

### **ANALYSE DU POUVOIR JUDICIAIRE FRIBOURGEOIS EN 2016 ET PISTES DE RÉFLEXION**

**Sophie Perrier**

Greffière-chef du Ministère public du canton de Fribourg

**Fabien Gasser**

Procureur général du canton de Fribourg

#### **Résumé**

*Les auteurs, respectivement greffière-chef du Ministère public et Procureur général, se livrent à une analyse actuelle du Pouvoir judiciaire sous l'angle managérial. Ce travail a été effectué dans le cadre d'un CAS en management des organisations publiques effectué entre avril et juillet 2016. Ils observent notamment que le Pouvoir judiciaire est composé de structures très indépendantes les unes des autres et au fonctionnement très différent et qu'il y manque un pilotage clair. Ils formulent la proposition de confier au Pouvoir judiciaire une enveloppe budgétaire globale, afin de lui permettre de s'organiser lui-même, en créant une commission de pilotage regroupant des représentants des différentes autorités. Ils relèvent en outre que le processus d'engagement des magistrats pourrait être amélioré, notamment par la présence qui fait actuellement défaut d'un professionnel en ressources humaines lors des entretiens avec les candidats. Enfin, ils estiment indispensable de créer un processus de communication, en vue de renforcer l'image de la justice auprès des citoyens.*

#### **Zusammenfassung**

*Die Autoren, die Chef-Gerichtsschreiberin der Staatsanwaltschaft und der Generalstaatsanwalt, analysieren die Justiz unter Management-Gesichtspunkten. Der vorliegende Beitrag wurde erarbeitet im Rahmen eines CAS Public Management, welchen die Autoren zwischen April und Juli 2016*

*absolviert haben. Sie stellen fest, dass die Justiz aus verschiedenen Einheiten besteht, welche sehr unabhängig von einander und auf sehr unterschiedlicher Weise tätig sind, und dass eine klare Leitung fehlt. Die Autoren schlagen vor, dass der Justiz ein Budget zugeteilt wird, um sich selbständig zu organisieren durch Einrichtung eines Lenkungsausschusses bestehend aus Vertretern der verschiedenen Justizbehörden. Es wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass das Auswahlverfahren für die Anstellung der Magistraten verbessert werden könnte, namentlich durch den Beizug eines HR-Spezialisten bei den Bewerbungsgesprächen der Kandidaten, was aktuell noch nicht der Fall ist. Schliesslich sind die Autoren überzeugt, dass eine Professionalisierung der Kommunikation dazu beitragen könnte, das Ansehen der Justiz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu verstärken.*

### **Sommaire**

- I. Présentation générale
- II. Méthodologie
- III. Modèle d'analyse
- IV. Analyse et discussion
  1. Les parties prenantes (stakeholders)
  2. Les valeurs partagées
  3. La stratégie
  4. Les systèmes ou processus
  5. La structure
  6. Le personnel
  7. Les compétences
  8. Le leadership
  9. La qualité
- V. Pistes d'amélioration
  1. Le pilotage du Pouvoir judiciaire
  2. Le processus d'engagement des magistrats
- VI. Conclusion

### **Bibliographie**

### **Annexes**

- I. Tableau de répartition des parties prenantes, selon leur pouvoir et leur intérêt en relation avec la justice

2. Tableau des processus de la justice fribourgeoise : pénal, civil, administratif, communication
3. Organigramme du Pouvoir judiciaire, créé sur la base de la loi sur la justice
4. Tableau du processus d'engagement des magistrats
5. Tableau du processus « rendre une décision »
6. Tableau d'analyse des règlements des tribunaux d'arrondissement
7. Proposition d'organigramme du Pouvoir judiciaire, avec commission de pilotage
8. Tableau du processus d'engagement du personnel de greffe

N.B. Les termes désignant des personnes dans le présent document s'appliquent indifféremment à des femmes et des hommes.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La présente contribution a pour ambition de cartographier la justice fribourgeoise dans son entier (désignée comme le Pouvoir judiciaire) et telle qu'elle se présente en 2016, afin de pouvoir en extraire les forces et les faiblesses et examiner des pistes d'amélioration pour son fonctionnement. Comme cela est souvent relevé en littérature, la justice représente une forme d'administration bureaucratique figée, prise dans un carcan de procédures rigides et engoncée dans un conservatisme exacerbé par une culture axée sur des compétences métier pointues. D'une manière générale, les outils de management sont vus comme une menace contre l'indépendance du juge (EMERY/DE SANTIS, 2015). Sous l'angle du management des organisations publiques, elle présente un défi de taille.

L'analyse du Pouvoir judiciaire se complique encore lorsque l'on en dessine les contours. Loin de représenter un pan uni de l'administration, il est en réalité un assemblage de structures fortement indépendantes exerçant des activités différentes, en droit civil, pénal ou encore administratif, à des niveaux de compétence différents, puisque les décisions de première instance sont susceptibles de recours qui seront examinés par la seconde instance. Certaines autorités ont juridiction sur l'entier du territoire cantonal<sup>1</sup>, d'autres uniquement sur

---

<sup>1</sup> Le Tribunal cantonal, le Tribunal pénal économique, le Ministère public, le Tribunal des mineurs et le Tribunal des mesures de contrainte.

l'un des 7 districts du canton<sup>2</sup>, alors que d'autres enfin ont juridiction sur plusieurs districts<sup>3</sup>. La taille de chaque autorité varie fortement, la plus importante, le Ministère public, regroupant environ 80 collaborateurs, alors que la plus petite, le Tribunal des mesures de contrainte, est composée de 3 juges à mi-temps et un secrétaire à 50%. Chacune de ces juridictions a son propre règlement d'organisation, cela étant une exigence légale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Chacune est centrée sur sa propre activité et rend annuellement à l'attention du Conseil de la magistrature un rapport faisant état de l'organisation interne, des ressources, du nombre de dossiers traités par matière, des délais de traitement etc... En outre, chaque tribunal est administré par un président nommé pour une période d'une année et jouissant uniquement de compétences administratives. Il s'agit du *primus inter pares*.

Nous terminerons ce bref état des lieux en précisant que chaque autorité dispose de son propre budget et de sa propre dotation en personnel. Ce budget n'est pas octroyé sous forme d'enveloppe globale, mais par postes, un manque de personnel ne pouvant être compensé par un excédent dans la rubrique du matériel par exemple. Préparé par chacune des autorités, le budget est retouché par les services financiers de l'administration, puis par le Conseil d'Etat avant d'être présenté au Grand Conseil. A l'exception du Tribunal cantonal et du Ministère public, aucune entité n'est invitée à défendre son budget lorsqu'il est passé en revue par les services financiers.

La présente contribution a dès lors vocation à examiner si et dans quelle mesure le Pouvoir judiciaire fribourgeois peut améliorer son fonctionnement et former une entité cohérente à laquelle les collaborateurs pourront s'identifier s'il doit être amené à gérer lui-même un budget global que l'autorité politique pourrait lui octroyer, comme le demande l'association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Les Tribunaux d'arrondissement et les Justices de paix.

<sup>3</sup> Les Tribunaux des baux à loyer, au nombre de 3 pour le canton.

<sup>4</sup> Cette association, fondée en 2013 et présidée par l'un des auteurs de cette contribution, a adopté lors de son assemblée générale de 2016 une feuille de route tendant à réclamer plus d'autonomie pour la justice : [www.afm-fvr.ch](http://www.afm-fvr.ch).

## II. MÉTHODOLOGIE

Les auteurs travaillant depuis de nombreuses années au sein de la justice fribourgeoise, actuellement au Ministère public, la présente analyse a pu se faire essentiellement après réflexions, discussions, constats empiriques et nombreux échanges (brainstorming). La participation conjointe des deux auteurs à cette formation de CAS en management public s'inscrit d'ailleurs dans ce but de réflexion commune, tournée vers la faisabilité d'un Pouvoir judiciaire autogéré de manière globale. Plusieurs études concernant la justice ont servi à étayer les observations, soit EMERY/DE SANTIS/HERTIG (2015), PRIGIONI (2014), LIENHARD et al (2012) ou encore l'enquête de satisfaction menée en 2007 par le Pouvoir judiciaire genevois<sup>5</sup>. Aucune de ces contributions ne concerne toutefois spécifiquement le Pouvoir judiciaire fribourgeois. Dès lors, les indicateurs internes au Ministère public ont également été exploités, de même que le dernier rapport du Conseil de la magistrature sur l'administration de la justice fribourgeoise pour l'année 2015<sup>6</sup>. Les règlements de chaque autorité judiciaire ont été consultés<sup>7</sup>. Afin d'éviter que l'analyse ne reste trop centrée sur le Ministère public ou la juridiction pénale, des questionnaires ont été adressés aux autorités suivantes : Tribunal Cantonal, Tribunal d'arrondissement de la Sarine, Tribunal d'arrondissement de la Gruyère et Justice de Paix de la Sarine. Ainsi, plusieurs points ont pu être développés et les réflexions ont pu englober des aspects plus complets du fonctionnement de la justice.

## III. MODÈLE D'ANALYSE

Alors que le modèle CAF, développé par l'Union européenne, avait été choisi dans un premier temps, il s'est rapidement révélé très complexe dans son utilisation fortement orientée sur des résultats qui font en grande partie défaut. D'une manière générale, il a pu être observé que la justice fribourgeoise ne cherche pas à connaître par des sondages ciblés la perception que ses parties prenantes ont d'elle, ni

---

<sup>5</sup> [http://ge.ch/justice/sites/default/files/justice/common/Rapports/Enquetes\\_de\\_satisfaction/besoin\\_groupe\\_travail.pdf](http://ge.ch/justice/sites/default/files/justice/common/Rapports/Enquetes_de_satisfaction/besoin_groupe_travail.pdf).

<sup>6</sup> Accessible sur le site [www.fr.ch/cmaga](http://www.fr.ch/cmaga).

<sup>7</sup> Accessibles sur la page [www.fr.ch/pj/fr/pub/reglements\\_directives/reglement.htm](http://www.fr.ch/pj/fr/pub/reglements_directives/reglement.htm).

son impact sur la société en général. Le rapport annuel du Conseil de la magistrature met en exergue des indicateurs plutôt axés sur la quantité de travail, l'efficacité, par le nombre de dossiers liquidés et les délais de traitement, ou encore la qualité, illustrée par le nombre de recours et leur taux d'admission. Il est de plus communément admis (LIENHARD et al. (2012); PRIGIONI (2014)) que la qualité qu'il convient d'analyser n'est pas celle de la décision en elle-même, mais de l'environnement qui vise à favoriser de bonnes décisions de justice. Or l'indicateur concernant les taux d'admission des recours est par trop centré sur la qualité intrinsèque de la décision.

