monitoring par le parquet général de Bruxelles.

Analyse :

Les dossiers d'extradition passive du parquet du procureur du Roi de Bruxelles font l'objet d'un suivi par le parquet général de Bruxelles lorsque ceux-ci sont examinés par la chambre des mises en accusation. Certains dossiers peuvent également faire l'objet d'un suivi *ad hoc* à différentes occasions, notamment lors :

- Des réunions de ressort trimestrielles entre d'une part, le parquet général de Bruxelles et, d'autre part, les parquets du procureur du Roi (à savoir Hal-Vilvorde, Bruxelles, Brabant-wallon, Louvain) du ressort de la cour d'appel de Bruxelles ;
- Des réunions mensuelles entre d'une part, le procureur général de Bruxelles et le procureur du Roi f.f. du parquet de Bruxelles ;
- Des contacts quotidiens par courriers électroniques, par téléphone ou en personne :
 - entre le procureur du Roi et le procureur général de Bruxelles ;
 - ou entre le magistrat du parquet de Bruxelles spécialisé en matière de coopération internationale et le magistrat de référence en matière de coopération internationale du parquet général de Bruxelles

Evaluation :

Le suivi des dossiers d'extradition passive par le parquet général de Bruxelles représente une fraction de ses nombreuses missions (notamment : exercer l'action publique, évaluer la politique criminelle, participer à des réseaux d'expertise, représentation au sein du Collège du ministère public, représentation au sein du Collège des procureurs généraux, etc.)⁶⁴. Il est à noter que le parquet général de Bruxelles comporte 11 magistrats néerlandophones et 16 magistrats francophones pour soutenir 4 parquets du procureur du Roi (à savoir Hal-Vilvorde, Bruxelles, Brabant-wallon, Louvain) sachant que le parquet du procureur du Roi de Bruxelles est le plus grand (en termes d'effectifs et de contentieux) du pays.

Dans la même logique que les procédures prévues aux articles 136 et 136*bis* du code d'instruction criminelle, une réflexion pourrait être initiée au niveau du parquet général sur le contrôle systématique des dossiers d'extradition passive lorsque ceux-ci n'ont pas été clôturés après une année.

⁶⁴ <https://www.om-mp.be/fr/votre-mp/parquets-auditorats-generaux/bruxelles/mission-vision>

4.4. L'INCIDENCE DE L'ORGANISATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROCESSUS DE TRAVAIL VISÉS AUX POINTS 4.1, 4.2 ET 4.3 SUR LES DEMANDES D'EXTRADITION EN DEHORS DE L'UE POUR UNE PÉRIODE S'ÉTALANT DU 01/01/2019 AU 01/11/2023 ET EN PARTICULIER SUR LA DEMANDE D'EXTRADITION DE M. ABDESALEM LASSOUED

Une faible culture du contrôle interne

Constat(s) :

La section affaires spéciales et coopération internationale du parquet de Bruxelles se caractérise par une faible culture du contrôle interne. Cette faible culture du contrôle interne est constitutive d'un dysfonctionnement.

Analyse :

Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation. Ce processus est destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable à l'organisation quant à la réalisation de ses missions⁶⁵.

La culture du contrôle interne⁶⁶ peut être définie comme : « un ensemble d'attitudes et de croyances partagées au sein de l'entreprise et qui conditionnent la manière dont chacun de ses membres est sensible à l'importance du contrôle interne »⁶⁷.

D'après les différentes auditions, le contrôle interne au parquet de Bruxelles, et plus particulièrement au sein de la cellule CIS est limité en raison d'un manque de personnel. La mise en place et l'opérationnalisation d'actions de maîtrise sont perçus par les acteurs comme chronophages et comme nécessitant trop de main d'œuvre.

Evaluation :

Un équilibre doit être trouvé entre le traitement de fond des dossiers et les contrôles menés sur ceux-ci. Une absence totale de contrôle - même ponctuelle - peut conduire à l'oubli d'un dossier et donc à l'absence de traitement de fond de celui-ci. Le trajet du dossier d'extradition passive de M. Abdesalem Lassoued en est l'illustration. Au moment des faits, le contrôle interne a été perçu comme facultatif et chronophage.

Un processus-clef, tel que le contrôle des dossiers, doit être placé sous la supervision d'une personne responsable de celui-ci. Le responsable du processus assume notamment la charge de la conception, de l'exécution et de la performance d'un processus. Il suit les performances et diffuse les informations nécessaires auprès de la hiérarchie.

Outre son rôle de supervision et de définition des objectifs de l'organisation, le management détient, quant à lui, la responsabilité globale du système de contrôle interne⁶⁸. La responsabilité finale du dispositif de contrôle interne au sein du parquet de Bruxelles revient donc aux fonctions de procureur du Roi *faisant fonction* et de secrétaire en chef.

⁶⁵ https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/intosai_gov_9100f.pdf

⁶⁶ Ou l'environnement de contrôle.

⁶⁷ <https://hal.science/tel-03140198/document>

⁶⁸ <https://www.partagedesconnaissancesbw.be/attachment/425249/>

Bases de données et translittération des patronymes étrangers

Constat(s) :

Le nom de M. Abdesalem Lassoued a été écrit de différentes manières par les autorités nationales et internationales concernées. L'emploi de différentes graphies comporte le risque de ne pas permettre de recoupement dans les différentes bases de données.

