



**Hoge Raad voor de Justitie**

**Conseil supérieur de la Justice**

## **Audit de l'utilisation des plans de gestion par les chefs de corps**

*Approuvé par la Commission d'avis et d'enquête réunie le 20 mars 2014*

### **Synthèse**



## MOTIF, OBJET ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

---

La CAER a mené un audit concernant l'utilisation des plans de gestion par les chefs de corps des tribunaux de première instance. La réforme du paysage judiciaire étend, en effet, considérablement les compétences de gestion des chefs de corps des nouvelles entités. Un suivi des prestations et de la qualité devient nécessaire au sein des nouvelles structures.

La CAER entend assister les chefs de corps dans l'instauration d'un système de maîtrise interne au sein de leur entité, et dans la mise sur pied d'une gestion plus efficace du tribunal. Telle est la raison pour laquelle un audit a été mené au sein des 27 tribunaux de première instance, poursuivant les objectifs suivants:

- évaluer l'utilisation des plans de gestion des présidents des tribunaux de première instance;
- analyser les plans de gestion des chefs de corps (rédaction et mise en œuvre) au regard des principes contenus dans le modèle COSO<sup>1</sup>;
- renforcer la maîtrise interne au sein de l'organisation judiciaire dans son ensemble, en sensibilisant les dirigeants des tribunaux à la nécessité d'un système de maîtrise interne au sein de leur entité<sup>2</sup>;
- détecter les bonnes pratiques éventuelles.

## CONSTATS

---

### Réglementation

- 1. La réforme du paysage judiciaire constitue une opportunité de choix pour la mise en œuvre d'une systématique de maîtrise interne, tant pour les différentes entités judiciaires que pour l'organisation judiciaire dans son ensemble.** La nécessité d'un système de maîtrise interne est renforcée par l'instauration d'une systématique imposée par la loi et consistant à devoir travailler sur la base de plans de gestion, à fixer des objectifs, à assurer le suivi des plans ainsi que des objectifs fixés, et à prévoir une surveillance sur la gestion, de même que la possibilité d'attacher des conséquences au défaut de respect des plans/d'atteinte des objectifs. Il convient donc de créer, dès à présent, les conditions permettant la mise en œuvre par étapes d'une systématique de maîtrise interne, tant pour les différentes entités judiciaires que pour l'organisation judiciaire dans son ensemble (IT, budget, moyens en personnel, culture organisationnelle, etc.).
- 2. Le cadre légal actuel et futur comporte en lui-même un risque de confusion de langage.** Dans la version française de la nouvelle loi, il n'existe pas de distinction terminologique entre le plan de gestion rédigé par le comité de direction des entités judiciaires (« *beheerplan* » dans la version néerlandaise de la loi) et le plan de gestion que les candidats chefs de corps doivent transmettre dans le cadre de leur candidature (« *beleidsplan* » dans la version néerlandaise de la loi). Le terme « plan de gestion » est utilisé pour ces deux types de plans de gestion<sup>3</sup>.

### Utilisation des plans de gestion – maîtrise interne

- 3. L'environnement de maîtrise au sein des tribunaux de première instance est peu développé ou ne l'est pas du tout.**  
Peu d'instruments de maîtrise formels sont disponibles sur le terrain. Cela a pour conséquence directe qu'en réalité, l'organisation actuelle n'est pas encore prête pour la mise en œuvre d'un système de maîtrise interne complètement développé. Une approche par projet et articulée en différentes phases à l'égard de la conception, de la mise en œuvre et de la perpétuation d'un système de maîtrise interne uniforme et équilibré au sein de chaque entité judiciaire et de l'organisation judiciaire dans son ensemble, constitue l'approche la plus indiquée à cette fin.

---

<sup>1</sup> L'essence d'un système de contrôle interne est de faciliter la réalisation des objectifs de l'organisation. L'organisation y parvient en maîtrisant les obstacles pouvant potentiellement faire en sorte que ces objectifs ne soient pas atteints. Ces obstacles se nomment des risques. L'organisation doit s'assurer qu'il existe une assurance raisonnable que les objectifs seront réalisés, et peut, à cet égard, faire usage d'un cadre de référence. Le cadre de référence le plus utilisé dans le secteur public est le COSO/INTOSAI. Voir e.a. [www.coso.org](http://www.coso.org).