Dès lors, le modèle des 7 S de MC KINSEY (PETERS/WATERMAN, 1982), centré sur la mise en exergue de valeurs communes, très fortement ancrées dans le domaine analysé, lui a été préféré, dans sa variante +1, afin de tenir compte des parties prenantes. Nous avons également ajouté un point concernant la qualité, principe fondamental de la justice. Lors des séances de « brainstorming », l'importance des parties prenantes a été un enseignement significatif, qui justifie de débiter l'analyse par ce point. Elle se poursuivra avec les valeurs partagées, ou la culture d'entreprise, qui imprègne fortement tout le fonctionnement du Pouvoir judiciaire et peut se révéler un obstacle à l'implémentation d'outils de management.

## **IV. ANALYSE ET DISCUSSION**

### **1. Les parties prenantes (stakeholders)**

Parfois considérée comme autocentrée (phénomène de la tour d'ivoire), la justice cherche depuis plusieurs années à prendre en compte de manière plus attentive les attentes des différentes parties prenantes. Toutefois, le but de la justice étant de « dire le droit », soit de trancher des différends entre l'Etat et des particuliers (droit administratif et pénal) ou entre particuliers (droit civil, droit pénal), il est attendu d'elle qu'elle se comporte de manière indépendante. Cette valeur cardinale de la justice se répercute sur son fonctionnement peu tourné sur l'extérieur, qui est perçu comme une menace à l'indépendance.

Nous avons identifié 15 parties prenantes externes importantes pour la justice. Fondés sur le modèle de classification des parties prenantes de MITCHELL et al. (1997), nous avons identifié parmi elles

celles qu'il convient de manager de près, celles qu'il convient de garder informées et enfin celles qu'il convient de garder satisfaites<sup>8</sup>.

Les parties prenantes qui manifestent un grand intérêt pour la justice fribourgeoise et qui exercent un fort pouvoir sur ses projets sont au nombre de 5 :

En premier plan apparaît le Conseil de la magistrature, autorité de surveillance du Pouvoir judiciaire, qui n'appartient à aucun des 3 pouvoirs de l'Etat, créé par la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004. Il est constitué de 9 membres, dont 4 doivent être issus de milieux non judiciaires (Conseil d'Etat, Grand Conseil, Université de Fribourg, Ordre des avocats) et 3 de la magistrature (Tribunal cantonal, Ministère public et Tribunaux de 1<sup>ère</sup> instance). 2 membres sont cooptés.

On mentionnera ensuite le Grand Conseil, autorité législative qui élit les magistrats et a donc de grandes attentes à leur endroit. En outre, le Grand Conseil adopte les lois d'organisation de la justice. Il peut définir le nombre d'autorités de première instance et leur rayon territorial de juridiction, tout comme il peut définir dans la loi d'éventuelles autorités spécialisées<sup>9</sup>. Enfin, il adopte le budget.

Les avocats sont des partenaires privilégiés, car ils exercent un monopole de la représentation des justiciables en justice. Leurs attentes se manifestent dans les moyens de communication avec les autorités<sup>10</sup>, dans l'accueil fait à leurs clients et surtout dans la qualité attendue des décisions.

Les médias s'intéressent fréquemment à la justice qui a du reste un devoir de transparence, la publicité des débats et des jugements étant une nécessité pour assurer son bon fonctionnement. De par la couverture consacrée à la justice, les médias exercent également une grande influence sur la perception du public quant à son organisation et sa manière de travailler.

---

<sup>8</sup> Tableau des parties prenantes, annexe 1.

<sup>9</sup> La loi sur la justice (LJ, Recueil systématique fribourgeois 130.1) instaure par exemple une spécialisation au niveau du Ministère public pour les infractions contre l'intégrité sexuelle et les infractions économiques.

<sup>10</sup> Article paru dans l'Hebdo du 7 avril 2016 sous le titre « Justice romande : le grand dérapage ».

Enfin, même si tout service public est par définition axé sur les besoins ou les attentes du peuple, il nous est apparu que, actuellement, le peuple exerce une influence toujours plus forte sur le fonctionnement et la charge de travail de la justice, par la multiplication des initiatives populaires fortement dirigées sur la correction de dysfonctionnements réels ou supposés de son action<sup>11</sup>. Ce constat nous amène à considérer que la justice se doit d'être plus proactive dans ses relations au public, afin de combattre certaines idées reçues, d'expliquer ses missions, ses processus, les valeurs qui président aux décisions de justice, le tout en adoptant un vocabulaire compréhensible. Au chapitre de l'analyse des processus, il sera proposé de développer le processus communication, orienté sur les attentes de cette partie prenante particulièrement importante.

Les parties prenantes qui, sans avoir un intérêt particulièrement élevé pour le Pouvoir judiciaire fribourgeois, exercent une forte influence sur son action, sont au nombre de 3. On y trouve le Conseil d'Etat, qui prépare le budget et gère les services transversaux de l'Etat qui sont également au service du Pouvoir judiciaire, notamment le Service de la justice et le Service informatique. D'une manière générale, il attend du Pouvoir judiciaire qu'il réagisse avec célérité et offre des prestations de qualité. Le Tribunal fédéral attend de son côté des décisions de qualité de la part du Pouvoir judiciaire fribourgeois, comme c'est le cas pour toutes les autorités judiciaires de chaque canton suisse et de la Confédération. Enfin, le Service du personnel et d'organisation (SPO) développe et met en œuvre de nouveaux projets RH, ainsi que des outils qui sont contraignants pour l'ensemble des services de l'Etat, y compris le Pouvoir judiciaire. Ses règles, centrées sur le fonctionnement du Pouvoir exécutif, ne sont toutefois pas toujours adaptées aux magistrats, ce qui sera développé ci-après sous la partie personnel.

Enfin, parmi les parties prenantes qui ont un fort intérêt pour la justice fribourgeoise, mais un faible pouvoir sur son organisation, nous mentionnerons les justiciables, dont l'intérêt est limité à la durée

---

<sup>11</sup> Nous mentionnerons les initiatives sur l'expulsion des criminels étrangers, l'internement à vie, l'imprescriptibilité des actes pédophiles, les résidences secondaires, l'asile... Leur acceptation conduit régulièrement à de nouvelles tâches que la justice se doit d'absorber sans augmentation de ses effectifs, donc en se réorganisant.

de leur procédure, qui ont de fortes attentes, mais dont l'influence sur le Pouvoir judiciaire se manifeste par l'intermédiaire de leur avocat ou du Tribunal fédéral, s'il est amené à constater sur recours que les autorités cantonales doivent revoir leur manière de traiter certains cas. On peut ajouter la Police, dont l'action peut avoir de fortes répercussions sur l'organisation de la justice pénale<sup>12</sup>, mais très peu dans les autres domaines du droit, les Préfets, qui connaissent de certaines prérogatives pénales, mais aussi et surtout administratives, en matière d'aménagement du territoire ou d'autorisations diverses. Certains services de l'Etat travaillent en très étroite collaboration avec le Pouvoir judiciaire : le Service d'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) et le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Enfin, les experts externes ont un fort intérêt au fonctionnement du Pouvoir judiciaire, limité toutefois à la durée et au nombre des mandats confiés.

D'une manière générale, notre expérience au sein du Ministère public, du Tribunal des mineurs et du Conseil de la magistrature nous permet de considérer que ces parties prenantes font l'objet d'une bonne attention de la part du Pouvoir judiciaire, notamment les avocats, les médias et les justiciables, par le biais de contacts de proximité notamment, favorisés par la taille moyenne du canton. Une attention particulière doit toutefois être portée aux citoyens.

## **2. Les valeurs partagées**

Les valeurs importantes au sein de la justice de tout pays démocratique découlent des différentes lois et des principes fondamentaux qui y sont mentionnés. Nous n'avons identifié aucune valeur spécifique au Pouvoir judiciaire fribourgeois qui s'y ajoute ou s'en écarte. Ainsi, ce sont les valeurs légales qui imprègnent la justice, telles que :

L'indépendance (ancrée notamment dans la Constitution fédérale), qui signifie une grande autonomie de chaque juge dans la gestion des dossiers et de son équipe.

---

<sup>12</sup> Ainsi, un renforcement du nombre de contrôles routiers amènera un surcroît de dénonciations qui devra être absorbé par le Ministère public.

La célérité (ancrée notamment dans les différents codes de procédure), qui oblige un traitement rapide des affaires.

L'impartialité, qui recoupe les notions d'intégrité et d'équité notamment.

La qualité, par la recherche de la vérité, laquelle prime l'efficacité. Selon la loi sur la justice, les ressources allouées doivent être suffisantes pour assurer qualité et célérité de la justice. Ces deux valeurs peuvent toutefois entrer en conflit.

Le secret de fonction, qui entraîne une sanction pénale s'il est violé<sup>13</sup>.

De manière générale, la culture est dominée par les hard skills, laissant les soft skills au second plan. La déontologie des magistrats est peu définie, et l'exemplarité du comportement inhérent à une telle fonction est très peu explicitée<sup>14</sup>. Il n'existe pas d'outils de contrôle du travail des juges, excepté des indicateurs de retard dans le traitement des dossiers (qualifiés de « vieux » s'ils sont en cours depuis plus de 12 mois).

Selon plusieurs études, la culture d'indépendance très forte qui imprègne la justice peut être un frein à certaines velléités d'introduction d'outils de management pour son fonctionnement. « Les juges invoquent leur indépendance et leur pouvoir d'appréciation face à des processus standardisés » (OBERSON, 2015). La réticence des magistrats au management s'explique par leur perception de celui-ci comme « une forme d'action susceptible d'intervenir dans leur activité juridique, et partant, comme une potentielle atteinte à leur autonomie » (PRIGIONI, 2014).

S'agissant du sentiment d'appartenance au Pouvoir judiciaire, nous relevons que lors de l'introduction d'une identité visuelle à l'Etat de Fribourg, le Pouvoir judiciaire s'en est écarté, et a ajouté au blason de l'Etat le symbole fort de la balance. La justice peut être définie comme une « activité prudentielle » (CHAMPY, 2012), typique des professionnels publics, dont le travail quotidien renvoie « à une culture d'application prudentielle de la législation et au primat des règles » (BUFFAT, 2014).

---

<sup>13</sup> Art. 320 du code pénal suisse (Recueil systématique fédéral 311.0).

<sup>14</sup> L'art. 103 de la loi sur la justice sanctionne une conduite incompatible avec la dignité de la fonction.

### 3. La stratégie

Nous n'avons trouvé aucune stratégie explicite au niveau du Pouvoir judiciaire, celui-ci étant régi par des principes ancrés dans les codes de procédure. Il est à relever que, actuellement, le Pouvoir judiciaire ne jouit d'aucune autonomie budgétaire ni administrative et ne se trouve pas en situation de concurrence (ROSENBERG HANSEN/FERLIE, 2014) D'une manière générale, la mission de la justice est de régler les différends entre particuliers ou entre l'Etat et ses administrés, dans un esprit de renforcement de la démocratie. Il peut être considéré que la vision, la mission et les objectifs sont définis dans la loi et les règles de procédure. La Constitution fribourgeoise dispose que le Grand Conseil accorde au Pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour assurer la célérité et la qualité de la justice, deux valeurs qui peuvent entrer en conflit comme déjà relevé.