Analyse :

En ce qui concerne la procédure de reconnaissance de mariage, la graphie « Abdesalem Lassoued » est employée par le parquet de Bruxelles et les services de police de la zone Bruxelles-Nord. Il est à noter que le parquet de Bruxelles a également utilisé l'orthographe « Abdessalem Lassoued ». Dans le cadre de ce dossier, l'administration communale de Schaerbeek, dans un courrier du 05.10.2021, se réfère à « Abdessalem Lassoued ». Dans un document de la direction générale Office des étrangers du service public fédéral intérieur, il est également question de « Abdessalem Lassoued ».

Dans le dossier d'extradition passive, le parquet de Bruxelles emploie l'orthographe « Abdessalem Lassoued ». Dans ce dossier, le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement emploie l'orthographe « Abdessalam Lassoued ». La « notice rouge » publiée par INTERPOL le 01.07.2022 se réfère à « Abdessalem Lassoued ».

Pour les faits de menaces intervenus entre mars et juin 2023, le nom du prévenu est orthographié « Abdesalem Lassoued » par le parquet d'Anvers. Dans sa déposition du 08/08/2023 auprès de la police locale de Kempen-nord, la victime identifie l'auteur des menaces comme s'appelant « Abdeslam **Laswad** ».

La translittération^{69 70} des noms orthographiés à l'origine dans un autre alphabet, tel que les noms d'origine arabe, de leur écriture originale vers l'écriture latine n'est pas un processus standardisé. Le nom d'une seule et même personne, s'il est orthographié de différentes manières, risque - par exemple - de ne pas permettre des recoupements dans certaines bases de données telles : la banque de données commune⁷¹, la Banque de données Nationale Générale⁷², le logiciel MaCH, etc.

Evaluation :

L'élaboration et la diffusion de directives à ce sujet à destination des autorités contribuerait à plus de cohérence et diminuerait le risque de ne pas recouper certaines informations. Il faut également veiller à une meilleure interopérabilité⁷³ entre les bases de données judiciaires et policières.

⁶⁹ La translittération consiste à substituer à chaque graphème un système d'écriture, un autre graphème ou un groupe de graphèmes d'un autre système d'écriture, indépendamment de la prononciation

⁷⁰ <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/134/21/1/45936>

⁷¹ Cette banque de données contient les noms des personnes considérées comme extrémistes et terroristes connus de la Belgique. Cette banque de données est l'instrument permettant de partager des informations avec les services partenaires de l'OCAM.

⁷² Consacrée par les articles 44/7 et suivants de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, cette banque de données rassemble toutes les informations récoltées par la police intégrée dans l'exercice de ses missions. Elle reprend « l'ensemble des systèmes informatiques de la police intégrée, qui est destiné à soutenir les missions de police judiciaire ou administrative ».

⁷³ Le concept « d'interopérabilité » vise la possibilité de communication entre deux ou plusieurs systèmes, appareils ou éléments informatiques.

4.5. LA CAUSE ORIGINELLE DE L'ABSENCE DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'EXTRADITION PASSIVE DE M. ABDESALEM LASSOUED

L'armoire des dossiers en cours

Constat(s) :

Du 12 septembre 2022 au 16 octobre 2023, le dossier relatif à la demande d'extradition passive visant M. Abdesalem Lassoued est resté classé dans l'armoire abritant les dossiers en cours de la cellule CIS du parquet de Bruxelles et n'a plus fait l'objet d'aucun traitement particulier. Rien d'objectif ne permet d'indiquer que le dossier a (ou n'a pas) été soumis au magistrat spécialisé en matière de coopération internationale. Ces éléments sont constitutifs d'un dysfonctionnement.

Analyse :

Dans le cadre du traitement du dossier d'extradition passive visant M. Abdesalem Lassoued, différents échanges de courriers électroniques ont eu lieu du 22 août 2022 au 1er septembre 2022⁷⁴ ⁷⁵. Ce magistrat était en congé du 26 août 2022 au 12 septembre 2022 non-inclus.

Le 9 septembre 2022, un membre du personnel administratif du parquet de Bruxelles inscrit la demande d'extradition visant M. Abdesalem Lassoued dans le système informatique MaCH. Un dossier est créé. L'outil MaCH est utilisé quotidiennement par les collaborateurs administratifs. Le magistrat titulaire du dossier, quant à lui, ne maîtrise pas les fonctionnalités de ce programme.

Le 12 septembre 2022, un membre du personnel administratif de la cellule CIS appose un post-it sur la version papier du dossier d'extradition passive. Deux questions figurent sur celui-ci : « quelle qualification, PJF ou pol. loc.⁷⁶ ». Ce dossier était stocké au sein de la cellule CIS dans l'attente d'une réponse à ces questions par le magistrat. Celui-ci n'était donc pas localisé dans le bureau du magistrat.

Les dossiers d'extradition passive en cours⁷⁷ - qui ne sont pas localisés dans le bureau du magistrat - sont classés dans une armoire de la cellule CIS spécialement dédiée aux dossiers ouverts. D'après le parquet de Bruxelles, ce type de classement offre la possibilité au magistrat de garde de pouvoir localiser immédiatement un dossier d'extradition passive si nécessaire.