<sup>2</sup> Il s'agit de l'une des lignes de force du plan pluriannuel 2012-2016 du Conseil supérieur de la Justice.

<sup>3</sup> Dans le présent résumé, le terme « plan de gestion » désigne, sauf mention expresse, le plan de gestion déposé par le chef de corps (*beleidsplan*).

4. **Les tribunaux de première instance ne sont pas familiarisés avec la notion de maîtrise interne au sens managérial du terme.** À la suite de l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, le fait de se familiariser avec la notion de maîtrise interne au sens managérial du terme deviendra indispensable pour pouvoir insérer, d'une manière solide et étayée, une systématique de maîtrise interne au sein de l'organisation.
5. **La quasi-totalité des tribunaux ne font pas une utilisation active de leurs plans de gestion. Dès lors, il n'existe sur le terrain aucun instrument spécifique permettant de transposer ce plan dans la pratique organisationnelle.** À la suite de l'introduction de la gestion autonome, un lien entre les plans de gestion et le rapportage par le biais des rapports de fonctionnement a expressément été prévu. Ce rapportage doit permettre au Collège compétent d'évaluer l'utilisation des moyens, les activités ainsi que la réalisation du plan de gestion de l'entité judiciaire. Cette évolution est favorable du point de vue de la maîtrise interne de l'organisation. Il faut toutefois veiller à entamer un processus continu de récolte, de traitement, d'analyse et de partage des informations nécessaires au rapportage.
6. **On ne dispose généralement pas d'un plan de gestion adapté à l'environnement.** La plus-value d'un plan de gestion réside dans le fait qu'il permet à l'organisation de prendre une direction souhaitée et définie au préalable. Si le plan de gestion ne tient pas compte de l'environnement de l'organisation, il n'a en lui-même aucune valeur pour celle-ci.
7. **Les objectifs ne sont généralement pas définis de manière suffisamment claire.** Une stratégie exprimée sous la forme d'objectifs n'acquiert de la valeur que lorsqu'elle est mise en œuvre. La stratégie détermine en effet l'ensemble de l'organisation. Un bon plan stratégique peut être une source d'inspiration et modifier le comportement des employés dans la direction souhaitée. Le processus de management stratégique se compose de différentes phases et est généralement subdivisé en (1) la formulation, (2) la mise en œuvre, (3) l'évaluation et (4) l'adaptation ou la rectification. La première de ces quatre phases est cruciale, car elle détermine la mise en œuvre et l'évaluation. En d'autres termes, si la stratégie n'est pas formulée clairement, la mise en œuvre ne peut être réalisée adéquatement et l'évaluation de cette mise en œuvre sera tout aussi difficile. L'objectif de tout ceci est d'engendrer de l'effectivité à long terme.
8. **Il n'existe pas de pratique d'analyse des risques au sein des tribunaux de première instance.** L'objectif d'une analyse des risques est de constater, à la suite de l'identification et de l'analyse de ceux-ci, de quelle manière ils peuvent être maîtrisés ou ramenés à un niveau acceptable. À défaut d'effectuer une analyse des risques, les obstacles à la réalisation des objectifs en pratique ne sont pas connus ou le sont insuffisamment, ce qui a pour effet d'entraver les réactions consistant à détecter, prévenir ou corriger.
9. **54% des tribunaux ne procèdent que partiellement, voire pas du tout, à un suivi actif du retard dans le délibéré, comme prévu par le Code judiciaire, et 73 % des tribunaux ne font que rarement application des sanctions prévues par la loi en cas de retard important.** Le risque de retard dans le délibéré constitue un risque pour lequel il est aisé de procéder à un suivi, et pour lequel une mesure de maîtrise a été prévue par la loi. Le fait que la loi ne soit pas suivie par plusieurs audités est à déplorer, compte tenu de l'impact sur l'image et sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire, d'une part, et du fait que la maîtrise de l'arriéré est un élément primordial de la maîtrise du tribunal, d'autre part.
10. **Les membres du personnel du tribunal de première instance ne sont pas informés de leurs tâches et obligations au regard de la réalisation des objectifs de l'organisation tels que ceux-ci se trouvent décrits dans le plan de gestion.** Il est important que l'ensemble des membres du personnel du tribunal de première instance soient informés de leurs tâches et obligations au regard de la réalisation des objectifs de l'organisation, tels que ceux-ci se trouvent décrits par le plan de gestion. Ceci vaut tant pour les magistrats que pour le personnel des greffes.
11. **88% des tribunaux de première instance indiquent qu'ils ne disposent pas, ou seulement en partie, de processus, procédures ou manuels écrits.** La rédaction de processus et de procédures permettrait d'accroître la transparence générale et de mettre en œuvre une manière de travailler uniforme. L'accroissement d'échelle consécutif à la réforme augmentera encore la nécessité de disposer de tels descriptifs.