Le Pouvoir judiciaire n'a aucune marge de manœuvre pour influencer de manière stratégique les flux de dossiers qui conditionnent ses activités, dès lors qu'il ne dispose d'aucune autonomie financière ni administrative. Chaque instance peut en revanche adapter sa structure à la fluctuation du type des affaires, par exemple en renforçant les ressources allouées à une Cour du Tribunal cantonal au détriment d'une autre ou encore en prévoyant des spécialisations des procureurs au sein du Ministère public. Plus la structure est de petite taille, moins elle dispose de possibilités d'influencer l'affectation de ses ressources.

Par exemple, il est connu que les justiciables souhaitent un accès plus aisé à la justice et une meilleure lisibilité de son fonctionnement et de ses décisions<sup>15</sup>. Un effort dans le sens d'une ouverture au public a été fait par le Tribunal cantonal en 2014, lors de l'organisation de portes ouvertes du nouveau bâtiment, et de procès fictifs publics, destinés à faire comprendre le fonctionnement de la justice. Mais il s'est agi d'une mesure prise par une seule autorité et qui n'a pas été imposée à l'ensemble du Pouvoir judiciaire.

Seule une stratégie, ciblée sur le domaine pénal, a été formalisée dans la loi : la fixation des axes de lutte contre la criminalité, par le Procureur général et le Conseil d'Etat, qui fait l'objet d'un Arrêté du

---

<sup>15</sup> Enquête de satisfaction menée en 2007 par le Pouvoir judiciaire genevois.

30 juin 2015<sup>16</sup>. Les objectifs sont fixés pour une période de demi-législature, soit 2.5 ans, ce qui apparaît comme trop restreint pour en éprouver les résultats. La vision est d'augmenter le sentiment de sécurité pour assurer une meilleure qualité de vie, la mission de prioriser les axes de lutte contre la criminalité qui contribue au sentiment d'insécurité, alors que les objectifs sont déclinés en 5 axes. Deux reproches peuvent être adressés à cette stratégie : aucun indicateur n'est prévu pour en mesurer les effets, et les magistrats du Ministère public ont été insuffisamment associés à sa préparation. Les objectifs ne sont pas compris comme une nécessité, mais leur sont imposés, alors que leur réalisation repose en premier lieu sur leur travail. Cette carence devra être corrigée lors du prochain exercice.

A notre sens, une véritable stratégie du Pouvoir judiciaire ne pourra être mise en œuvre que si un pilotage fort est mis en place, avec une indépendance budgétaire permettant d'opérer une gestion des ressources, ce qui sera développé dans les pistes d'amélioration. Afin d'orienter cette stratégie, il convient de dresser la carte des forces et faiblesses.

#### Analyse EMOFF

<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualité des décisions : le TF casse peu de décisions fribourgeoises (indicateur)</li> <li>- Attrait du travail du greffe</li> </ul>	<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Retards</li> <li>- Communication insuffisante envers le public</li> <li>- Pas de gestion de carrière (faiblesse de l'attractivité)</li> <li>- Rigidité administrative de l'organisation</li> <li>- Absence de leadership</li> </ul>
<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouverture politique pour une indépendance budgétaire</li> </ul>	<p><b>Risques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peu d'intérêt pour les postes de magistrat (politisation)</li> <li>- Modifications législatives et Initiatives populaires</li> </ul>

Une stratégie visera dès lors à rendre le Pouvoir judiciaire plus attractif, à résorber autant que faire se peut les retards, à améliorer la

<sup>16</sup> Cf. PDF publié sous [www.fr.ch/mp/fr/pub/politique\\_criminelle.htm](http://www.fr.ch/mp/fr/pub/politique_criminelle.htm).

communication proactive et uniforme et à assouplir le cadre administratif, sachant que le pouvoir politique semble disposé à lui accorder une plus grande autonomie.

#### 4. Les systèmes ou processus

L'activité principale de la justice est de rendre des décisions suite aux requêtes des justiciables ou aux dénonciations qui lui parviennent. Elle peut se décliner en 3 processus fondamentaux, qui reprennent les 3 catégories principales de la justice, ancrées dans les différentes lois : pénal, civil et administratif. Afin de prendre en considération deux autres parties prenantes parmi les plus importantes, soit les citoyens et les médias, il faut y ajouter à notre avis un quatrième processus fondamental, la communication<sup>17</sup>. Ce processus permet en effet de répondre à leur attente de transparence et de clarté. Cette conception est relativement récente au sein de la justice. Le Tribunal cantonal et le Ministère public ont déjà déployé des efforts dans ce sens<sup>18</sup>, mais aucun processus global de communication du Pouvoir judiciaire n'a été formalisé. Chaque entité dispose de son chargé de communication, en règle générale le greffier-chef.

En plus de ces processus fondamentaux, s'ajoutent des processus de soutien, tel que les services centraux de l'administration (services du personnel, de l'informatique ou des bâtiments), les services généraux des différentes autorités (RH et comptabilité), ainsi que la gestion des assesseurs, experts et traducteurs.

Le processus managérial n'est développé qu'au sein des autorités les plus grandes. Au niveau du Pouvoir judiciaire dans son entier, nous devons toutefois déplorer l'absence d'un système complet, puisqu'aucune entité n'est chargée de la boucle de pilotage. Le Conseil de la magistrature a un rôle de contrôle de la charge de travail. Il peut à ce titre affecter quelques ressources supplémentaires à une autorité surchargée, mais ceci n'a qu'une portée limitée dans le temps.

---

<sup>17</sup> Tableau des processus, annexe 2.

<sup>18</sup> Le Tribunal cantonal a édicté un Règlement du 21 juin 2012 sur l'information du public en matière judiciaire (RTCInf), consultable sur le site [www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc), alors que toutes les ordonnances pénales rendues par le Ministère public sont accessibles aux médias.

Le gel de l'engagement de personnel, décidé<sup>19</sup> pour l'ensemble de l'administration cantonale, est également valable pour le Pouvoir judiciaire. Le contrôle qualité est autogéré, par les recours possibles des justiciables (indicateur : nombre de recours et d'admission de ces derniers – les chiffres fribourgeois sont satisfaisants, dès lors que sur 253 recours au Tribunal fédéral, on ne dénombre que 15 admissions, et 30 admissions partielles<sup>20</sup>). La question peut très franchement être posée : qui manage la justice ?

## 5. La structure

Comme mentionné, la stratégie, qui permet de déterminer la structure (CHANDLER, 1962) découle en premier lieu de la loi, qui définit les processus pénal, civil et administratif et pose les principes de célérité et de qualité. De même, c'est la loi qui détermine quelles autorités s'occupent de quel processus. S'il n'existe aucun organigramme sous forme graphique, la loi sur la justice fait la liste des différentes autorités composant le Pouvoir judiciaire et en définit les compétences<sup>21</sup>.

Chaque autorité est indépendante des autres et dispose de son personnel judiciaire et de soutien. L'affectation des ressources est très rigide, car il n'existe aucune possibilité d'échange de personnel entre les différentes instances. Le processus pénal réunit à lui seul 7 autorités différentes, et un dossier peut évoluer d'une instance à l'autre, en fonction de l'âge de l'auteur<sup>22</sup>, des infractions en cause<sup>23</sup>, de sa complexité<sup>24</sup> ou de l'avancement de la procédure<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf. Loi du 8 octobre 2013 instaurant des mesures structurelles et d'économies (personnel de l'Etat) : [http://www.fr.ch/publ/files/pdf58/2013\\_077\\_f.pdf](http://www.fr.ch/publ/files/pdf58/2013_077_f.pdf).

<sup>20</sup> Cf. rapport du Conseil de la magistrature 2015.

<sup>21</sup> Organigramme proposé par les auteurs sur la base de la loi sur la justice, annexe 3.

<sup>22</sup> Ministère public si l'auteur est majeur, et Tribunal des mineurs pour les auteurs de moins de 18 ans.

<sup>23</sup> Préfecture pour certaines contraventions, Ministère public pour les crimes ou délits et certaines contraventions.

<sup>24</sup> Tribunal des mesures de contrainte en cas de détention ou de mesures secrètes (écoutes téléphoniques par exemple).

<sup>25</sup> Instances supérieures en cas de recours.

Notre analyse démontre que la structure est de type professionnel, selon la définition de MINTZBERG (1983). En effet, les magistrats sont hautement qualifiés et très compétents et veulent se consacrer entièrement à leurs tâches judiciaires. Les tâches administratives sont considérées comme une perte de temps pour eux, ce qui ancre le besoin d'un support logistique. Il existe peu de place pour une technocratie, dès lors que les professionnels savent faire leur activité et doivent la mener de manière indépendante. Seul le Tribunal cantonal emploie un secrétaire général qui jouit de compétences managériales, de même que le Ministère public pour lequel le greffier-chef, soit un juriste, développe depuis plusieurs années des compétences RH et de gestion.

La question du pilotage du Pouvoir judiciaire s'avère complexe. L'on peut en effet discerner 4 acteurs, dont 1 seul est intégré au Pouvoir judiciaire (le Tribunal cantonal), qui exercent des tâches transversales ou d'harmonisation des processus dans la justice, selon le tableau suivant, basé sur la loi sur la justice.

On soulignera encore que la loi sur la justice précise que les juges professionnels d'une autorité judiciaire en assument la gestion administrative. Si plusieurs juges exercent dans la même autorité, ils sont placés sur pied d'égalité et désignent parmi eux, pour une année, un président en charge des questions administratives.

Tribunal cantonal (TC)	Conseil de la magistrature <sup>26</sup> (CM)	Grand Conseil	Conseil d'Etat / administration
	Organise la mise au concours, préavise les candidatures des magistrats	Elit les magistrats pour une durée indéterminée <sup>27</sup>	Etablit les contrats d'engagement des collaborateurs non magistrats
	Exerce la surveillance disciplinaire des juges	Peut révoquer les magistrats	
	Peut nommer des juges ad hoc pour une période de 6 mois	Accorde au Pouvoir judiciaire les moyens nécessaires	Fixe le nombre de juges et collaborateurs de chaque autorité
Peut donner des recommandations et directives en vue de procédés coordonnés et unifiés	Exerce la surveillance administrative des autorités judiciaires		
	Décide de l'affectation du Juge itinérant	Elit le Juge itinérant	
Édicte le règlement d'une autorité qui ne l'a pas fait	Désigne le président administratif d'une autorité qui ne l'a pas fait		Fournit les infrastructures, bâtiments, informatique...
Édicte les directives en matière d'information du public	Peut prévoir la régionalisation de certaines tâches administratives, en accord avec le Conseil d'Etat		Peut accepter la régionalisation de tâches sur proposition du CM

<sup>26</sup> A teneur de l'art. 90 de la loi sur la justice, le Conseil de la magistrature est indépendant des Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

<sup>27</sup> Art. 121 Constitution fribourgeoise.