Evaluation :

Un dossier en cours, *a fortiori* lorsqu'une question juridique se pose ou qu'une décision doit être prise, doit se trouver dans le bureau du magistrat, accompagné le cas échéant des indications appropriées, afin que ce-dernier puisse traiter les questions qui lui sont soumises.

⁷⁴ Via une boîte mail fonctionnelle.

⁷⁵ Celui-ci était mis en CC.

⁷⁶ Police locale

⁷⁷ Sont considérés comme dossiers « en cours », les dossiers pour lesquels il manque des informations (par exemple, du pays qui requière l'extradition). Cela peut également concerner des dossiers dans lesquels la personne a fait appel. Sont également considérés comme « dossiers en cours », les demandes d'extradition passive qui visent des personnes qui purgent une peine de prison en Belgique. Certains dossiers peuvent donc être considérés comme « en cours » au-delà d'une année.

4.6. LE CADRE (THÉORIQUE/EFFECTIF) DE L'ENSEMBLE DU PARQUET DE BRUXELLES ET EN PARTICULIER, DE LA SECTION AFFAIRES SPÉCIALES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LA PÉRIODE S'ÉTALANT DU 01/01/2018 AU 01/11/2023

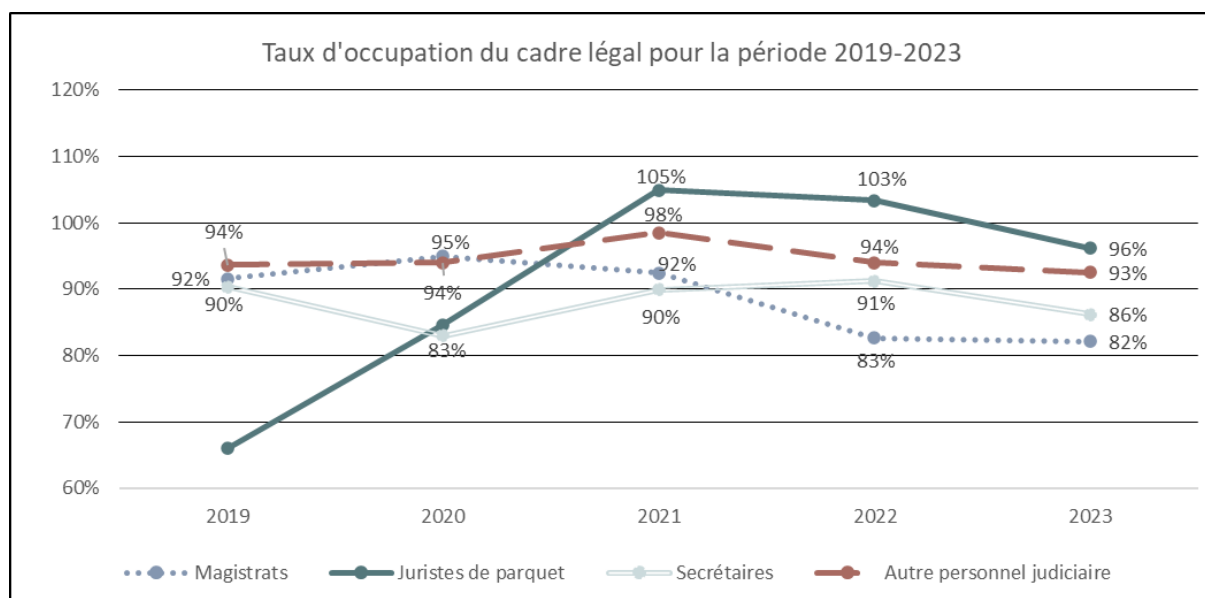
Le parquet de Bruxelles en chiffres

Constat(s) :

Pour l'ensemble du parquet de Bruxelles (pour la période 2019-2023) :

- Le taux d'occupation du cadre des magistrats, des juristes de parquet, des secrétaires et des autres membres du personnel du parquet de Bruxelles n'est pas complet et a atteint son point le plus bas en 2023 ;
- Les magistrats sont en moyenne moins indisponibles pour raisons médicales (comparé aux autres fonctions du parquet) ;
- Au sein du parquet de Bruxelles, les membres de la catégorie « autre personnel judiciaire » sont davantage indisponibles pour raisons médicales ;
- Les délégations et les missions extérieures s'inscrivent dans une tendance à la hausse.