### **Analyse des plans de gestion**

La rédaction et la mise en œuvre des plans de gestion ont été analysées au regard des principes contenus dans le modèle COSO.

- 12. 77% des plans de gestion confèrent une grande importance à l'intégrité et aux valeurs éthiques. Toutefois, un plan d'approche traitant de la manière dont on souhaite promouvoir et garantir l'intégrité ainsi que le respect des valeurs éthiques au sein de l'organisation judiciaire, fait souvent défaut.** La détermination dans le plan de gestion de valeurs fondamentales très claires pour l'organisation constitue en soi un élément positif, mais des développements concrets sont nécessaires.
- 13. 58% des plans de gestion confèrent une grande valeur au développement des compétences du personnel.** Il ne fait aucun doute que, compte tenu de la nature des activités au sein d'un tribunal de première instance, les tâches doivent être effectuées par du personnel compétent. Toutefois, pour développer les compétences et aptitudes présentes au sein d'une organisation, il ne suffit pas de se focaliser sur la formation. En effet, le développement des compétences existantes consiste en une combinaison de formation, d'expérience (et du fait d'attirer celle-ci et de l'affecter à l'endroit approprié), de coaching, d'entraînement «on the job» et d'échange de bonnes pratiques.
- 14. 50% des plans de gestion formulent les objectifs d'une manière soit trop vague, soit trop détaillée, ce qui est source de confusion pour l'utilisateur. Ces objectifs sont formulés plutôt au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique.** Souvent, les objectifs sont formulés à partir de la simple expérience et du pur ressenti personnels, sans résulter d'une réelle vision globale de la Justice ou d'une vision propre de l'entité judiciaire concernée. La direction que l'organisation souhaite prendre ne peut ainsi être déduite des objectifs. La formulation claire des objectifs doit constituer un point d'attention prioritaire au sein de la nouvelle structure de l'organisation judiciaire.
- 15. 4% des plans de gestion font mention de la nécessité d'une analyse des risques s'étendant à l'ensemble de l'organisation et 0% des plans de gestion font mention d'un risque de fraude.** Il est préférable de procéder à une analyse préalable des risques auxquels l'organisation et son fonctionnement peuvent se trouver confrontés. Lorsque l'on souhaite anticiper des événements potentiels pouvant menacer les objectifs de l'organisation, il est nécessaire de consacrer, préalablement et en temps opportun, de l'attention au recensement de ces menaces potentielles.  
Il sera primordial, au sein de la future structure de l'organisation judiciaire, de procéder à une analyse approfondie des risques, compte tenu de l'influence qu'ils peuvent avoir sur les objectifs et, par conséquent, sur les moyens à obtenir. Il est dès lors à conseiller de dresser un inventaire de ces risques et d'y associer les actions appropriées.
- 16. 42% des plans de gestion font mention de la nécessité d'activités de maîtrise interne. Seuls 8% des plans de gestion concrétisent celles-ci.** Il est régulièrement fait mention de la nécessité d'activités qui permettent de maîtriser certains problèmes spécifiques. Il est manifeste qu'il s'agit toujours à cet égard de problèmes réellement rencontrés, et non de risques. Le plan de gestion se limite souvent au fait de signaler les problèmes. La manière d'appréhender ces problèmes n'est déterminée concrètement que dans une minorité de cas.
- 17. 38% des plans de gestion font mention du besoin d'informations de gestion, et seuls 11% des plans de gestion font part de la nécessité que ces informations soient communiquées en temps opportun à la bonne personne.** Les plans de gestion partent souvent de la perspective du dirigeant pouvant solliciter les informations lorsque c'est nécessaire. La présence passive d'informations et de données n'est cependant pas suffisante. Il faut d'abord décider quelles sortes d'informations et de données sont importantes pour le dirigeant, et ces informations et données doivent ensuite être converties en informations ciblées. Il est important que les informations ne soient pas seulement sollicitées «top down». Les informations ciblées doivent automatiquement être fournies aux moments cruciaux à partir du système de maîtrise interne.