Ce tableau permet de comprendre que le Conseil de la magistrature, autorité de surveillance hors Pouvoir judiciaire, est également chargé de tâches de pilotage, comme l'affectation du juge itinérant, soit une ressource qui doit venir en aide aux autorités surchargées, ou la surveillance administrative qui l'autorise à édicter des recommandations. Cela étant, aucune autorité n'est en charge de gérer la boucle de pilotage.

De cette analyse, il ressort clairement que la structure du Pouvoir judiciaire nécessiterait un questionnement de fond quant à la mise en place d'un pilotage mieux défini, avec un nouvel organigramme de la direction de la structure. Ce point sera développé comme piste d'amélioration.

## 6. Le personnel

Nous avons pu constater d'emblée qu'il n'existe aucune politique du personnel mise en œuvre par l'État de Fribourg qui serait communiquée de façon claire<sup>28</sup>. Il est souligné que, pour le service centralisé du personnel de l'administration, la justice constitue un monde à part, quelque peu laissé pour compte en raison de son organisation qui ne se calque pas sur celle des services rattachés au Pouvoir exécutif, fortement hiérarchisée.

Le Pouvoir judiciaire regroupe principalement 3 types de profils de personnel : les magistrats, juristes, voire titulaires d'un brevet d'avocat, sont élus par le Grand Conseil pour une période indéterminée, sur préavis du Conseil de la magistrature<sup>29</sup>. Ils sont ensuite soumis à la surveillance du Conseil de la magistrature et peuvent être révoqués par le Grand Conseil. L'élection des magistrats par le Grand Conseil pour une durée indéterminée leur confère une forte indépendance. Les greffiers ensuite ont une formation juridique et leur tâche principale est dédiée à la rédaction des décisions judiciaires. Enfin, le personnel de secrétariat, au bénéfice d'une formation de commerce, assure de nombreuses tâches de gestion des dossiers et des bases de données. Ces deux derniers types de personnel

---

<sup>28</sup> Si ce n'est un récent projet de promotion des femmes dans les postes de cadres.

<sup>29</sup> Tableau du processus d'engagement des magistrats, annexe 4.

sont engagés par la Direction de la sécurité et de la justice, après préavis de l'autorité judiciaire concernée.

Les statistiques des chiffres de la justice ne cessent d'augmenter, assez progressivement<sup>30</sup>, ce qui fait que la gestion prévisionnelle dans ce domaine n'est pas particulièrement ardue. Des effectifs supplémentaires doivent parfois être alloués par le Conseil de la magistrature pour faire face à certains retards. En revanche, l'allocation de personnel ne suit pas la progression du nombre de dossiers et oblige le Pouvoir judiciaire à s'adapter et à améliorer son efficience.

Nombreux processus RH restent de la compétence du service central du personnel de l'Etat, par exemple le système de rémunération, d'assurances, ou encore de personnalisation des conditions de travail. La justice peut dès lors appliquer ces différents outils.

Comme cela découle de la culture de la justice, les magistrats se sentent investis de la mission de rendre la justice, alors que les aspects managériaux de leur statut les intéressent peu et sont perçus comme une perte de temps (EMERY/DE SANTIS 2015). Des outils RH tels que des évaluations annuelles des collaborateurs ne sont nullement établis partout. Nous relevons que le processus a été mis en place au Ministère public (avec création de nouveaux outils améliorant la formule standard du service central du personnel de l'Etat, l'organisation d'une formation pour les magistrats, ainsi qu'une évaluation à 180°).

Nous disposons au Ministère public de divers indicateurs RH, lesquels démontrent la satisfaction du personnel de greffe quant à son activité au sein de la justice fribourgeoise et de son milieu de travail. Tant les résultats des évaluations à 180°, le taux de rotation des postes, le taux d'absentéisme ou le taux de participation à des formations sont encourageants. Ceci est particulièrement réjouissant et démontre une bonne image de l'interne. S'agissant de la population, force est de constater là également que lors de mises au concours de poste au sein de la justice, de très nombreux dossiers de candidature nous parviennent. Le seul bémol se situe au niveau de l'absence de possibilités d'avancement.

---

<sup>30</sup> Cf. rapport du Conseil de la magistrature 2015.

Ces différents points d'analyse ne sont toutefois pas exacts concernant les magistrats. Ce point sera développé ci-après, comme piste d'amélioration possible.

## 7. Les compétences

Une bonne gestion des compétences est exigée de fait par la loi, par ses nombreuses modifications rendant indispensable une formation continue des juristes des institutions (magistrats et greffiers). De nombreux colloques sont organisés chaque année par les différents organismes inter-professionnels notamment. Par ces moyens, et par le fait de nombreuses spécialisations au sein des différentes autorités, les compétences métier des collaborateurs sont sans cesse mises à jour, dans un but de qualité des décisions rendues. Par le travail en équipe très étroit qu'impliquent le prononcé et la motivation d'une décision<sup>31</sup>, prestations au cœur de la justice, l'implication de tous les collaborateurs peut être qualifiée d'excellente, ce qui est un gage de la qualité exigée par la loi.

Vu l'absence de réelle politique du personnel, c'est certainement dans la gestion des compétences que peuvent se décliner également les autres règles légales fondamentales. En effet, dans le processus d'engagement de nouveaux collaborateurs, des compétences clés telles que la loyauté, le besoin de justice, la résistance au stress tendent à ne pas trop s'éloigner des principes d'équité, d'impartialité ou de célérité. L'utilisation systématique d'entretiens structurés et situationnels ou comportementaux (pour l'analyse des compétences clés recherchées), associés à une prise de référence et à un échantillon de travail, permettent un bon choix de candidats (EMERY/GONIN, 2010).

Là également, tel n'est pas le cas pour les engagements de magistrats<sup>32</sup>.

S'agissant de l'évolution professionnelle, il doit être relevé qu'une gestion des compétences très aboutie n'est que peu utile. Au vu de l'élection politisée des magistrats, une expérience de greffe n'est pas un gage d'élection. Le Tribunal cantonal a toutefois établi un concept de progression de la fonction de greffier, avec des cahiers des charges

---

<sup>31</sup> Tableau « processus – rendre une décision », annexe 5.

<sup>32</sup> Cf. annexe 4.

évoluant avec l'ancienneté notamment. Or, la réussite professionnelle ne se résume pas à atteindre un échelon très élevé de la hiérarchie, mais dépend de la dimension compétences, de la dimension personnalité et de la dimension intérêts et valeurs (EMERY/GONIN, 2010).

## 8. Le leadership

Un bon leadership est particulièrement important, dès lors qu'il est un levier organisationnel de la mobilisation des personnes au travail (TREMBLAY et al, 2012).

Chaque juge est le chef de sa propre équipe, au sein de laquelle on peut ressentir globalement une forte implication des collaborateurs. Pour ce qui est de chaque autorité, le système du *primus inter pares* prévaut, soit une présidence administrative assumée par l'un des juges, pour 1 an, en tournus. Le Ministère public fait exception. Seule cette dernière autorité a une structure hiérarchique, avec le Procureur général à sa tête.

Dans un contexte de fortes personnalités (EMERY/DE SANTIS 2015), en raison de l'indépendance dont elles jouissent, nous nous posons la question de l'adéquation du système de *primus inter pares*, qui ne favorise pas un leadership au niveau de l'entité.

Actuellement, dans l'évolution de la conception des dirigeants, nous nous situons au niveau du manager public, orienté vers l'efficience, mais pas encore au niveau du leader public.

Lors de l'engagement de nouveaux magistrats durant les 5 dernières années<sup>33</sup>, seuls quelques critères ont véritablement été recherchés dans le profil des candidats : les connaissances professionnelles (soit la maîtrise du droit), l'intégrité et l'efficience. Or, d'autres compétences nous semblent primordiales pour assumer une telle fonction. Nous basant sur le référentiel de compétences pour le leadership public au niveau européen (N. HOPMAN, 2005), nous relevons les qualités suivantes qui devraient être investiguées, outre celles déjà mentionnées, lors de l'engagement de magistrat :

- le travail en réseau : très important concernant le travail d'équipe ;

---

<sup>33</sup> L'un des auteurs a présidé durant 5 ans la commission des élections du Conseil de la magistrature.

- l'innovation : si l'aspect de créativité est extrêmement faible dans le monde judiciaire, et que toute innovation court le risque d'être mise à mal par les autorités de recours, la justice se doit de s'organiser pour faire face à une charge de travail croissante avec des ressources qui n'augmentent pas dans la même mesure ;
- la communication : elle nous semble importante, notamment pour mener des auditions de parties, mais aussi pour avoir une orientation vers la partie prenante essentielle qu'est le citoyen ;
- le sens de la négociation : il y aurait lieu de mettre un accent plus fort sur cette compétence, que cela soit pour les besoins de la conciliation judiciaire ou dans le cadre de la gestion du personnel ;
- le sens de l'organisation : cette qualité semble moins essentielle, mais participe à l'habileté de gérer administrativement une équipe, voire une autorité au moment d'en assumer la présidence.

A ce référentiel européen, nous ajouterions que doivent encore être recherchées une faculté de résistance au stress, un esprit de synthèse, l'écoute active, l'exemplarité et la faculté de prendre des décisions.

Il nous semble assez évident que le style de leadership le plus approprié est transformationnel, plus adapté à l'indépendance des juges et à la valorisation des collaborateurs. Au vu des constantes modifications légales et des connaissances métier à adapter sans cesse, il en découle une gestion des compétences perpétuellement en mouvement. Cela étant, l'accent mis sur la formation est variable en fonction de chaque autorité, voire de chaque équipe. Pour le micro-leadership au sein des équipes, dans les différentes autorités, le style transactionnel semble plutôt employé, favorisé par les outils de surveillance mis en place par le service du personnel. L'utilisation d'indicateurs de la charge de travail des juges renforce d'ailleurs ce style. Il est relevé que les contrôles de l'autorité de surveillance portent essentiellement sur l'ancienneté des dossiers, ce qui conduit les juges à devoir justifier les lenteurs.

Nous avons analysé les règlements des 7 tribunaux d'arrondissement pour mieux comprendre qui exerce quelles tâches au niveau du leadership<sup>34</sup>. D'une manière générale, le *primus inter pares*

---

<sup>34</sup> Tableau d'analyse des règlements, annexe 6.

a pour principale attribution d'expédier les affaires courantes. La gestion du personnel est confiée en premier lieu aux greffiers-chefs, lesquels sont toutefois engagés pour leurs compétences juridiques, puisqu'ils doivent avoir une formation universitaire en droit. Mais en cas de conflit plus délicat, le supérieur direct, soit le juge, intervient. Si une procédure de licenciement doit être engagée, c'est la Direction de la sécurité et de la justice qui traite le cas.

