



HAL
open science

Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation du politique

Cécile Vigour

► **To cite this version:**

Cécile Vigour. Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation du politique. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 2006, Justices en réforme, 63-64, pp.425-455. 10.3917/drs.063.0425 . halshs-00155793

HAL Id: halshs-00155793

<https://shs.hal.science/halshs-00155793v1>

Submitted on 31 Aug 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques

Cécile Vigour *

Résumé

Longtemps étrangère à toute rationalité de type managérial, l'institution judiciaire est aujourd'hui de plus en plus sensibilisée aux notions de coût, d'efficacité et de qualité de la production. Ceci s'explique notamment par l'inscription de la justice dans les transformations de l'action publique (obligation accrue de rendre des comptes, changements dans les modes de légitimation), ainsi que par des facteurs spécifiques à l'institution judiciaire (confrontée à une demande en forte hausse et dont l'activité est désormais davantage influencée par la production de standards juridiques et managériaux européens, voire internationaux). Mais surtout, l'introduction d'une rationalité managériale correspond à une « technicisation » des débats sur la justice et à une euphémisation de leur dimension politique.

Légitimité - Politique et justice - Rationalité managériale - Réforme de la justice - Transformations de l'action publique.

Summary

Justice : The Introduction of a Managerial Rationality Euphemizes the Political Stakes

Traditionally lacking any managerial rationality, the judicial institution is nowadays increasingly sensitive to notions of cost, efficiency, and quality of production. This is explained notably by the inscription of justice in the transformation of public policy (obligations of accountability and changes in legitimacy), and by factors specific to the judicial institution, which has been confronted with a strong increase in demand and whose activity is more influenced by the production of juridical and managerial standards at the European and international level. And, above all, the introduction of a managerial rationality corresponds to an increased technicalness of debates concerning justice and to the euphemizing of their political dimension.

Judicial reform - Justice and politics - Legitimacy - Managerial rationality - Transformations of public policies.

L'auteur

Chercheuse associée à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP) Pôle Cachan, elle enseigne au département de Science politique de l'Université Versailles-Saint-Quentin. Ses travaux de recherche portent sur la justice et sur la comparaison.

Parmi ses publications :

— *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 2005 ;
— *Sociologie politique comparée des réformes de la justice. Cas de la Belgique, de la France et de l'Italie*, thèse de doctorat sous la direction de Jacques Commaille, École normale supérieure de Cachan, 2005.

* Institut des Sciences Sociales du Politique (ISP) Pôle Cachan, École Normale Supérieure, 61 avenue du Président Wilson, F-94235 Cachan cedex.

<vigour@gapp.ens-cachan.fr>

Introduction

Longtemps, la justice est apparue et s'est présentée comme une fonction régaliennne spécifique, prenant appui à la fois sur son organisation et sur la fonction normative qu'elle assure. Elle donne alors l'image d'une institution qui vit repliée sur elle-même. Ses modes d'action et de pensée, qui reposent sur la distinction entre le sacré et le profane, obéissent à une logique propre, rétive à toute démarche gestionnaire.

Aujourd'hui cependant, un consensus assez large s'observe dans de nombreux pays occidentaux sur la nécessité de moderniser et de mieux gérer l'institution judiciaire, tant parmi les professionnels de la justice que parmi les acteurs politiques¹, et alors même que les contextes dans lesquels les réformes sont décidées et mises en œuvre sont très différents². En atteste notamment la diffusion de nombreux termes et procédures qui, jusqu'à un passé proche, étaient étrangers à l'institution judiciaire : service public de la justice, usagers, clients, efficience, management, démarche qualité, gestion des ressources humaines... Ce sont autant de notions et de dispositifs qui prennent racine, lentement mais sûrement, en s'hybridant avec les logiques d'action propres à la magistrature et aux autres professionnels du droit. Ce processus marque l'entrée d'une rationalité de type managérial au sein de l'institution judiciaire.

Quel sens revêtent ces changements ? Comment expliquer ce consensus ? Peut-on pour autant parler d'un sens commun réformateur³ ? Dans quelle mesure cette notion même est-elle pertinente dans la mesure où, dans un pays, un même dispositif est investi d'une pluralité et d'une grande diversité de logiques et d'interprétations, d'où découlent des mobilisations très différentes par les professionnels du droit, non exemptes de tensions et d'ambiguïtés ? Dans le cas de la Belgique, de la France et de l'Italie⁴,

1. Marco FABRI, Jean-Paul JEAN, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005 ; Marco FABRI et Philip LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems (Developing a Public Administration Perspective)*, Amsterdam, IIAS et IOS Press, 2000.

2. Cécile VIGOUR, *Sociologie politique comparée des réformes de la justice. Cas de la Belgique, de la France et de l'Italie*, thèse de doctorat, École normale supérieure de Cachan, 2005.

3. Antoine VAUCHEZ, Laurent WILLEMEZ et al., *Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004)*, rapport de recherche CURAPP, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2004.