### **Bonnes pratiques**

Quelques bonnes pratiques ont été décelées au cours des activités de terrain. Les exemples donnés ne sont pas nécessairement applicables au sein de toutes les entités.

- L'utilisation des rapports de fonctionnement en tant qu'instrument de suivi pour le plan de gestion.
- L'utilisation de tableaux de bord pour le suivi de l'organisation.
- La certification ISO 9001 pour une partie de l'organisation.
- Une procédure spécifique pour les « méga affaires ».
- L'information des membres du personnel au moyen d'un journal interne.
- La conclusion de protocoles avec des acteurs importants de la procédure de maîtrise des risques.
- Une consultation annuelle du barreau et du parquet à propos des objectifs du plan de gestion.

## **CONCLUSION**

---

### **Plans de gestion**

Un rôle important a été réservé aux plans de gestion dans la détermination du cap que l'organisation judiciaire suivra lors des années à venir. Le plan de gestion constitue en effet le reflet des choix posés par l'organisation en rapport avec l'affectation de ses moyens. Il exprime la stratégie de l'organisation.

Il est toutefois apparu au cours de l'audit que dans les tribunaux de première instance, les plans de gestion sont trop souvent perçus comme une simple obligation à laquelle il faut satisfaire pour pouvoir être nommé. Ils ne sont pas utilisés de manière active en tant qu'instrument de politique et de gestion pour les tribunaux, ou ils le sont insuffisamment.

De même, les plans de gestion ne consacrent pas suffisamment d'attention à la planification stratégique et à la formulation claire d'objectifs stratégiques et opérationnels.

Par ailleurs, les plans de gestion constituent le plus souvent un élément statique qui n'est pas suffisamment adapté à l'environnement et à la réalité au sein desquels les tribunaux opèrent. Les membres du personnel du tribunal de première instance ne sont, en outre, pas informés de leurs tâches et obligations à l'égard de la réalisation des objectifs tels que décrits dans le plan de gestion, ou ils le sont insuffisamment.

On ne peut qu'en conclure que pour l'instant, le plan de gestion en tant qu'instrument n'est pas efficace et passe à côté de son objectif.

La modification à venir de la structure organisationnelle et de la gestion des entités judiciaires, qui fera suite à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, doit constituer un levier pour une utilisation plus ciblée des plans de gestion. Le plan de gestion doit évoluer pour devenir un plan de politique stratégique contribuant à servir de base à la rédaction et à la mise au point des plans de gestion de l'entité judiciaire, et déterminant les objectifs stratégiques de cette entité judiciaire. Naturellement, il faut tenir compte à cet égard de l'environnement en mutation et veiller à la concordance entre les objectifs stratégiques existant à un niveau supérieur, d'une part, et ceux qui sont établis au niveau de l'entité judiciaire elle-même, d'autre part. Il va de soi que le plan de politique stratégique résulte d'objectifs stratégiques, et que la pertinence des objectifs doit régulièrement faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

### **Maîtrise interne**

L'environnement de maîtrise actuel au sein des tribunaux de première instance est peu développé ou ne l'est pas du tout. Les tribunaux ne sont pas non plus familiarisés avec la notion de maîtrise interne et consacrent peu d'attention à celle-ci. La maîtrise interne ne fait donc pas vraiment partie de la culture organisationnelle des tribunaux de première instance.

Tout ceci a pour conséquence directe qu'en réalité, l'organisation actuelle n'est pas encore prête pour la mise en œuvre d'un système de maîtrise interne entièrement développé.