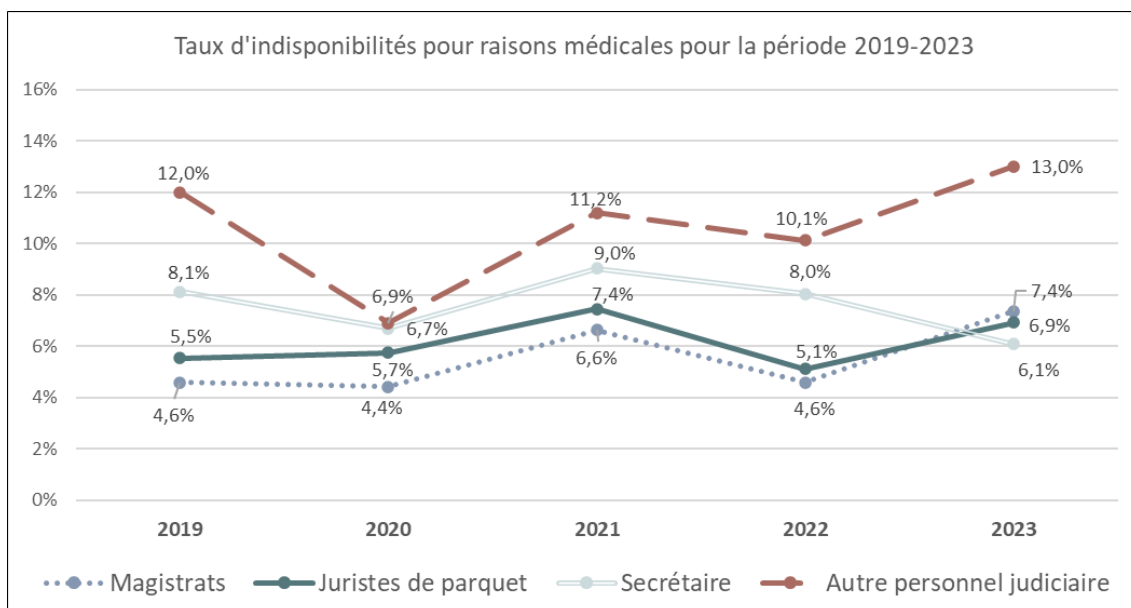
Analyse :



Source : parquet de Bruxelles

A l'échelle du parquet de Bruxelles, le cadre des magistrats, des juristes de parquet, des secrétaires et des autres membres du personnel est pourvu à 91 % en moyenne au cours de la période 2019-2023. Près d'un dixième du cadre n'est pas rempli.

Le taux d'occupation du cadre des magistrats et des secrétaires est le plus faible comparé aux autres fonctions du parquet. Au cours des années 2022 et 2023, le taux d'occupation du cadre des magistrats était incomplet à hauteur de respectivement 17% et 18%. Durant cette même période, le taux d'occupation du cadre des secrétaires était incomplet à hauteur de 9% pour l'année 2022 et de 14% pour l'année 2023.



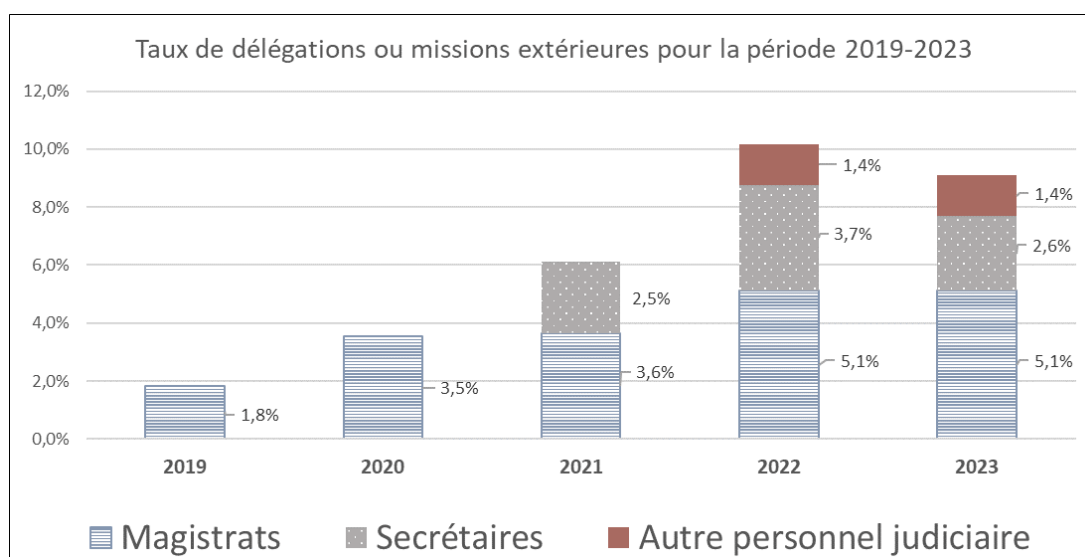
TAUX D'INDISPONIBILITÉS POUR RAISONS MÉDICALES				
	Magistrats	Juristes de parquet	Secrétaires	Autre personnel judiciaire
2019	4,6%	5,5%	8,1%	12,0%
2020	4,4%	5,7%	6,7%	6,9%
2021	6,6%	7,4%	9,0%	11,2%
2022	4,6%	5,1%	8,0%	10,1%
2023	7,4%	6,9%	6,1%	13,0%
MOYENNE	5,5%	6,1%	7,6%	10,7%
MOYENNE À L'ÉCHELLE DU PARQUET	7,0%			

Source : parquet de Bruxelles

A titre d'illustration, le taux général d'absentéisme pour maladie chez les fonctionnaires fédéraux se situait à 6,57% pour l'année 2019⁷⁸. A l'échelle du parquet de Bruxelles, le taux d'indisponibilités pour raisons médicales des magistrats, des juristes de parquet, des secrétaires et des autres membres du personnel judiciaire est en moyenne de 7%. Les magistrats et les juristes de parquets sont moins souvent indisponibles pour raisons médicales (respectivement 5,5% et 6%) que les secrétaires (7,6%) et les autres catégories de personnel judiciaire (10,7%). L'absentéisme pour raisons médicales parmi les secrétaires et les autres catégories de personnel est donc plus élevé comparativement aux magistrats et aux juristes de parquet.