4. Cet article s'appuie sur une recherche menée dans le cadre d'une thèse en sociologie sur les réformes de la justice menées ou envisagées dans la décennie 1990 en Belgique, en France et en Italie. Cette recherche, qui visait à analyser sociologiquement le processus réformateur et à étudier la manière dont la justice est réformée, se situe à l'intersection de la sociologie politique du droit et de la justice (Jacques COMMAILLE, *L'esprit sociologique des lois. Essais de sociologie politique du droit*, Paris, PUF, 1995 ; Id., *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF, 2000), de la sociologie politique de l'action publique (Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999), de la sociologie des organisations (Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Points Seuil, 1977) et des professions. L'enquête reposait sur l'analyse des débats parlementaires, l'étude de la presse généraliste et spécialisée, ainsi que sur des entretiens réalisés avec les principaux acteurs des processus de réformes (magistrats, avocats, professeurs de droit, parlementaires, membres des Conseils supérieurs, responsables d'associations ou

nous mettrons en évidence la formation progressive, et qui n'est pas encore achevée, d'un sens commun réformateur parmi les professionnels de la justice, dont témoigne et auquel contribue l'introduction d'une rationalité de type managérial qui transforme la rationalité classique de l'institution judiciaire, et ce faisant l'ethos des professionnels de la justice.

Dans cet article, nous souhaitons plus précisément montrer que la prégnance d'une rationalité de type managérial correspond à une technicisation des débats sur la justice et à une euphémisation de leur dimension politique. Après avoir présenté les principales modalités de montée en puissance du registre managérial au sein de l'institution judiciaire (I), nous dégagerons plusieurs facteurs explicatifs – pour certains relatifs aux transformations de l'État et de l'action publique, pour d'autres spécifiques à la justice (II). Nous mettrons ensuite en exergue les phénomènes d'euphémisation des enjeux politiques par la « technique », ici par l'insistance sur l'efficacité et l'efficacité de la justice (III). Il s'agira ainsi d'étudier le sens que l'introduction d'une rationalité de type managérial dans la justice revêt du point de vue de la sphère judiciaire (I), des transformations générales de l'action publique (II) et enfin de l'arène parlementaire et politico-administrative (III).

I. L'introduction d'une rationalité managériale

L'introduction d'une rationalité managériale se caractérise, selon Frédéric Schoenaers ⁵, par l'orientation de l'action organisationnelle vers les notions de coût, d'efficacité et de qualité de la production. Ce faisant, l'idée d'une exceptionnalité de la justice sur les plans organisationnel et institutionnel se trouve progressivement remise en cause, selon plusieurs étapes et en dépit d'importantes contraintes institutionnelles et organisationnelles. De fortes tensions en résultent, en termes d'identité et de légitimité professionnelles. Néanmoins, ces rhétoriques et dispositifs managériaux sont pour partie réappropriés par certains acteurs judiciaires, promoteurs de ces transformations.

I.1. L'exceptionnalité de la justice progressivement contestée

L'institution judiciaire est une institution restée longtemps étrangère à toute rationalité managériale. L'idée d'une singularité de la justice s'est construite autour d'un ethos professionnel comprenant quatre caractéristiques majeures : l'autonomie et l'indépendance des magistrats (ces derniers

syndicats de professionnels de la justice, conseillers politiques des cabinets de ministres de la Justice et de l'Intérieur, hauts fonctionnaires). Cet article s'appuie donc surtout sur l'analyse des discours des acteurs (même si ceux-ci portent aussi sur les dispositifs à connotation managériale mis en œuvre, tels que la définition de profils de poste pour la magistrature en Belgique ou encore les procédures de quantification de la charge de travail des magistrats dans les trois pays).

5. Frédéric SCHOENAERS, *Disponibilité des ressources et innovations managériales : quelles mutations pour les juridictions du travail belges et françaises face aux évolutions de leurs environnements ?*, Institut d'études politiques de Paris et Université de Liège, 2003, p. 252.

disposent d'une large liberté d'appréciation) ; le statut particulier du droit ; la qualité de la justice ou « l'éloge de la lenteur »⁶, conception dans laquelle la rigueur technique et la pondération priment sur les critères de temps ; et enfin, l'incapacité à penser l'institution judiciaire comme une organisation. L'institution judiciaire est conçue comme une institution productrice de valeurs et de symboles – et de ce fait hors du temps, comme en attestent l'architecture et les rituels judiciaires⁷.

Au contraire, la mise en œuvre d'une rationalité de type managérial se caractérise par l'attention aux outils de gestion, à la mesure des performances (grâce à la création d'indicateurs), à l'évaluation de l'action (par la mise en place de contrôles *ex post*), à l'efficacité, à la maîtrise des coûts de l'action publique (impliquant un raisonnement fondé sur le calcul coûts/bénéfices), à la relation à l'usager et à la gestion du personnel⁸. Elle s'inscrit en partie dans le cadre des réformes préconisées par le « nouveau management public », dont la réflexion porte sur la manière dont l'administration et le gouvernement accomplissent les tâches qui leur incombent plus que sur le contenu des missions⁹.