Les causes en sont les suivantes : la législation relative à l'instauration d'un système de maîtrise interne n'est pas adaptée, ou elle ne l'est pas suffisamment, et les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un tel système n'ont pas été prévus ; par ailleurs, les initiatives personnelles font défaut, de même que la prise de conscience de la nécessité d'un système de maîtrise au sein même de l'organisation judiciaire. Le fait que les conditions ne sont pas réunies à cet égard, relève donc de la responsabilité partagée de toutes les personnes et instances associées directement ou indirectement au fonctionnement de l'organisation judiciaire. Dans le cadre de l'évolution ultérieure de l'organisation judiciaire vers une organisation gérée de façon moderne et vers un accroissement d'échelle, un système de maîtrise interne efficace est pourtant indispensable.

En raison de la modification de la structure organisationnelle et de la gestion des entités judiciaires, qui fera suite à l'introduction d'une gestion autonome de l'organisation judiciaire, les conditions devront toutefois être créées pour la mise en œuvre progressive d'une systématique uniforme de maîtrise interne au sein de l'organisation judiciaire. Lors de la mise en place d'un tel système de maîtrise interne, le défi le plus important consistera en l'élaboration d'une structure équilibrée et d'une cohérence entre les différentes composantes. Une approche par projet et articulée en différentes phases à l'égard de la conception, de la mise en œuvre et de la perpétuation, au sein de chaque entité judiciaire et de l'organisation judiciaire dans son ensemble, d'un système de maîtrise interne uniforme et équilibré, semble constituer l'approche la plus indiquée à cette fin. Après la phase d'élaboration, l'attention devra se centrer sur l'entretien, l'adaptation et le développement ultérieur du système.

Il est par conséquent important, en vue de la maîtrise interne, de consacrer l'attention nécessaire à la mise en place d'une culture organisationnelle qui soit en adéquation avec les objectifs de l'organisation. La culture organisationnelle constitue un facteur déterminant à l'égard de la réussite des changements au sein de l'organisation. Il faut dès lors disposer d'une vision claire de la culture souhaitée. Les dirigeants de l'organisation remplissent une fonction d'exemple dans le cadre de la transmission de la culture souhaitée. Ces valeurs sont transmises par l'environnement de maîtrise interne.

### ***La réforme est une opportunité***

La situation observée relève incontestablement de la responsabilité partagée de toute personne associée directement ou indirectement au fonctionnement de la justice. Les chefs de corps n'ont que peu, voire pas du tout, leur mot à dire à propos des moyens disponibles sur les plans budgétaire, matériel et humain. Par conséquent, la motivation et la liberté d'action pour utiliser le plan de gestion comme un levier pour le changement et l'introduction de mesures de maîtrise interne, n'étaient pas suffisamment importantes jusqu'à présent.

La réforme qui s'annonce est synonyme de changement à cet égard. Elle créera les conditions et le moment pour procéder au changement.

Pour une organisation, une bonne politique suppose la formulation des objectifs, des résultats attendus et des priorités. Une organisation sans objectifs ressemble en effet à un bateau qui navigue sans destination. Une bonne politique organisationnelle suppose également que les personnes qui font partie de l'organisation, de même que les moyens dont celle-ci dispose, soient consacrés à la réalisation des objectifs énoncés. La direction de l'organisation doit également s'assurer que l'organisation navigue dans la bonne direction. Pour ce faire, elle a besoin d'un flux d'informations systématique et structuré. Dès lors, toute organisation digne de ce nom devra mettre en œuvre un ensemble de mesures de maîtrise concernant toutes les activités de gestion et opérationnelles de l'organisation, axées sur la réalisation optimale des objectifs de celle-ci. C'est seulement de cette manière qu'il est possible de vérifier à tout moment où le bateau se trouve, s'il maintient toujours le cap qui a été défini ou s'il existe des raisons de changer de cap. En menant une politique claire et transparente, comportant des objectifs stratégiques et opérationnels, et en introduisant une systématique de maîtrise interne de l'organisation, il sera possible de montrer et de prouver, documents à l'appui, que l'on travaille correctement et efficacement, que les buts fixés sont atteints et que les moyens disponibles sont utilisés de la manière la plus efficace. Il s'agit d'étapes essentielles pour faire de la Justice une organisation moderne, efficace et effective qui soit garante d'un service accessible, abordable, de qualité et rapide à l'égard du justiciable, et pour ainsi rétablir et perpétuer durablement la confiance du citoyen et de la société à l'égard du fonctionnement de la Justice.