La courbe du taux d'absentéisme pour raisons médicales suit à peu près la même tendance pour toutes les fonctions du parquet de Bruxelles (par exemple, diminution en 2020 ; augmentation en 2021 ; diminution en 2022).

⁷⁸ https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/medex_etude_absenteisme_2020-2021_3.pdf.pdf



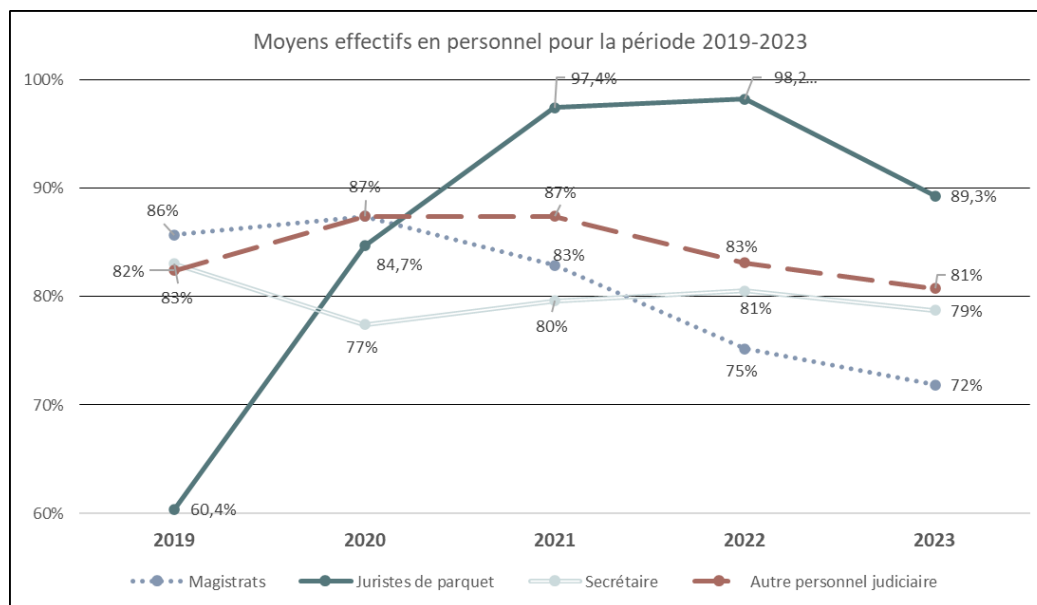
DÉLÉGATIONS OU MISSIONS EXTÉRIEURES				
	Comparé au taux d'occupation en ETP au 31/12			
	Magistrats	Juristes de parquet	Secrétaires	Autre personnel judiciaire
2019	1,8%	0%	0%	0%
2020	3,5%	0%	0%	0%
2021	3,6%	0%	2,5%	0%
2022	5,1%	0%	3,7%	1,4%
2023	5,1%	0%	2,6%	1,4%
MOYENNE	3,8%	0%	1,7%	0,6%
MOYENNE À L'ÉCHELLE DU PARQUET	1,5%			

Source : parquet de Bruxelles

Au cours de la période 2019-2023, en moyenne, 1,5 % des magistrats, des secrétaires et des autres membres du personnel du parquet de Bruxelles ont fait l'objet de délégations⁷⁹ ou missions extérieures⁸⁰. Durant cette même période, les juristes de parquet n'ont jamais été délégués ou envoyés en mission à l'extérieur. Le nombre de délégations ou missions à l'extérieur a tendance à augmenter au cours de la période 2019-2023. Il faut également observer que lorsque le taux d'occupation du cadre du parquet de Bruxelles est le plus précaire, le nombre de personnes déléguées est le plus élevé.

⁷⁹ La délégation est une exception au principe selon lequel un changement de fonction d'un magistrat nécessite une nouvelle nomination. A titre d'exemple, l'article 326 du Code judiciaire prévoit qu'« (Que) lorsque les nécessités du service le justifient, le procureur général peut déléguer pour une période maximale d'un an renouvelable (...) un magistrat d'un parquet du procureur du Roi de son ressort pour exercer temporairement les fonctions du ministère public au parquet général, à l'auditorat général du travail, dans un autre parquet du procureur du Roi ou dans un auditorat du travail du même ressort ».

⁸⁰ Conformément à l'article 308 du Code judiciaire, les magistrats de l'ordre judiciaire (...) peuvent être autorisés par le Roi, sur l'avis du chef de corps ou du magistrat dont ils dépendent hiérarchiquement, à accomplir des missions d'intérêt général auprès d'institutions supranationales, internationales ou étrangères. Une telle possibilité est également prévue pour le personnel judiciaire (cf. art. 309sexies du C. jud.).



Moyens effectifs en personnel					MOYENNE
	Magistrats	Juristes de parquet	Secrétaire	Autre personnel judiciaire	
2019	85,7%	60,4%	83,0%	82,4%	77,9%
2020	87,4%	84,7%	77,4%	87,4%	84,2%
2021	82,9%	97,4%	79,6%	87,4%	86,8%
2022	75,2%	98,2%	80,5%	83,1%	84,3%
2023	71,8%	89,3%	78,7%	80,7%	80,1%
Moyenne	80,6%	86,0%	79,8%	84,2%	
Moyenne à l'échelle du parquet	82,7%				

Source : parquet de Bruxelles

Les moyens effectifs en personnel⁸¹ relatifs aux magistrats, juristes de parquet, secrétaires et autres membres du personnel s'élevaient à 80% du cadre légal en 2023. Pour cette même année, ce taux est de 72% pour les magistrats, de 79% pour les secrétaires, de 89% pour les juristes de parquet et de 81% pour les autres catégories de personnel judiciaire du parquet de Bruxelles.