En matière de justice, progressivement et non sans résistances, des changements sont perceptibles qui se traduisent par la prégnance croissante de la logique d'efficacité, celle-ci consistant dans la meilleure utilisation des ressources disponibles tant humaines que matérielles et financières. Elle renvoie donc à un arbitrage entre les critères de coût, de qualité et de temps. Cette exigence modifie les priorités, même si elle s'appuie aussi sur le recours croissant à des principes juridiques tels que « le délai raisonnable ». Elle prend concrètement des formes variées : moderniser l'institution judiciaire par le recours aux outils informatiques et aux nouvelles technologies¹⁰ ; rationaliser l'usage des moyens humains et matériels (par l'élaboration d'indicateurs périphériques tels que les délais pour qu'une décision de justice soit produite ou mise en œuvre, le nombre d'affaires traitées

6. Jacques COMMAILLE, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, *op. cit.*

7. Antoine GARAPON, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001 ; ASSOCIATION FRANÇAISE POUR L'HISTOIRE DE LA JUSTICE, *La justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France*, Paris, Errance, Poitiers, Brissaud, 1992.

8. Christopher HOOD, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration Review*, 69 (1), 1991, p. 3-19 ; Guy PETERS, « Nouveau management public », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 304-310.

9. Philippe BÉZÈS, *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, thèse de doctorat en science politique, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2002.

10. Laurence DUMOULIN et Christian LICOPPE, « Qu'est-ce qu'une audience et une plaidoirie à distance ? La production de dispositifs de cadrage par les acteurs judiciaires », in Congrès de l'Association française de sociologie, Réseau thématique « Sociologie du droit et de la justice », session n° 5, Bordeaux, septembre 2006 (texte disponible prochainement sur internet).

au sein d'une juridiction ¹¹, ou bien encore par la formalisation du processus de production d'une décision judiciaire ; intégrer davantage l'institution judiciaire dans son environnement (par la définition d'une « démarche qualité » qui prenne en considération une pluralité de critères dans l'évaluation des réponses de l'institution judiciaire tant en termes d'accueil des justiciables, d'accès à la justice que de qualité du procès ¹²). Désormais, rendre correctement la justice, ce n'est plus seulement rendre une décision techniquement et juridiquement correcte, mais aussi la rendre dans des délais raisonnables ¹³.

Il ressort de ces transformations qu'il est plus pertinent de considérer la justice comme une organisation, d'autant plus que les interdépendances sont fortes entre les professionnels du droit impliqués dans un procès (magistrats, greffiers et avocats en particulier) et qu'il paraît vain de concevoir des changements visant à réduire la durée des procédures sans la mobilisation de tous les acteurs concernés. L'introduction de nouvelles règles managériales au sein de l'institution judiciaire contribue ainsi à déspécifier l'institution et à remettre en cause la représentation, partagée par les professionnels du droit, de son exceptionnalité organisationnelle. Elle a aussi pour effet de peser sur la définition de l'identité professionnelle des magistrats et sur leurs modes de légitimation. Certains types de raisonnement, autrefois légitimes, ne sont désormais plus recevables.

I.2. Un changement en plusieurs étapes

Si la nécessité de moderniser et de mieux gérer l'institution judiciaire fait désormais l'objet d'un consensus assez large, elle s'est imposée progressivement.

En ce qui concerne la France, l'exigence d'une efficience accrue de l'institution judiciaire s'est exprimée, selon Thierry Delpuch et Laurence Dumoulin ¹⁴, dans un mouvement en deux temps : d'abord un « courant modernisateur », puis un tournant managérial et libéral. Dans une première

11. Hubert DALLE, « Les méthodes d'évaluation de la qualité de l'activité d'un tribunal de grande instance », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives sur la justice », 2002, p. 171-180.

12. Cf. Marco FABRI et Philip LANGBROEK, *The Challenge of Change for Judicial Systems (Developing a Public Administration Perspective)*, *op. cit.* ; Hubert DALLE, « Introduction », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, *op. cit.*, 2002, p. 11-18 ; Clotilde DEFIGIER, Simone GABORIAU, Didier MARSHALL, Hélène PAULIAT et Jean-Marie PLAZY, « L'administration de la justice et l'évaluation de sa qualité en France », in Marco FABRI, Jean-Paul JEAN, Philip LANGBROEK et Hélène PAULIAT, *L'administration de la justice et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 249-279.

13. Adrian A.S. ZUCKERMAN, *Civil Justice in Crisis. Comparative Perspectives of Civil Procedures*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

14. Thierry DELPEUCH et Laurence DUMOULIN, « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, p. 103-129. L'analyse des deux auteurs repose sur l'examen des rapports écrits depuis le début des années 1980 par les parlementaires et hauts fonctionnaires français sur l'institution judiciaire.

étape, des velléités de changement sont perceptibles, mais elles ne remettent pas en cause les méthodes de travail et l'organisation générale de l'institution judiciaire. Les dysfonctionnements et lenteurs du système judiciaire sont d'abord attribués à des facteurs externes à l'institution judiciaire : le manque de moyens matériels et humains, l'inflation législative (en matière pénale surtout), la sollicitation excessive et injustifiée de l'institution judiciaire dans le contexte de judiciarisation et juridicisation de la société¹⁵. Certains syndicats ou associations de magistrats sont alors très fortement impliqués dans cette dynamique de discussions autour du changement, qui portent sur trois thèmes principaux : la durée des procédures, l'accès à la justice et la question des moyens.