Pour être effectif, le leadership doit conduire à des prestations de qualité et à un service plus efficace, renforcer le comportement des collaborateurs et leur développement et augmenter la motivation, la satisfaction au travail et l'engagement des collaborateurs, en fixant des objectifs pour l'organisation, ainsi qu'une vision. Le leader doit veiller à optimiser la relation entre l'organisation et l'environnement, être innovant et renforcer la culture de l'organisation (VAN WART, 2003). Si ces objectifs peuvent être atteints au niveau d'une équipe conduite par un magistrat, ils n'ont aucune chance d'aboutir pour l'organisation dirigée par un *primus inter pares* dépourvu de compétences en matière de stratégie, de fixation d'objectifs et de conduite effective du personnel. Le tournus annuel de cette fonction la vide complètement de toute efficacité, ou repose exclusivement sur un fort charisme du leader (ANTONAKIS, 2012). Quant au leadership qui s'exerce sur l'entier du Pouvoir judiciaire, il est dilué entre trop d'autorités, Tribunal cantonal, Conseil de la magistrature, Grand Conseil et Conseil d'Etat, elles-mêmes agissant en principe de manière collégiale.

## 9. La qualité

La qualité est une valeur fondamentale de la justice. Mais elle est comprise dans son sens de qualité rédactionnelle et scientifique des décisions rendues (VIGOUR, 2008, PAYCHÈRE, 2009). Or, une telle qualité est très difficile à objectiver. Un recours admis ne signifie pas forcément que la décision attaquée était de mauvaise qualité, mais que le point de vue développé n'est pas partagé par l'autorité de recours.

Dans une approche managériale, la qualité à évaluer ne doit pas être celle du contenu de la décision, mais celle du système judiciaire, soit celle de la qualité des prestations offertes aux usagers de la justice, en premier lieu les justiciables et les avocats, et qui influencent leur perception du travail de la justice (PRIGIONI, 2014). Adaptée au modèle Servqual, cette qualité doit dès lors concerner en premier lieu

les services assurant la première interaction, un téléphone, un passage à la réception, un courrier. Cela implique des compétences sociales aiguës de la part des agents publics, compétences qui devraient faire l'objet de formations ou à tout le moins de sensibilisations auprès du personnel. Cela implique également que la justice déploie des efforts pour rendre ses décisions plus compréhensibles. On doit déplorer l'utilisation d'un vocabulaire spécifique, plus orienté sur le lecteur avocat ou autorité de recours que sur le destinataire premier de la décision.

En deuxième lieu, les efforts de qualité doivent être mis sur les infrastructures, soit les salles d'attente, toilettes, cafétéria etc... Cette qualité est diverse selon les bâtiments occupés par les différentes autorités, parfois anciens, parfois très récents. Il est relevé qu'aucune autorité judiciaire ne propose de cafétéria à ses usagers, seuls quelques rares distributeurs de boissons étant accessibles en certains lieux. Quant aux salles d'attente, elles dépendent du goût et des préoccupations du personnel administratif, qui décide de la décoration des pièces ou des revues mises à disposition. Aucune étude particulière n'a été menée pour savoir si les locaux sont accueillants. La justice doit cependant toujours garder en tête une préoccupation de sécurité, qui peut entrer en partie en conflit avec la volonté d'aménager des endroits accueillants.

En troisième lieu seulement intervient le cœur de la prestation. Dans ce cadre, les quelques études menées, notamment à Genève, relèvent que la rapidité de décision est un facteur important, de même que l'empathie affichée par le juge et sa capacité à vulgariser ses explications et décisions. Il s'agit de critères qui peuvent être objectivés par des enquêtes de satisfaction, et qui ne touchent pas à la qualité intrinsèque de la décision judiciaire, chasse gardée du magistrat qui y voit la marque de son indépendance. Si l'on veut faire accepter aux magistrats les outils de management, il convient d'observer strictement la différence entre ces deux facettes de la notion de qualité. Un bon management doit permettre au juge de se concentrer sur le cœur de sa mission, en offrant un environnement qui influence positivement la perception des usagers de la justice.

Nous en concluons que la célérité, du point de vue du justiciable, devrait primer la qualité de la décision, alors que l'inverse semble prévaloir auprès des magistrats.

## **V. PISTES D'AMÉLIORATION**

Notre analyse a mis en exergue plusieurs faiblesses, notamment l'absence de boucle de pilotage au niveau des processus et le recrutement des magistrats. Ayant souligné le flottement qui peut régner au sommet de l'organigramme du Pouvoir judiciaire, par l'implication de plusieurs acteurs aux compétences pas toujours clairement définies, voire entremêlées, nous allons examiner ce qu'une réforme ambitieuse pourrait amener. La justice est typiquement axée « secteur public », lequel présente un certain nombre d'entraves à l'innovation (THOM ET RITZ, 2013). Nous pensons dès lors que, pour être acceptée, la réforme doit être suggérée par les magistrats eux-mêmes, de sorte à renforcer la légitimité des propositions qui seront formulées. Cette réforme nécessitera toutefois des modifications législatives importantes, voire une modification de la Constitution fribourgeoise. La deuxième proposition d'amélioration qui sera formulée, visant à améliorer le processus d'engagement des magistrats, serait quant à elle plus aisée à mettre en œuvre, aucune modification législative n'étant à envisager.

### **1. Le pilotage du Pouvoir judiciaire**

Une faiblesse majeure du Pouvoir judiciaire réside dans l'indépendance importante qui existe entre toutes les autorités qui le composent, cela dans un environnement de dépendance totale de la justice aux Pouvoirs législatif et exécutif, au niveau du budget, de la haute surveillance et des processus de soutien, comme l'informatique, les ressources humaines ou les infrastructures. Nous postulons pour que les autorités politiques accordent au Pouvoir judiciaire une indépendance budgétaire totale, ainsi qu'une autonomie administrative plus forte, notamment dans la gestion de son personnel. L'octroi d'une autonomie budgétaire et administrative forcera le Pouvoir judiciaire à se doter d'une stratégie (MINTZBERG, 1983), à définir ses valeurs partagées, à repenser sa structure, le tout sous la conduite d'un organe de pilotage. En cela, nous proposons un concept intégré, impactant tous les aspects de l'analyse. Nous structurerons dès lors cette partie en fonction de l'ordre observé dans notre analyse.

Les parties prenantes importantes pour le Pouvoir judiciaire, autorité de surveillance, pouvoir politique, avocats, médias et citoyens, mériteraient d'être davantage prises en compte. En l'état,

chaque autorité développe ses propres moyens, sans harmonie ni concertation réelle. Il apparaît nécessaire de mettre en place des outils visant à sonder la satisfaction de ces partenaires, à tout le moins des avocats, des citoyens ayant eu recours à la justice et des médias, mais de le faire de manière concertée, pour l'ensemble des autorités judiciaires cantonales. S'agissant du Conseil de la magistrature, il est nécessaire de préciser ses compétences, en mettant l'accent sur le côté disciplinaire, mais non sur le contrôle administratif, qui devrait être confié à une autorité interne au Pouvoir judiciaire. Envers le Pouvoir législatif, une meilleure unité interne du Pouvoir judiciaire permettrait de se déterminer de manière plus crédible et d'influencer certaines discussions politiques en lien avec les lois d'organisation de la justice.

Les valeurs partagées existent de manière diffuse dans les lois et la littérature. Chaque magistrat a les siennes, qui se recoupent souvent avec celles des collègues. Il est toutefois attendu des magistrats une conduite compatible avec la dignité de la fonction. Une telle définition laisse place à une large liberté d'appréciation. Déterminer de manière concertée les valeurs partagées pourrait amener à une meilleure définition du profil recherché chez les personnes exerçant une fonction judiciaire.

Un Pouvoir judiciaire autogéré pourra définir sa stratégie (ROSENBERG HANSEN & FERLIE, 2014), au-delà des notions de célérité et de qualité. Une stratégie informatique unifiée sera nécessaire pour suivre l'évolution en la matière et améliorer l'efficacité. De même, nous proposons la mise sur pied d'une stratégie de communication, qui devra englober la communication externe et interne, en adoptant un langage moins technique que celui ayant cours dans la justice. Enfin, une stratégie globale en matière de gestion des ressources humaines devrait être mise sur pied, de sorte à prévoir notamment une progression dans le cursus et des échanges entre autorités.

Les systèmes ou processus classiques (pénal, civil, administratif) ne subiront pas de changement. En revanche, un processus de communication devra servir les intérêts de la stratégie. Enfin et surtout, le processus essentiel qu'il conviendra de mettre en place concerne la boucle de pilotage du Pouvoir judiciaire.

La structure suit la stratégie (CHANDLER, 1962). Si le Pouvoir judiciaire peut actuellement compter sur un nombre important de rameurs, il lui manque, à sa tête, un barreur (OSBORNE & GAEBLER,

1992). Le Conseil de la magistrature, autorité de surveillance composée de 9 personnes exerçant toutes une activité à temps plein en sus de ce mandat, et doté de très peu de personnel administratif, n'est pas en mesure d'exercer ce rôle, ne serait-ce que parce qu'il ne fait pas partie du Pouvoir judiciaire. Nous proposons comme mesure essentielle et incontournable la création d'une commission de pilotage ou de gestion, qui serait composée de magistrats représentant les différentes instances et d'un DRH<sup>35</sup>, ce qui lui conférerait le triple avantage d'être acceptée par ses pairs magistrats (EMERY/HERTIG, 2015), de proposer un leadership participatif et non en mains d'une seule autorité et de professionnaliser les processus transversaux harmonisés. Cette commission devrait être secondée par un secrétariat général, regroupant les compétences informatiques, de communication et de formation<sup>36</sup>. Cette structure permettra également au Pouvoir judiciaire de planifier la stratégie et d'en mesurer par un monitoring commun les effets afin d'y apporter les améliorations souhaitables, selon le système des 5 P de MINTZBERG (1983). Nous soulignons que les indicateurs actuels qui sont demandés par le Conseil de la magistrature à l'appui des rapports annuels de chaque autorité sont essentiellement centrés sur la charge de travail. La mise sur pied de nouveaux indicateurs permettra de rationaliser et de rendre plus accessible le rapport annuel de la justice. Il s'agira dès lors de charger cette commission de rédiger elle-même le rapport global du Pouvoir judiciaire, en se fondant sur les 3 processus principaux, pénal, civil et administratif, avec une place pour le processus de communication.