Evaluation :

Le parquet de Bruxelles est confronté à un problème général de ressources humaines, principalement dû au fait que le cadre légal des magistrats et des différentes catégories de personnel n'est pas complet. Les magistrats et les secrétaires sont les plus gravement touchés par ce déficit. La cellule CIS se compose exclusivement de ces deux catégories de personnel.

⁸¹ C'est-à-dire le cadre légal duquel sont soustraites les indisponibilités pour raisons médicales et les délégations ou missions extérieures.

Les moyens effectifs en personnel sont en outre limités pour certaines fonctions au sein du parquet en raison d'un taux d'indisponibilité pour raisons médicales supérieur à la moyenne. Toutefois, la cellule CIS n'est pas touchée par cette problématique.

Le fait que le seul magistrat spécialisé en matière de coopération internationale n'ait pas de remplaçant en cas d'absence s'explique notamment par le fait que le cadre légal n'est pas complet. À la suite de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 6 novembre 2023⁸² ⁸³, l'Etat belge a été condamné à publier la vacance de l'ensemble des postes de magistrats et des greffiers prévus par les cadres légaux. Dans la même logique, et eu égard au respect de l'Etat de droit, les cadres légaux des différents parquets et auditorats du pays se doivent d'être complets.

La section coopération internationale en chiffres

Constat(s) :

Pour la section affaires spéciales et coopération internationale (pour la période 2019-2023) :

- Le personnel administratif de la cellule CIS est stable ;
- Au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale, le magistrat qui a exclusivement la charge la coopération internationale en raison de son expertise spécifique ne peut être remplacé en cas d'indisponibilités. Aucun back-up n'est prévu ;
- Il n'existe aucune données chiffrées sur le nombre de dossiers en cours de traitement et les délais de traitement des dossiers ;
- De 2019 à 2023, le nombre de nouveaux dossiers traités par la cellule CIS a augmenté de 35 %.

Analyse :

	Membres du personnel administratif - cellule coopération internationale	Membres du personnel administratif - affaires spéciales	Juristes de la section affaires spéciales et coopération internationale	Magistrats de la section affaires spéciales et coopération internationale
2019	6	5	2	5
2020	5	5	2	4
2021	5	5	2	4
2022	5	7	3	4
2023	5	8	2	3,5

Source : parquet de Bruxelles

Les membres du personnel administratif de la cellule CIS font partie de la section affaires spéciales et coopération internationale

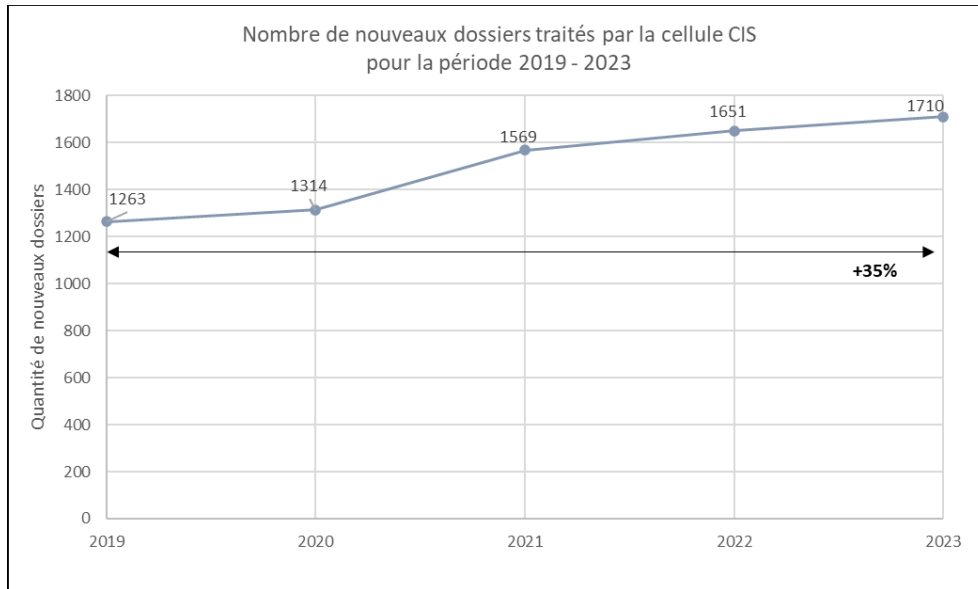
Au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale, un magistrat est spécialisé en matière de coopération internationale et ne traite que des dossiers relatifs à cette matière. Cinq membres du personnel administratif composent la cellule CIS. Parmi eux, l'un a le grade de secrétaire dirigeant p.p. L'ensemble du personnel administratif de la cellule CIS a le statut de "secrétaire" (niveau B).

Les 5 membres du personnel administratif peuvent se remplacer mutuellement. En revanche, le magistrat spécialisé en matière de coopération internationale n'a pas de remplaçant.