C'est seulement dans une seconde étape que les réformes et changements s'orientent vers la modification de l'organisation interne de l'institution judiciaire. Une distinction est alors faite entre la justice comme valeur (non négociable) et institution (caractérisée entre autres par l'inamovibilité et l'indépendance des magistrats) et la justice comme administration et service public¹⁶, susceptibles, eux, d'être réformés, comme les autres administrations, pour être adaptés aux besoins des justiciables. L'accent est mis sur les facteurs internes expliquant l'absence de changements organisationnels : le manque d'appropriation des techniques modernes (informatisation, etc.), l'inadaptation de la carte judiciaire et du fonctionnement plus général des juridictions, les résistances de la magistrature qui s'appuieraient sur les règles statutaires destinées à la préserver des interventions politiques.

Alors que la politique de modernisation, introduite dans un premier temps, modifiait « les méthodes et le fonctionnement de l'institution sans pour autant en bouleverser les fondements principiels »¹⁷, la rhétorique de l'efficacité est susceptible d'induire des changements en profondeur dans le travail des professionnels de la justice.

1.3. Les apories de la transposition du management à la justice

Il existe d'importantes contraintes organisationnelles et institutionnelles qui limitent les pouvoirs et les possibilités d'action des responsables.

Plusieurs paramètres fondamentaux ne sont en effet pas du ressort des présidents de juridiction ou de cours d'appel, qu'il s'agisse du choix du personnel (magistrats et greffes), des moyens disponibles et de leur affectation ou des locaux, ou encore de la distribution territoriale des juridictions. Ou-

15. Jacques COMMAILLE, Laurence DUMOULIN et Cécile ROBERT, *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et travaux », 2000.

16. Cf. l'ouvrage issu d'un travail commun du tribunal de grande instance, du tribunal administratif et du tribunal de commerce de Paris avec le concours du Laboratoire de sociologie juridique de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) : *Le service public de la justice*, Paris, Odile Jacob, 1998.

17. Thierry DELPEUCH et Laurence DUMOULIN, « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usage », *op. cit.*, p. 128.

tre l'absence d'autonomie financière et gestionnaire, les caractéristiques du statut des magistrats limitent la marge d'autonomie des présidents, la gestion des ressources humaines consistant souvent à « faire avec » les personnes présentes.

De plus, le caractère acéphale ou pluricéphale de l'institution judiciaire – selon que l'on considère la faiblesse des pouvoirs concrets du président du tribunal ou du procureur sur les principaux professionnels acteurs du procès (magistrats, greffes et avocats) ou bien la pluralité et la diversité des personnes pouvant prétendre à une autorité dans une même juridiction : le greffier en chef, le président du tribunal ou le procureur de la République ou du Roi (dans le cas belge) – marque l'absence de centre décisionnel unique et clairement identifiable¹⁸. L'attribution de l'autorité principale est un enjeu de rivalités et l'objet de conflits professionnels¹⁹. Il en résulte une fragmentation dans l'organisation, incohérente avec les très fortes interdépendances qui existent entre les magistrats du Siègre, ceux du Parquet et les greffiers (puisque les *outputs* d'une organisation sont les *inputs* d'une autre). Cette fragmentation est accrue par la multiplicité des fonctions et l'hétérogénéité entre les statuts des différents acteurs judiciaires.

Comme, dans les trois pays, le ministère de la Justice est divisé en plusieurs directions verticales qui s'occupent chacune de problèmes spécifiques (sans compter les prérogatives des Conseils supérieurs), personne n'est responsable de l'intégration horizontale, pourtant nécessaire afin que la justice soit rendue dans des délais raisonnables. C'est pourquoi, selon Stefano ZAN²⁰, le dossier judiciaire constitue l'unique élément d'intégration²¹. Penser l'institution judiciaire dans une perspective managériale revient précisément à aller à rebours de cette tendance, afin de favoriser l'intégration de l'action et de préciser les responsabilités de chaque type d'acteurs. Il est intéressant d'observer que les réformes en cours visent précisément à desserrer ces contraintes, par l'instauration de conditions de mobilité géographique pour les magistrats désireux d'accéder à certaines fonctions, par la clarification des responsabilités en matière de gestion fi-

18. Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ, 1993 ; Stefano ZAN, *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, Bologne, Il Mulino, 2003.

19. Selon les juridictions, la direction des tribunaux peut constituer un jeu figé ou bien reposer sur des stratégies d'alliance. Cf. Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, « Les jeux organisationnels dans l'activité de la justice », in François OST et Michel VAN DE KERCHOVE (dir.), *Le jeu : un paradigme pour le droit*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1992, p. 66-77.

20. Stefano ZAN, *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, *op. cit.*, p. 64.

21. Ce point de vue mérite d'être nuancé, des arrangements devant être trouvés entre le président du tribunal, le procureur et éventuellement le bâtonnier pour réguler les flux. Néanmoins, de telles modalités de coordination sont souvent établies au niveau local (cf. Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, *op. cit.* ; Frédéric SCHOENAERS, *Disponibilité des ressources et innovations managériales. Quelles mutations pour les juridictions du travail belges et françaises face aux évolutions de leurs environnements ?*, *op. cit.*).

nancière des juridictions (malgré les hésitations autour d'une éventuelle distinction entre directions administrative et judiciaire des tribunaux).