La réussite des changements entamés relève de la mission et de la responsabilité partagée de toutes les personnes et instances associées directement ou indirectement au fonctionnement de l'organisation judiciaire. Le Conseil supérieur de la Justice entend prendre également ses responsabilités en offrant son *know how* pour contribuer activement au changement. Cet apport pourrait notamment se traduire par l'organisation de workshops relatifs à la maîtrise interne, la contribution à la rédaction d'un manuel pour la mise en œuvre d'un système de maîtrise interne, etc.

## RECOMMANDATIONS

---

1. Les confusions de langage au sein du cadre légal actuel et futur doivent faire l'objet de précisions et être éliminées par le législateur.
2. Dans le cadre de la réforme du paysage judiciaire, le législateur, le pouvoir exécutif et l'organisation judiciaire doivent créer les conditions permettant la mise en œuvre par étapes d'une systématique de maîtrise interne, tant pour les différentes entités judiciaires que pour l'organisation judiciaire dans son ensemble.
3. L'organisation judiciaire doit s'atteler à la mise en œuvre d'un système de maîtrise interne selon un cadre de référence reconnu au niveau international. Il convient de s'efforcer d'en arriver à une culture organisationnelle au sein de laquelle la maîtrise interne joue un rôle central.
4. Les responsables politiques doivent prévoir les moyens matériels et les moyens en personnel nécessaires en vue de faciliter la mise en œuvre d'un système de maîtrise interne.
5. Le management de l'organisation judiciaire doit s'assurer que les (deux types de) plans de gestion sont adaptés à la réalité au sein de laquelle l'entité judiciaire opère actuellement.
6. Il appartient au management de l'organisation judiciaire de veiller à la formulation systématique d'objectifs clairs à tous les niveaux.
7. Il appartient au management de l'organisation judiciaire d'investir dans l'information des membres du personnel quant à leurs tâches et responsabilités spécifiques à l'égard de la réalisation d'objectifs.
8. Le management de l'organisation judiciaire doit s'assurer que les (deux types de) plans de gestion soient communiqués d'une manière adéquate aux membres du tribunal en vue d'accroître leur participation à la réalisation des objectifs.
9. Le retard dans le délibéré doit faire l'objet d'un suivi par le management de l'organisation judiciaire en tant que mesure de maîtrise, selon la procédure fixée par l'article 770 C. jud.
10. Le management de l'organisation judiciaire doit recenser les obstacles potentiels à la réalisation des objectifs de l'entité judiciaire, et y associer les actions et réactions appropriées.
11. Le management de l'organisation judiciaire doit vérifier quelles informations sont nécessaires pour l'adaptation et le suivi des objectifs, ainsi que déterminer par qui et comment ces informations doivent être rassemblées, d'une part, et par qui et comment ces informations doivent être traitées/utilisées, d'autre part.
12. Il appartient au management de l'organisation judiciaire de prévoir des procédures, manuels et processus rédigés de manière claire, en ayant égard à la maîtrise interne ainsi qu'à l'utilisation et au contrôle par des tiers.
13. Il convient de veiller à ce que chaque personne impliquée directement ou indirectement dans le fonctionnement de l'organisation judiciaire s'attèle à accroître la sensibilisation des membres de l'organisation à l'utilité de la maîtrise interne, par le biais de formations, de réunions d'information, de documents et d'autres activités utiles à cette fin.

14. Dans les (deux types de) plans de gestion, le management de l'organisation judiciaire doit formuler des objectifs clairs, et ce à chaque niveau.
15. Le management de l'organisation judiciaire doit veiller à ce que le langage utilisé par les (deux types de) plans de gestion soit adapté au groupe-cible.
16. Le management de l'organisation judiciaire doit veiller à une concordance claire entre la mission, la vision et les objectifs des (deux types de) plans de gestion.
17. Le management de l'organisation judiciaire doit veiller à ce que le contenu des (deux types de) plans de gestion puisse faciliter la maîtrise de l'organisation.