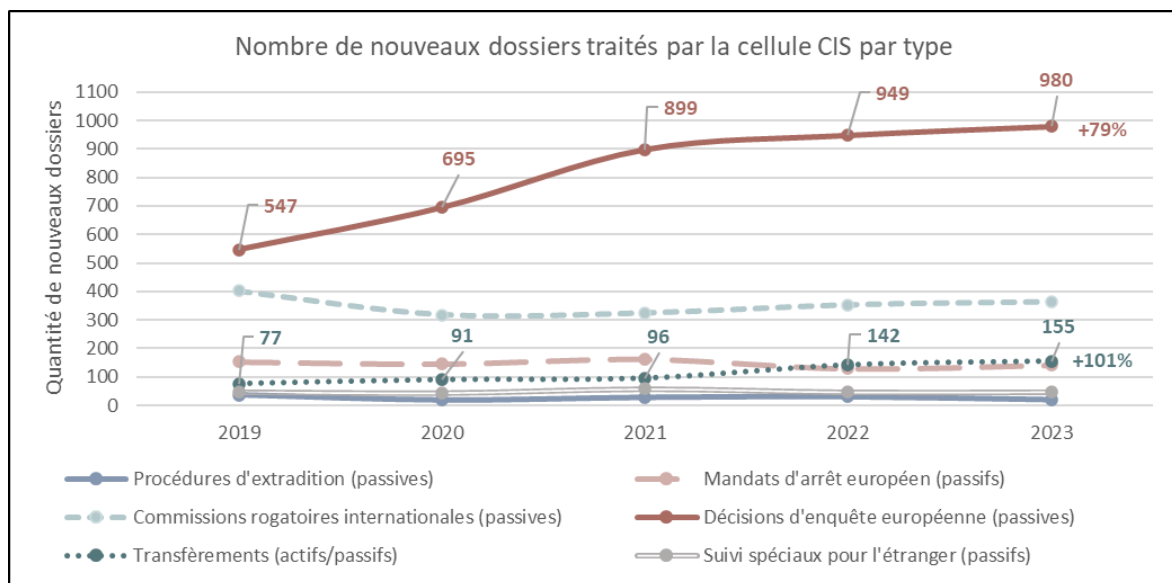
⁸² Bruxelles (1re ch.), 06/11/2023, RG n° 220/AR/992

⁸³ https://www.stradalex.com/fr/sl_rev_utu/toc/jt_2023_38-fr/doc/jt2023_38p667

La cellule CIS dispose d'une équipe administrative stable avec peu ou pas de rotation du personnel et d'indisponibilités pour raisons médicales.

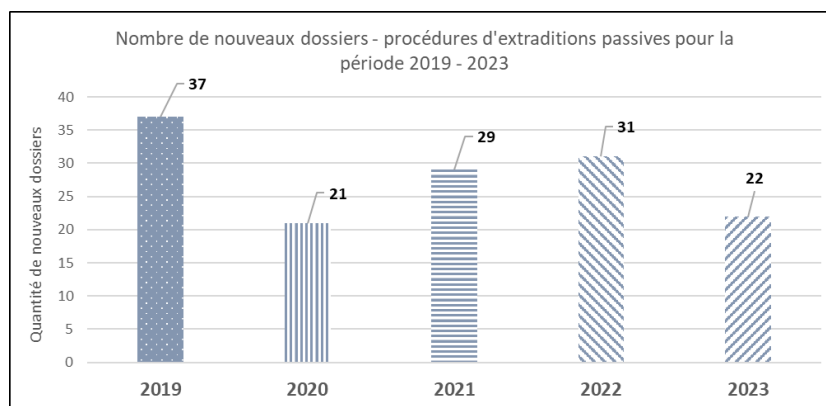


Source : parquet de Bruxelles



Source : parquet de Bruxelles

Le nombre de nouveaux dossiers a augmenté de 35% pour la période s'étalant de 2019 à 2023. Cette hausse de 35% peut s'expliquer par la hausse du nombre de dossiers relatifs à des transfèrtements ainsi qu'aux décisions d'enquête européenne. Les 4 autres types de dossiers ont légèrement diminué ou sont restés stables.



Source : parquet de Bruxelles

Plus spécifiquement, en matière d'extradition passive, le nombre de nouveaux dossiers traités par la cellule CIS s'élève à 22 en 2023.

Evaluation :

Les problèmes de ressources humaines au sein du parquet de Bruxelles ont pu contribuer à l'absence de traitement du dossier d'extradition passive à charge de M. Abdesalem Lassoued.

La non-utilisation du système de mise à l'agenda des dossiers à représenter dans MaCH et l'absence d'un contrôle semestriel des dossiers au cours de l'année 2023 peuvent être liées à l'afflux plus important de nouveaux dossiers traités par la cellule CIS (+35% par rapport à l'année de référence 2019). Cette absence de contrôle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une gestion optimale des risques.

Lorsqu'une organisation est confrontée à une charge de travail plus importante, les mécanismes de contrôle interne mis en place doivent faire l'objet d'une attention accrue, étant donné que la probabilité (les risques) d'erreur (humaine) augmentent. Comme cela a été mentionné plus haut, le fait qu'un contrôle semestriel n'ait pas été réalisé en 2023 indique que la culture du contrôle interne est insuffisante au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale du parquet de Bruxelles.