I.4. Des changements sources de tensions

La montée en puissance du registre managérial dans l'institution judiciaire contribue à la redéfinition de l'image du « bon » magistrat.

Alors que les critères du « bon travail » étaient définis exclusivement par la profession, ils tendent aujourd'hui à être définis en partie de manière exogène. L'identité et la légitimité professionnelles se recomposent en effet par l'intégration de principes d'action autrefois étrangers à la culture des magistrats. Il n'existe plus de définition « en soi » de ce qu'est un « bon » magistrat, les compétences nécessaires et les conceptions de ce rôle ayant désormais une pertinence *in situ* (selon la fonction exercée). De plus, on observe une diversification des exigences pour un poste donné, en particulier pour les nominations aux postes de responsabilité, où des compétences managériales et organisationnelles spécifiques commencent à être requises. Au travers de réformes et changements introduits par la loi, c'est le profil d'un « magistrat moderne » (selon l'expression d'un magistrat belge) qui se dessine, avec plusieurs caractéristiques types : l'attention portée non seulement à la qualité du verdict, mais aussi au fonctionnement global de l'institution judiciaire et aux attentes des justiciables (en termes d'accueil, de transparence et de délais).

En outre, on observe une complexification des modes de construction de la légitimité des magistrats, soumis à des injonctions partiellement contradictoires. Des arbitrages doivent ainsi être réalisés entre plusieurs critères de qualité²². Enfin, la recherche d'une efficience accrue, en introduisant de nouvelles logiques d'action et d'autres savoirs et professions que les professionnels du droit, tend à modifier, dans chaque pays, les rapports de force entre les acteurs judiciaires et politiques en présence, à de multiples niveaux. Les coopérations interprofessionnelles au sein de l'institution judiciaire deviennent un enjeu considérable dès lors que rendre la justice dans un délai raisonnable est affirmé comme une priorité, parce que le produit final est le résultat d'un processus de production collective d'une chaîne d'acteurs différents. Entre les appareils gouvernementaux, dans les trois pays, des tensions existent entre les ministères de la Justice et du Budget, lors des négociations budgétaires²³. Le ministère du Budget privilégie en effet l'orthodoxie budgétaire, tandis que le ministère de la Justice, qui ne contrôle pas le niveau des dépenses engagées par les acteurs sur le terrain (par la police ou la gendarmerie notamment) insiste sur la spécificité de l'institution judiciaire et sur l'impossibilité d'anticiper une partie des dé-

22. Lucie CLUZEL, « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », in Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, Paris, PUF, 2002, p. 53-76.

23. Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2006.

penses. De plus, la recherche d'une efficacité accrue tend à modifier les relations entre le ministère de la Justice et les juridictions, le premier défendant alors une logique de rationalité budgétaire. Ensuite, des tensions se cristallisent entre les acteurs judiciaires (surtout les magistrats) et politiques autour de l'indépendance de la justice et de la magistrature, la rhétorique de l'efficacité étant susceptible d'être mobilisée pour justifier un renforcement des contrôles.

Au niveau des juridictions, l'émergence d'une rationalité de type managérial peut susciter des frictions entre les professionnels du droit en raison de la très grande hétérogénéité des acteurs qui concourent à l'exercice de la justice, et de leurs statuts, ainsi que de la très grande autonomie dont ils disposent : entre le président de tribunal et le Procureur, qui ont des liens d'une nature différente avec le ministre de la Justice et dont l'indépendance est très variable suivant les pays ; entre le président du tribunal et les greffiers. Aux avocats qui constituent une profession libérale, il est encore plus dur d'imposer un contrôle de leur activité ²⁴. Cependant, là encore, en raison des interdépendances entre l'activité de ces trois types d'acteurs, leur implication est nécessaire pour que l'institution judiciaire devienne réellement plus efficace. L'obligation d'agir en concertation avec d'autres professions est encore accrue par la diversification des acteurs professionnels en matière de justice dans de nouveaux dispositifs dits « de proximité ». Ainsi, dans les maisons de justice, interviennent non seulement des magistrats, mais aussi des policiers, des assistantes sociales, etc. ²⁵. La logique de résultats conduit aussi à une redéfinition des rapports entre justice et police ²⁶, dans la mesure où les résultats de l'activité policière sont aussi liés à l'action de la justice (poursuite ou non, type de condamnations, ...) et où une partie de l'activité de l'institution judiciaire dépend directement de celle de la police (celle-ci fournissant une partie des *inputs*).

I.5. Les réappropriations judiciaires de la rhétorique managériale

L'introduction d'une rationalité de type managérial témoigne de la volonté de certains magistrats de construire une autre représentation de la justice. En effet, pour que des changements aient lieu, encore faut-il qu'ils soient portés localement par des acteurs judiciaires, que ces derniers agissent de leur propre initiative ou reprennent à leur compte, pour les mettre en œuvre, des souhaits émis par le ministère de la Justice ²⁷. Comme le note

24. Lucien KARPIK, *Les avocats. Entre l'État, le public et le marché. XIII^e-XX^e siècles*, Paris, Gallimard, 1995 ; ID., « Avocats : renouveau et crise », *Justices*, 1, 2000, p. 67-82.