Seule une gestion autonome du personnel, sous la compétence de la commission de pilotage, permettra la mise en place de cursus internes et d'échanges entre le personnel. Une professionnalisation généralisée du processus de recrutement permettra également de mieux définir les profils recherchés et d'appuyer plus efficacement chaque autorité dans sa recherche de collaborateurs.

Les compétences, déjà fortement présentes parmi les collaborateurs, seront peu impactées. Toutefois, une gestion globale de la formation permettra d'aiguiller les collaborateurs vers les formations les plus indiquées. En particulier, les magistrats pourraient

---

<sup>35</sup> Le personnel est la ressource première et indispensable du Pouvoir judiciaire.

<sup>36</sup> Proposition de nouvel organigramme de la tête du Pouvoir judiciaire, annexe 7.

être fortement encouragés à suivre des formations en management ou en leadership, afin de renforcer leurs équipes notamment.

Enfin, la mise en place d'une commission de pilotage permettra de donner un visage au Pouvoir judiciaire fribourgeois, par une présidence et des membres nommés pour plusieurs années. Actuellement, le Président du Tribunal cantonal change chaque année, tout comme le président administratif de chaque autorité judiciaire, à l'exception du Procureur général élu pour un mandat de 5 ans, renouvelable 2 fois. La commission de pilotage pourra déployer des outils visant à améliorer le leadership de chaque autorité judiciaire, en commençant par réfléchir aux désavantages du système du *primus inter pares*, soit un président administratif doté de peu de compétences et en place une année seulement. Un renforcement du leadership à tous les échelons améliorera le style transformationnel, en harmonisant les attentes en matière de formation continue notamment.

Enfin, une réflexion globale sur la qualité, au sens Servqual, renforcera le sentiment de proximité entre la justice et ses usagers. Nous pouvons imaginer que cette commission de pilotage s'implique dans le développement des infrastructures, en recherchant de nouveaux bâtiments qui pourraient regrouper plusieurs autorités, en développant l'interface informatique ou en proposant des formations continues axées sur l'empathie et la manière de s'adresser aux justiciables.

Il nous paraît clair que, s'il entend faire face aux nombreux défis dus aux croissances démographique et législative, sans pouvoir espérer une croissance d'égale proportion de ses effectifs, le Pouvoir judiciaire doit aspirer à l'autonomie budgétaire, accepter de gérer lui-même ses ressources humaines et, de ce fait, réformer ses structures en instaurant, avec le concours du Pouvoir législatif qui devra édicter la législation nécessaire, une nouvelle entité de pilotage. Il s'agit d'un concept intégré, dès lors qu'il déteint sur les différents points de l'analyse présentée, et est un défi ambitieux, néanmoins une excellente manière de faire face à l'évolution de la société et des attentes envers la justice. L'ouverture manifestée par les autorités politiques actuelles est une opportunité qu'il convient de saisir.

## 2. Le processus d'engagement des magistrats

Le processus RH qui nécessiterait une amélioration est l'engagement des magistrats. Celui-ci est particulier, dès lors qu'il se fait par une élection (pour une durée indéterminée – il n'y a que très peu de démissions de ces postes) par le Grand Conseil. Les organes intervenant dans le processus n'édictent que des préavis, qui sont publiés sur le site du Grand Conseil, et c'est ce dernier qui décide. Il n'existe aucune collaboration formalisée entre le Conseil de la magistrature, l'autorité concernée et le Grand Conseil. Le principe de séparation des pouvoirs trouve ici toute son expression. De l'analyse et de la comparaison des tableaux de processus d'engagement des magistrats et du personnel du greffe<sup>37</sup>, il est ressorti qu'il n'y a aucune implication des RH dans ce processus, et que personne n'est responsable du processus complet, en raison justement de l'indépendance des différents organes entre eux.

Actuellement, quelques remarques peuvent être formulées dans le préavis du Conseil de la magistrature quant aux compétences métier des candidats, se rapportant à leurs différentes expériences, spécialisations ou formations pointues dans un domaine du droit ou dans un autre. Il n'est que trop peu tenu compte d'autres aspects, tels que des compétences de leadership, de communication, ou d'habileté à prendre une décision, de telles appréciations étant parfois délicates à faire figurer dans un préavis publié.

Dans ce sens, nous pouvons proposer diverses mesures susceptibles d'optimiser la qualité des préavis, bien qu'au final, ce soit l'aspect politique qui l'emporte. Nous sommes persuadés que des préavis plus complets, de meilleure qualité, seraient susceptibles d'être mieux suivis. La recherche des compétences-clés des magistrats en serait alors améliorée.

Comme mesure phare, l'implication de compétences RH devrait être mise en place, soit comme nouveau profil d'un des membres du Conseil de la magistrature, lors d'un prochain départ d'un membre coopté, soit par des conseils de l'organe général du personnel de l'Etat (mais un tel service n'existe pas actuellement), soit par l'implication

---

<sup>37</sup> Tableau du processus d'engagement du personnel, annexe 8, à comparer avec l'annexe 4.

du Service de la Justice ou d'une personne exerçant la fonction RH dans une autorité judiciaire du canton.

Des outils RH pourraient alors être appliqués :

- intégration de tests de personnalité (Big Five par exemple : extraversion, stabilité émotionnelle, tolérance, conscience professionnelle, ouverture aux expériences). Les préavis pourraient alors se référer à ces analyses effectuées par des organismes professionnels et neutres, ce qui évite trop de subjectivité (et qui fait qu'actuellement de tels propos ne peuvent être émis publiquement). Un tel outil apporterait également une plus-value pour les candidats aux postes de magistrat, avec un processus plus professionnel, plus sérieux, laissant une meilleure image de l'institution. L'exploitation des résultats de ces tests devra toutefois être étudiée. Il ne saurait être question de les livrer à tous les Députés du Grand Conseil, qui ne sont pas soumis au secret de fonction. Nous imaginons que le préavis du Conseil de la magistrature pourrait s'y référer dans les grandes lignes, sans toutefois que trop de détails ne soient dévoilés ;
- calibrage de l'entretien d'embauche, par la mise en place d'un entretien structuré et situationnel pour éviter les biais de perception particulièrement présents dans cet exercice, les candidats étant souvent connus des membres du Pouvoir judiciaire. L'instrument doit en effet être fiable, valide, utile, juste, pratique et crédible (ROULIN, BANGERTER ET WÜTHRICH, 2012), ce qui n'est pas le cas dans sa forme actuelle ;
- définition d'un profil de compétences (soft skills), reprenant les points développés ci-avant dans le chapitre leadership. Cette démarche permettra d'impliquer davantage l'autorité concernée par l'engagement d'un nouveau magistrat, et de prendre en considération ses besoins spécifiques ;
- développement d'outils d'accueil pour entrer dans la fonction de magistrat.

..

## VI. CONCLUSION

Le Pouvoir judiciaire doit s'organiser pour faire face aux défis actuels, essentiellement l'augmentation de la population cantonale, la frénésie législative qui anime tant le Parlement fédéral que celui du Canton, voire du peuple lors d'initiatives, le développement des technologies de l'informatique et de l'information, tout en maintenant un haut niveau de qualité et de célérité, le tout sans pouvoir espérer une augmentation massive de ses effectifs. Des nombreuses discussions menées par le Procureur général avec les représentants des autorités politiques, il apparaît qu'une volonté politique de confier au Pouvoir judiciaire la gestion de son propre budget et de son personnel existe. C'est dire si le temps d'analyser en profondeur le Pouvoir judiciaire fribourgeois est venu, dans l'optique de développer une stratégie et des structures qui permettront de la mettre en œuvre. Un vrai pilotage du Pouvoir judiciaire dans son entier doit être pensé comme une prémisse incontournable à la réforme à venir. Si cette analyse peut apporter ne serait-ce que la première pierre à la cathédrale qu'il convient d'ériger, alors notre but sera atteint, pour l'instant.

## **Bibliographie**

### **A. *Ouvrages de doctrine***

BUFFAT A. (2014), "C'est l'étiquette Etat, mais comme une PME": l'hybridation organisationnelle, sentiment d'appartenance et stratégie identitaire des collaborateurs d'une caisse publique de chômage en Suisse, *Revue internationale des sciences administratives*

CHAMPY F. (2012), *La sociologie des professions*, Presses universitaires de France, Paris

CHANDLER A. D. Jr (1962), *Strategie and Structure : Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge MIT Presse

DAY D.V./ANTONAKIS J. (2012), *The Nature of Leadership*, Edition Sage

EMERY Y./DE SANTIS L./HERTIG V. (2015), *Peut-on manager la justice ?*, éd. Stämpfli

EMERY Y./GONIN F. (2010), *Gérer les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaires romandes, troisième édition, 2010

LIENHARD A./KETTIGER, D./WINKLER, D., (2012), Status of Court Management in Switzerland. *International Journal for Court Administration*. 4(3), pp.41–67. DOI: <http://doi.org/10.18352/ijca.86>

MINTZBERG H. (1983), *Structures in Fives*. Engelwood Cliffs, NJ: Prentice Hall

MINZBERG H. (2007), *Management et voyage au centre des organisations*, Editions d'Organisation, Paris

MITCHEL R. K./AGELE B. R./Wood D. J. (1997), Towards a theory of stakeholder identification and solience defining who and what really counts, *Academy of management Review*, 22 (4), p. 853-886

OBERSON F. (2015), Informatisation de la justice – perspective d'avenir archivistique, in *De la justice aux archives (Numéro spécial RFJ)*, 2015 p. 63 ss

OSBORNE D./GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ?*

PAYCHÈRE F. (2009), "Comment mesurer la performance des tribunaux en respectant les principes fondamentaux de la justice?", Session d'études organisées par la CEPEJ le 9 décembre 2009

PETERS T./WATERMAN Rh. (1982), *In Search of Excellence: Lessons from America's best-run Companies*

PRIGIONI M-C. (2014), *Le management de juridiction : Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du Pouvoir judiciaire à Genève*, Editions IDHEAP

ROSENBERG HANSEN J./FERLIE E. (2016), *Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations : Developing a typology*, *Public Management Review*, 18 :1, 1-19, DOI : 10.1080/14719037.957339

ROULIN N./BANGERTER A./WÜTHRICH U. (2012), *Réussir l'entretien d'embauche comportemental*, , Edition De Boeck

THOM N./RITZ A. (2013), *Management public : concepts innovants dans le secteur public*, Presses polytechniques et universitaires romandes

TREMBLAY M. (sous la direction de, 2012), *Mobilisation des personnes au travail*, Edition HEC Montréal

VAN WART M. (2003), *Lessons from leadership theory and the contemporary – Challenges of Leaders*, in *Public Administration Review*

VIGOUR C. (2008), « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, Volume 50 PP 71-90