Le manque de données quantitatives ne permet pas non plus la mise en place d'un système de contrôle interne fonctionnel aux différents niveaux hiérarchiques du parquet. Un contrôle de première ligne par le biais du contrôle semestriel est en place au sein de la cellule CIS, mais un contrôle de deuxième ligne fait défaut. Un contrôle de deuxième ligne devrait, d'une part, surveiller la mise en œuvre du contrôle de première ligne et, d'autre part, disposer de données chiffrées pour évaluer le fonctionnement du service.

5. RECOMMANDATIONS

Cet enquête particulière formule **19** recommandations à **importante**, **moyenne** ou **faible** priorité, chacune étant représentée dans le tableau par une couleur, selon son importance. Les recommandations sont destinées : au législateur, au ministre de la Justice, au Collège des procureurs généraux, au Collège du ministère public, au Conseil des procureurs du Roi, à l'Institut de formation judiciaire, au parquet de Bruxelles, au parquet général de Bruxelles, au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des procureurs généraux	Collège du ministère public	Conseil des procureurs du Roi	Institut de formation judiciaire	Parquet de Bruxelles	Parquet général	SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
1. Recommandations importantes									
1.1 Veiller à ce que la fonction de procureur du Roi de Bruxelles bénéficie d'un ancrage légal solide qui résiste à l'examen de la Cour constitutionnelle.	X								
1.2 S'assurer que tous les membres du personnel administratif du parquet connaissent et utilisent les différentes fonctionnalités des logiciels utilisés par le parquet (par exemple, MaCH), en particulier celle relative à la mise à l'agenda d'un dossier à représenter. Organiser des formations en la matière.						X	X		
1.3 S'assurer que tous les magistrats du parquet ont une connaissance de base des logiciels utilisés par le parquet (par exemple, MaCH). Organiser des formations en la matière.						X	X		
1.4 Promouvoir une culture du contrôle interne au sein du parquet de Bruxelles. Mettre en place des activités de contrôle interne, assurer leur suivi et les évaluer.							X		
1.5 Garantir la continuité des activités. Veiller à ce que l'expertise en matière de coopération internationale soit partagée entre plusieurs magistrats.							X		
1.6 Définir un plan d'action pour la cellule CIS de manière spécifique, mesurable, acceptable, réaliste et temporelle (S.M.A.R.T.). Evaluer celui-ci de manière concertée et régulière.							X		
1.7 Respecter les cadres des magistrats et du personnel judiciaire tels que fixés par la loi et veiller à ce qu'ils soient remplis.	X	X							
1.8 Définir et mettre en place un monitoring partagé des dossiers d'extradition passive entre les différents acteurs de la procédure. Définir des indicateurs communs afin de pouvoir identifier un délai de traitement anormalement long d'un dossier ou l'absence de réaction d'un acteur de la procédure.		X	X				X	X	X
1.9 Elaborer et diffuser des directives en matière de translittération des caractères étrangers en caractères latins. Veiller à une meilleure interopérabilité entre les bases de données judiciaires et policières.		X							

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des procureurs généraux	Collège du ministère public	Conseil des procureurs du Roi	Institut de formation judiciaire	Parquet de Bruxelles	Parquet général	SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
2. Recommandations moyennes									
2.1 S'assurer d'une communication efficace de manière ascendante, transversale et descendante dans l'organisation. Informer immédiatement les différents niveaux de management lorsqu'une action de maîtrise n'a pas pu être réalisée.							X		
2.2 Identifier un responsable du processus pour chaque action de maîtrise.							X		
2.3 Identifier de façon claire les rôles et responsabilités au sein de la section affaires spéciales et coopération internationale du parquet. Définir le périmètre de responsabilité de chaque membre de la section.							X		
2.4 Mettre en place une concertation structurée entre les magistrats et membres du personnel administratif de la section affaires spéciales et coopération internationale.							X		
2.5 Organiser un service d'audit interne auprès du Collège du ministère public tel que prévu à l'article 185 du Code judiciaire. Doter le Collège du ministère public de moyens suffisants pour organiser ce service.		X		X					
2.6 Initier une réflexion sur le contrôle systématique des dossiers d'extradition passive lorsque ceux-ci n'ont pas été clôturés après une année.								X	
2.7 Monitorer les mécanismes de contrôle interne au sein du parquet du procureur du Roi.								X	
2.8 Établir des statistiques concernant le nombre de dossiers entrants, le nombre de dossiers sortants, le nombre de dossiers en cours de traitement, ainsi que concernant les délais de traitement des dossiers de la cellule CIS.				X			X		

	Législateur	Ministre de la Justice	Collège des procureurs généraux	Collège du ministère public	Conseil des procureurs du Roi	Institut de formation judiciaire	Parquet de Bruxelles	Parquet général	SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
3. Recommandations faibles									
3.1 Recenser et communiquer en interne de façon formalisée et structurée les bonnes pratiques relatives à l'utilisation des logiciels utilisés par le parquet. Favoriser l'échange d'expertise en interne à ce sujet.							X		
3.2 Initier une réflexion sur l'échange d'informations entre parquets du procureur du Roi. Evaluer l'accord des procureurs du Roi n°2 du Conseil des procureurs du Roi.			X		X				