25. Anne WYVEKENS et Jacques FAGET, *La justice de proximité en Europe*, Toulouse, Érès, 2001.

26. Benoît BASTARD, Christian MOUHANNA et Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, Centre de sociologie des organisations, 2005 ; Dominique GATTO et Jean-Claude THOENIG, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain : le policier, le magistrat et le préfet*, Paris, IHESI, L'Harmattan, 1993.

27. Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, op. cit.

Christian Mouhanna²⁸, un processus *bottom up* de changement est à l'œuvre. En France, par exemple, « la capacité d'innover de manière pragmatique, en développant des instruments de gestion des flux adaptés au local », a été progressivement reconnue aux juridictions. C'est ainsi qu'ont été créées aussi bien les maisons de la justice et du droit que certaines formes de médiation ou le traitement en temps réel. Cette observation se vérifie également en matière de justice et de police en Belgique, comme l'illustre le traitement policier autonome décrit par Yves Cartuyvels²⁹ : « Plutôt que d'initier des pratiques nouvelles, la norme légistique vient consacrer des pratiques existantes, confirmant le rôle de création de la loi que s'octroient concrètement les acteurs de terrain. » Ces réformes traduisent le souci d'une partie du corps professionnel lui-même de construire autrement son identité, comme en témoigne un magistrat français expliquant son choix de venir travailler comme conseiller au cabinet du ministre de la Justice :

Il me semblait important de revaloriser la place du juge [...]. J'ai beaucoup travaillé avec des collègues européens sur d'autres conceptions du juge en Europe, notamment avec les Italiens, et j'avais envie que ces idées se traduisent... Quand on voit comment les autres pays fonctionnent, on a envie que la France sorte de son schéma traditionnel... (entretien avec un magistrat français, membre de plusieurs cabinets de ministre de la Justice et membre du Syndicat de la magistrature, mars 2004).

Il peut s'agir de donner une image moderne de la justice, une justice en phase avec son temps (dans le rapport aux technologies) et avec la société (refus d'une justice « tour d'ivoire » et volonté de s'ouvrir sur l'extérieur), une justice qui prend ses distances avec le politique. Réformer peut ainsi constituer une manière de « réenchanter », de « remotiver » l'institution judiciaire³⁰.

De fait, dans les trois pays, certains magistrats tant au sein du ministère de la Justice qu'au niveau des juridictions s'impliquent et s'engagent très activement en faveur de ces réformes ; des présidents de tribunaux deviennent de véritables entrepreneurs de justice. Des magistrats considèrent également comme légitime que la magistrature (et surtout le Parquet) ait à rendre des comptes sur son action. Dès lors, les changements que connaît l'institution judiciaire doivent être conçus comme partiellement exogènes (introduction d'une logique managériale étrangère aux valeurs de l'institution judiciaire ou renforcement des contrôles sur l'activité des magistrats), mais aussi endogènes en raison de la réappropriation de ces dynamiques par certains acteurs judiciaires.

Comme les logiques d'action et les standards du métier de magistrat sont modifiés pour partie de manière exogène, pour partie par hybridation,

28. Christian MOUHANNA, « Les relations police-parquet en France : un partenariat remis en cause ? », *Droit et Société*, 58, 2004, p. 505-521 (p. 521).

29. Yves CARTUYVELS, « Police et parquet en Belgique : vers une reconfiguration des pouvoirs ? », *Droit et Société*, 58, 2004, p. 523-544 (p. 539).

30. Antoine VAUCHEZ, *L'institution judiciaire remotivée*, Paris, LGDJ/Montchrestien, 2004.

mais surtout selon des logiques nouvelles, une redéfinition partielle mais néanmoins non négligeable des valeurs de la magistrature et de ses modes de légitimation est à l'œuvre dans les trois pays, celle-ci étant susceptible de constituer les prémisses de changements plus importants dans l'organisation de son travail. Les fondements de la légitimité de la magistrature n'en sont que plus complexes.

II. L'inscription de la justice dans les transformations de l'action publique

Au-delà des dynamiques de réappropriation par des acteurs judiciaires des rhétoriques et dispositifs managériaux, la prégnance de tels modes d'action et de pensée au sein de l'institution judiciaire doit être mise en relation avec l'inscription de la justice dans les transformations de l'action publique. Deux principaux ensembles de facteurs peuvent être avancés dans cette perspective : les changements affectant l'État et l'action publique, d'une part ; les facteurs spécifiques à l'institution judiciaire s'inscrivant dans ce sillage, d'autre part.

II.1. Les changements affectant l'État

La montée en puissance du registre managérial prend place, pour ce qui concerne l'institution judiciaire, dans un contexte de crise de légitimité du service public et de restrictions budgétaires. Elle peut être aussi considérée comme un des pans de la réforme de l'État, marquée par le « tournant néolibéral »³¹ et l'introduction du Nouveau management public.