## ***B. Autres références***

Enquête de satisfaction des utilisateurs/utilisatrices du palais de justice de Genève, menée en octobre 2007-novembre 2007, cf. rapport du groupe de travail approuvé par la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire en séance du 5 mai 2008, in [http://ge.ch/justice/sites/default/files/justice/common/Rapports/Enquetes\\_de\\_satisfaction/besoin\\_groupe\\_travail.pdf](http://ge.ch/justice/sites/default/files/justice/common/Rapports/Enquetes_de_satisfaction/besoin_groupe_travail.pdf)

Rapport du Conseil de la magistrature 2015, in [www.fr.ch/cmagg](http://www.fr.ch/cmagg)

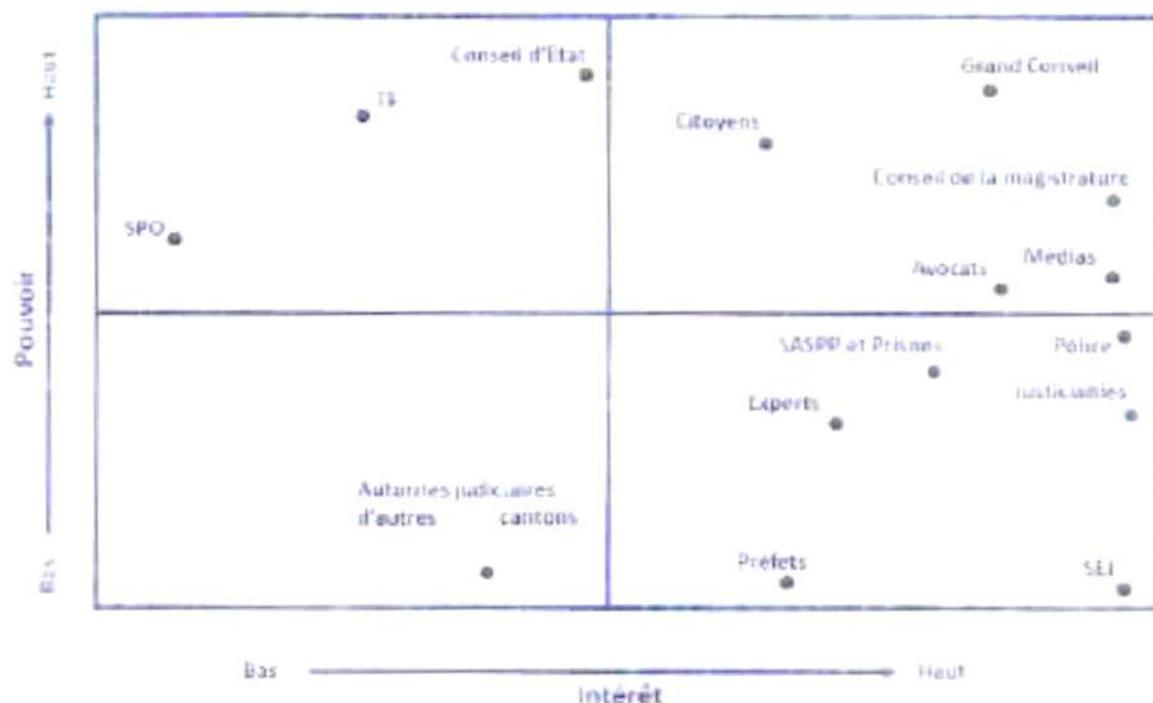
Règlements des autorités du Pouvoir judiciaire in [www.fr.ch/pj/fr/pub/reglements\\_directives/reglement.htm](http://www.fr.ch/pj/fr/pub/reglements_directives/reglement.htm)

Site internet de l'association fribourgeoise des magistrats [www.afm-fvr.ch](http://www.afm-fvr.ch)

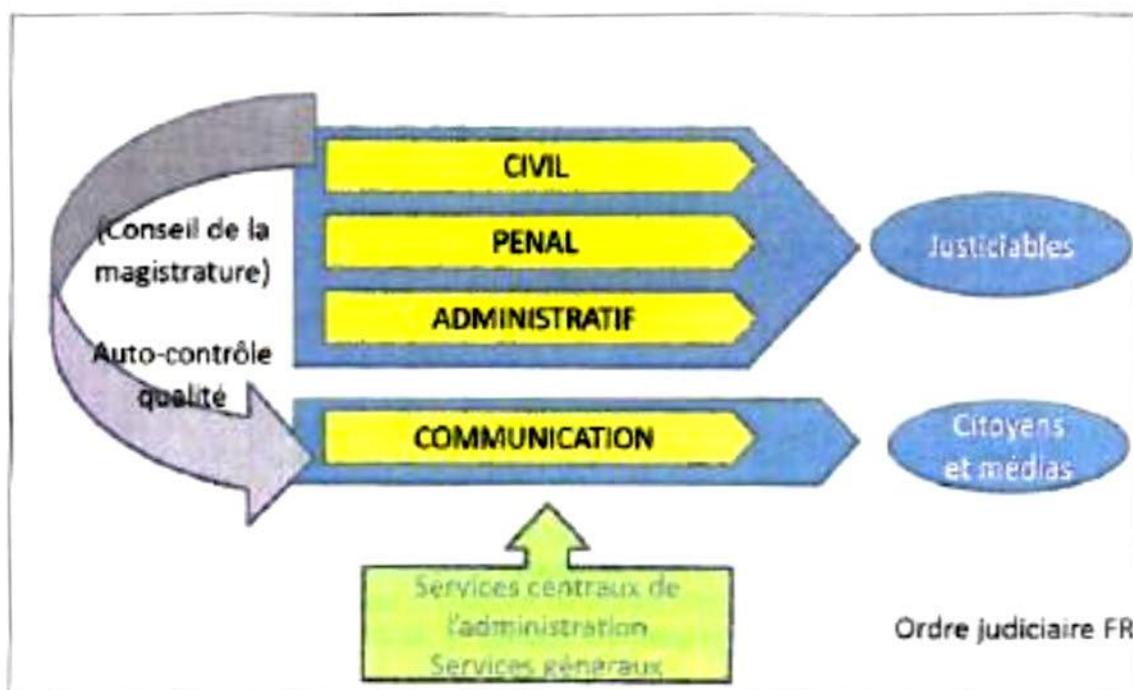
L'Hebdo du 7 avril 2016 (Justice romande : le grand dérapage)

## ANNEXES

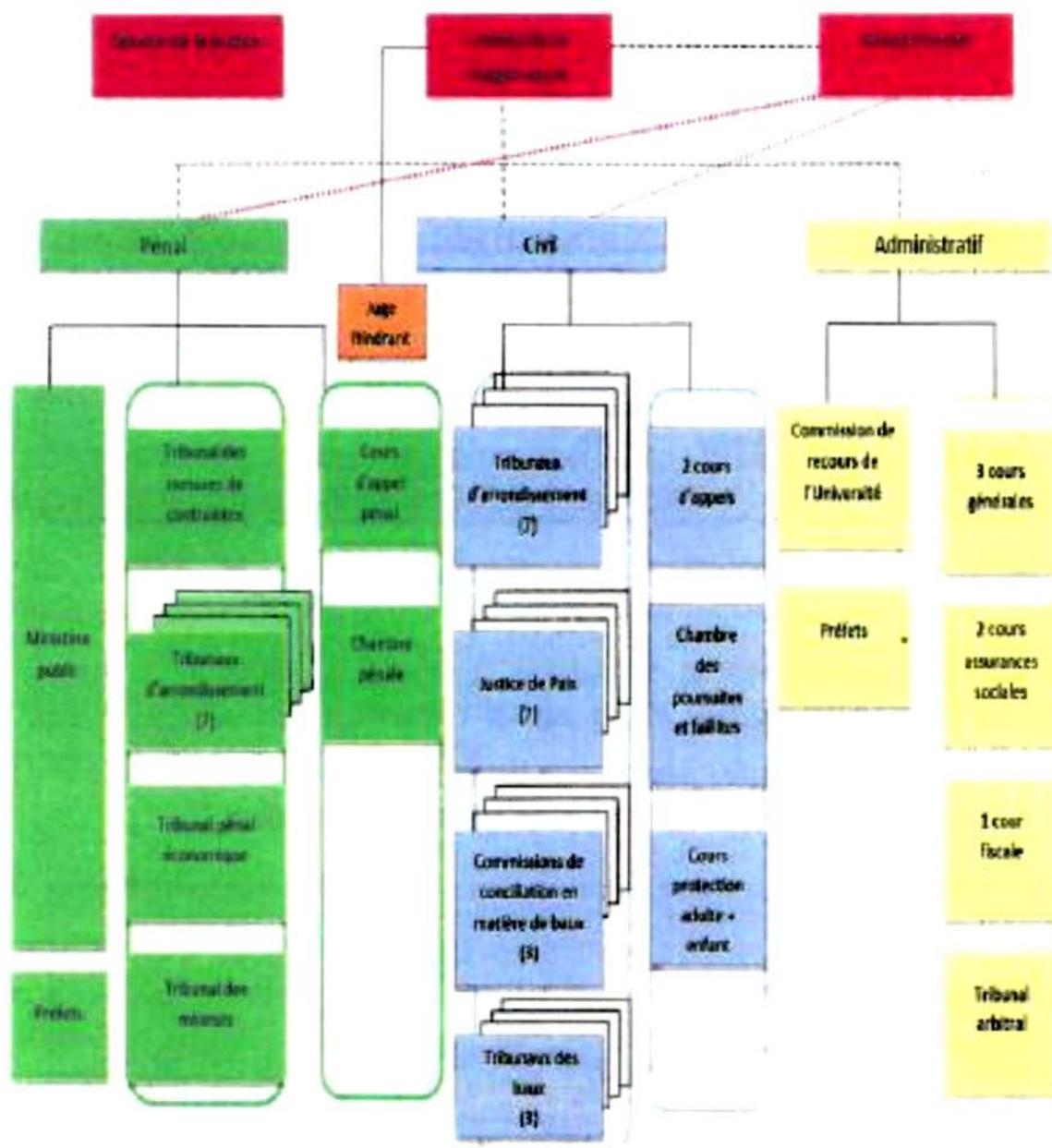
**Annexe 1 : Tableau de répartition des parties prenantes, selon leur pouvoir et leur intérêt en relation avec la justice**



**Annexe 2 : Tableau des processus de la justice fribourgeoise : pénal, civil, administratif, communication**



**Annexe 3 : Organigramme du Pouvoir judiciaire, créé sur la base de la loi sur la justice**



#### Annexe 4 : Tableau du processus d'engagement des magistrats

Candidat	Autorité concernée (tribuna), MP)	Conseil de la magistrature	Grand Conseil	Service du personnel	document
A besoin d'un poste	Justifie le besoin du poste, indique profil recherché	Admet le besoin du poste, définit le profil (pénal, civil, administratif)			Aucun
Postule		Planifie l'engagement, publie l'annonce			
Participe à l'entretien		Entend tous les candidats ou la majorité Émet un préavis motivé			Plan d'entretien Préavis
			2 <sup>ème</sup> préavis		Préavis
			Élit le candidat pour une durée indéterminée	Élabore le contrat	Contrat
Entre en fonction	accueille	Surveille, inspecte	asserments		formulaire
		Fait les enquêtes disciplinaires	révoque		Décisions