Crise de la légitimité du service public et restrictions budgétaires

La recherche d'une plus grande efficacité au sein de l'administration répond tout d'abord à une crise de légitimité du service public, qui s'enracine dans une contestation doctrinale et politique, et s'inscrit dans des instruments d'action publique aux niveaux européen et national. Comme le note Lucie Cluzel³², les modifications touchent d'abord les services publics qui appartiennent au secteur concurrentiel ; elles sont toutefois plus difficiles à introduire dans les secteurs régaliens où la régulation marchande n'est pas présente. Dans tous les cas, la légitimité du service public n'est plus acquise, elle doit être conquise.

31. Nous empruntons cette expression au titre d'un livre de Bruno JOBERT (*Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994), sans toutefois lui donner le même sens. Par là, l'auteur entend en effet aussi bien les nouvelles politiques économiques mises en œuvre que la réorganisation de l'administration dans les États occidentaux, à la fin des années 1970 ou au début des années 1980. Pour notre part, nous insistons ici surtout sur le second aspect.

32. Lucie CLUZEL, « La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? », *op. cit.*, p. 53.

De plus, dans un contexte de restrictions budgétaires au niveau national, la modernisation et la recherche d'efficacité constituent une obligation pour l'ensemble des services publics dans chaque pays et donc aussi pour l'institution judiciaire. Le gouvernement étant contraint de faire des économies ou de maîtriser les dépenses publiques, des efforts en vue d'une rationalisation de la gestion des deniers publics sont déployés. C'est ce que soulignent un parlementaire belge et des magistrats français :

Au-delà simplement du déficit budgétaire, on devait réduire la dette pour être dans les critères de Maastricht et donc on a commencé à réfléchir : est-ce que c'est bien géré ? Tout le monde se plaint qu'il n'y a pas assez de magistrats, mais quel est le management ? (entretien avec un parlementaire wallon appartenant au parti libéral, février 2003).

La contrepartie de l'affectation de moyens nouveaux à l'institution judiciaire, c'est leur bonne utilisation : réduire les délais de jugement, améliorer l'accueil des justiciables, la qualité des décisions ³³.

Devant l'impossibilité d'augmenter les moyens matériels et humains de l'institution judiciaire à hauteur de l'accroissement de la demande de justice qui s'adresse à elle, il s'agit d'améliorer, à moyens constants, le service rendu par l'institution judiciaire et de sensibiliser les acteurs judiciaires au raisonnement coûts-bénéfices. De fait, la productivité de la justice a très fortement augmenté au cours du siècle ³⁴.

L'introduction d'une rationalité de type managérial dans l'institution judiciaire, signe de l'influence du Nouveau management public

L'impossibilité d'accroître les prélèvements sociaux et les impôts, et la volonté de répondre aux critiques concernant la gestion de l'argent public sont parmi les facteurs qui justifient l'introduction du Nouveau management public (NMP) dans les administrations publiques. La logique managériale, qui prévaut d'abord dans les entreprises privées, affecte progressivement le secteur public ³⁵. Même les universités et les hôpitaux adoptent de nouveaux critères d'action et d'évaluation. C'est pourquoi on peut parler, au

33. Claude HANOTEAU et Jean-Paul JEAN, « Préface », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, op. cit., p. 3.

34. Pour plus de précisions sur les aspects budgétaires en matière de justice, cf. Alexandre SINÉ, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, op. cit. ; Étienne DOUAT, *Les budgets de la justice en Europe. Étude comparée : France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Belgique*, Paris, La Documentation française, 2001. Cf. également Guillaume DUREAU, Henri GUILLAUME et Franck SILVENT, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2002 (ouvrage réalisé à partir de leur *Rapport de synthèse. Mission comparative de systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État*), Paris, Inspection des finances.

35. Christopher HOOD, « A Public Management for All Seasons ? », op. cit. ; J. STEWART et K. WALSH, « Change in Management of Public Services », *Public Administration Review*, 70, 1992, p. 499-518 ; Philippe BÉZÈS, « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in François LACASSE et Pierre-Éric VERRIER, *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, p. 9-38 ; Philippe BÉZÈS, *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, op. cit.

niveau des trois États, de l'adoption (même partielle et tardive si l'on compare avec la Grande-Bretagne ou les États-Unis) d'un nouveau référentiel d'action publique ³⁶.