#### Annexe 5 : Tableau du processus « rendre une décision »

##### Processus « rendre une décision en matière pénale » : détails

Justiciables	Magistrat	Greffier	Secrétaires	Services généraux
Plainte ou dénonciation			Enregistrement	Attribution
	Evaluation			
Comparution	Audition		PV	
Requête complémentaire	Examen			
Demande de consultation du dossier	Décision		Transmission	
		Rédaction décision		
	Correction			
			Finalisation	Compta
			Notification	
Eventuel recours	Reprise du dossier			

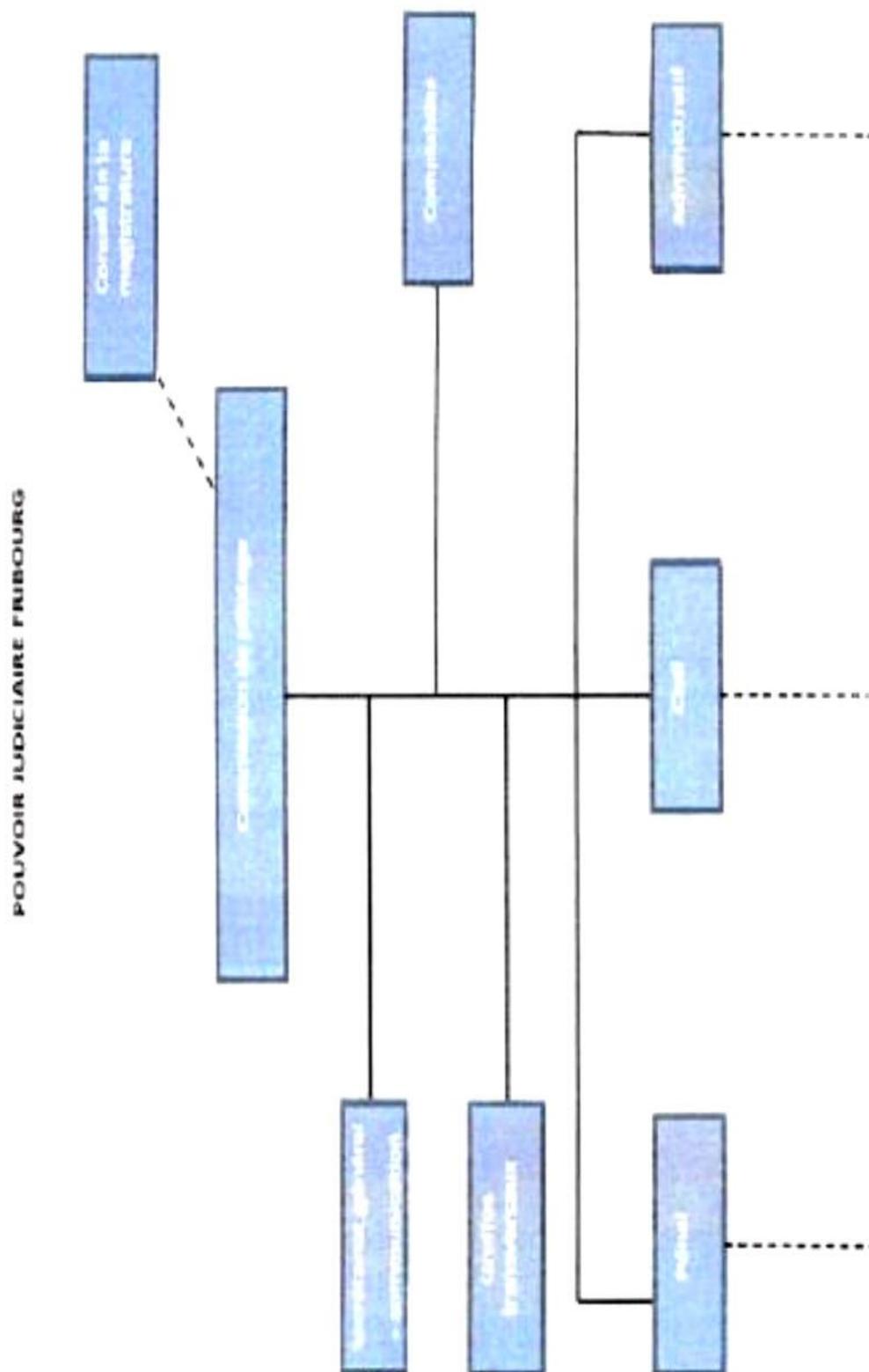
Cette analyse est sensiblement similaire pour le traitement d'un dossier civil ou administratif, avec application de la procédure ad hoc. Elle va au-delà de la définition des processus, mais permet d'identifier le temps de traitement par phase par rapport au temps de traitement global, et partant les risques de perte d'efficacité, de qualité ou de perte des dossiers.

Autorité concernée	Fréquences des réunions du Tribunal plénier	Tâches du Tribunal plénier	Tâches du 1 <sup>er</sup> président	Tâches du greffier-chef	Commissions et tâches	Répartition charge de travail	Services de soutien
TA Veveyse	1 seul juge		Direction générale affaires courantes avec greffier-chef	Direction du greffe, gère les questions de personnel, administre l'informatique	aucune	Pas nécessaire	Greffiers-adjoints et stagiaires, subordonnés au président et au greffier-chef Service comptable géré par greffier-chef et président Secrétaires
TA Lac	2x par an	Élit 1 <sup>er</sup> président, distribue les dossiers, adopte budget	Préside les séances plénières, gère l'administration courante, représente le TA envers l'extérieur	D dirige le greffe, tient les archives.	aucune	Tribunal plénier	Greffiers, non rattachés à un président en particulier Secrétaires Comptabilité
TA Gruyère	Au moins 2x/an	Désigne le président, fixe le mode de répartition des dossiers, propose l'engagement des collaborateurs, approuve la comptabilité traite les aff admin. importantes	Direction générale du tribunal, agit et signe en son nom, répartit les communications entre les juges, gère avec le greffier-chef les affaires courantes	Administre le personnel, les finances, l'informatique et gère les relations publiques	Non spécifié	Non spécifié	Non spécifié

Autonté concernée	Fréquences des réunions du Tribunal plénier	Tâches du Tribunal plénier	Tâches du 1 <sup>er</sup> président	Tâches du greffier-chef	Commissions et tâches	Répartition charge de travail	Services de soutien
TA Sarne	4x/an	Désigne le 1 <sup>er</sup> président, règle les affaires non attribuées à un autre organe adopte le rapport annuel et les comptes	Assume la direction générale, préside les séances plénières, expédie avec le greffier-chef les affaires courantes	Dinge le greffe, traite la gestion du personnel, répartit les dossiers, administre le système informatique Est responsable des stagiaires et apprentis	Commission administrative : approuve le budget, contrôle les comptes prépare le rapport annuel, prépare l'engagement et établit les cahiers des charges : Commission bibliothèque Commission informatique	Au civil, par le greffier-chef, au pénal, par le greffier-chef, après qualification de l'importance du dossier par les présidents	Greffiers Adjoint administratif
TA Broye	Au besoin	Est consulté par le 1 <sup>er</sup> président notamment sur les questions d'engagement du personnel	Contrôle administratif, engagement du personnel de greffe, haute surveillance du personnel, les locaux, la bibliothèque, budget, rédaction du rapport au CM	Surveillance du personnel et gestion comptable, informatique, surveille la répartition des dossiers	non	Selon spécialisation et au pro rata du faux d'engagement	Greffiers secrétaires et comptables avec tâches

Autonté concernée	Fréquences des réunions du Tribunal plénier	Tâches du Tribunal plénier	Tâches du 1 <sup>er</sup> président	Tâches du greffier-chef	Commissions et tâches	Répartition charge de travail	Services de soutien
TA Singine	2x/an	Désigne le 1 <sup>er</sup> président, régle la répartition des dossiers, propose l'engagement du personnel approuve les comptes et le budget, prépare les déterminations, assermente le personnel, traite des questions importantes	Traite les questions administratives courantes (avec le greffier-chef), représente par sa signature (conjointe à celle du greffier-chef) le tribunal envers l'extérieur	Dirige et surveille le greffe, gère le personnel, établit les cahiers des charges, se charge des correspondances non attribuées au 1 <sup>er</sup> président ou au plénum, répartit les dossiers, convoque les assesseurs, établit la comptabilité, informatique	non	Par le greffier-chef	Tâches des greffiers, des secrétaires et de l'huissier
TA Glâne	1 président	non	Préavise l'engagement des collaborateurs régle les questions administratives supervise les tâches du greffier-chef	Gestion du personnel, correspondance générale, budget, informatique	Non	1 président	Mention des greffiers, secrétaires, comptables huissier avec brève description des tâches

*Annexe 7 : Proposition d'organigramme du Pouvoir judiciaire, avec commission de pilotage*



## Annexe 8 : Tableau du processus d'engagement du personnel de greffe

### Recrutement des collaboratrices et collaborateurs - sélection

Candidat	Supérieur hiérarchique	Responsable RH	Direction	Service du personnel / DSI	documents
A besoin d'un poste	Justifie le besoin du poste <b>Elabore le profil Plan de l'engagement</b>	<b>Elabore le profil Plan de l'engagement</b>	Adresse demande de mise au concours	Autorise de repourvoir le poste  Publie la mise au concours	Diagnostic descriptif  Mise au concours
Envoie son dossier	<b>Determine les candidats à recevoir</b>	Est un premier tri sur dossier  <b>conseille</b>			Dossiers standardisés  Outils d'évaluation
<b>Participe à l'entretien</b>	<b>Entend le candidat</b>	<b>Entend le candidat</b>			Plan d'entretien
	<b>Opere son choix</b>	<b>conseille</b>  Informe le sélectionné	<b>Valide le choix</b>	  Établit le contrat	Références  Contrat

### Recrutement des collaboratrices et collaborateurs – entrée en fonction

Candidat	Supérieur hiérarchique	Responsable RH	Direction	Service du personnel / DSI	documents
<b>Entre en fonction</b>	<b>Accueille la personne</b>	<b>Accueille et informe la personne</b>			Check-list Éventuel classement de modèles  Formulaire
	<b>évalue</b>	<b>évalue</b>	assermente		Formulaire d'évaluation
	<b>Procède aux ajustements</b>	<b>Procède aux ajustements</b>  <b>Redige les avertissements</b>	<b>Procède aux ajustements</b>  <b>Prononce les avertissements</b>		Décisions individuelles
			Confirme la personne après la période probatoire	Annonce la reconnaissance officielle	Courriers standardisés, entretiens