L'introduction d'une rationalité de type managérial dans l'institution judiciaire peut être appréhendée comme une illustration exemplaire de l'influence du NMP ; comme un cas particulier, mais cependant illustratif des réformes administratives qui sont entreprises. Pour Bruno Jobert ³⁷, le renouveau libéral et le NMP s'apparentent à un « vaste répertoire international » dans lequel « puiser des techniques et des arguments nouveaux pour réorienter son action ». Dans les pays concernés, la réception de ces conceptions, rhétoriques et outils se combine avec d'anciens modèles pré-existants. Le libéralisme apparaît à la fois comme un enjeu dans les luttes pour l'accès au pouvoir et comme un nouveau mode de représentation de la réalité sociale ³⁸. C'est ce que nous avons également observé en ce qui concerne l'institution judiciaire. La transformation porte d'abord sur les outils et les dispositifs, qui modifient les représentations et les valeurs centrales, leur transformation concourant en retour à un renforcement de la légitimité des nouveaux dispositifs et à leur développement : « Les changements de représentation n'opèrent pas ici par la substitution des valeurs fondamentales et des principes stratégiques qui fondent une politique, mais d'abord par l'application de recettes nouvelles fondées sur d'autres valeurs et d'autres modèles d'action à la mise en œuvre de ces politiques » ³⁹. Comme nous venons de le voir, il ne s'agit pas d'un changement complet pour la justice, mais plutôt d'un processus d'hybridation entre différentes logiques d'action - conséquence de transformations dans le cadre cognitif et d'action global de l'État, d'une part, et de la difficulté à conserver la légitimité de l'institution judiciaire sans se conformer au mythe ambiant, d'autre part ⁴⁰. Réforme de l'État et réforme de l'organisation judiciaire sont ainsi étroitement imbriquées (*cf.* encadré).

36. Pierre MULLER (« Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 178) parle de l'adoption d'un référentiel de marché (matrice normative et cognitive qui influence la manière dont les problèmes sont conçus et les politiques publiques élaborées), dont le noyau dur serait caractérisé à la fois par « une vision de l'économie structurée autour de la liberté d'entreprise, de la valorisation des effets bénéfiques de la concurrence et de l'abaissement des barrières aux frontières, une vision du rôle de l'État fondée sur la limitation de son intervention et sur l'efficacité supérieure du marché sur les services publics, mais aussi une vision de la société fondée sur l'exaltation de la liberté, de la responsabilité individuelle et de la démocratie ».

37. Bruno JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe*, *op. cit.*, p. 10.

38. *Ibid.*, p. 13.

39. *Ibid.*, p. 16.

40. John W. MEYER et Brian ROWAN, « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », in Walter W. POWELL et Paul J. DiMAGGIO (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 41-62. La difficulté pour une organisation à ne pas se conformer aux standards culturels d'une société est qualifiée par W. Powell et P. DiMaggio d'« isomorphisme coercitif ». Ce terme désigne des changements au sein d'organisations qui résultent de pressions formelles et informelles exercées par d'autres organisations et procèdent des attentes culturelles de la société concernant le fonctionnement des or-

Plus généralement, les réformes du système judiciaire sont donc à mettre en relation avec les recompositions de l'action publique.

La responsabilité accrue du politique par le passage à une logique de résultats

Les conditions de l'action publique se transforment également et se traduisent notamment par une responsabilité accrue du politique caractérisée par le passage à une logique de résultats.

Les cadres normatifs de l'action changent, les usagers sont plus présents. De fait, les parlementaires et le gouvernement sont particulièrement sensibles à l'idée de répondre aux « demandes » des citoyens⁴¹ (qui sont leurs électeurs) :

En premier chef, en tant que parlementaire, on doit répondre à la préoccupation première des citoyens ; c'est ce pour quoi nous sommes interpellés en tant que parlementaires. L'efficacité de la justice : « mon dossier n'avance pas ! » [... Il y a] la pression du justiciable qui n'admet plus de se laisser traiter comme un dossier. La justice est confrontée aujourd'hui à une exigence du justiciable, à la fois en termes de traitement de son dossier, mais aussi de prise en compte de sa personne, surtout... comme victime [...]. On va devoir encore avancer sur l'accessibilité de la justice, les droits des victimes, l'efficacité de la justice, la lenteur des procédures, etc. (entretien avec une parlementaire belge francophone, membre de la commission Dutroux, libérale, février 2003).

Outre les sollicitations directes des parlementaires par leurs électeurs, différents moyens d'identification des « attentes » des citoyens sont utilisés par la classe politique : les sondages auprès des citoyens (réalisés par des instituts privés pour le compte du ministère de la Justice, de l'une des chambres du Parlement, ou bien de revues et journaux), les enquêtes par entretien ou questionnaire⁴² auprès des « usagers effectifs de la justice » et des auxiliaires de justice (avocats, greffiers et huissiers en particulier), le recours à des consultances ou à des recherches scientifiques⁴³. Dans l'esprit des acteurs politiques, ces enquêtes doivent permettre d'identifier des priorités. Dans les faits, elles peuvent surtout servir d'arguments en faveur d'un processus de réformes et légitimer certaines orientations « testées » auprès d'un échantillon de la population ou des professionnels concernés⁴⁴.

ganisations. C'est donc un changement sous influence (ici politique notamment) et pour répondre à un problème de légitimation.

41. Notons que les « demandes » ne sont pas des données, mais des construits par les chercheurs, les professionnels du droit et les acteurs politiques.

42. En France, la première « enquête de satisfaction » a été réalisée au printemps 2001.

43. Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, *op. cit.*

44. Cf. l'article de Carole THOMAS dans ce même numéro : « Une catégorie politique à l'épreuve du juridique : la "fermeture juridique" dans la loi Perben I ».

Réformes de l'administration et de l'institution judiciaire

Dans les trois pays, la réforme de l'État favorise l'introduction d'une démarche qualifiée dans l'ensemble des services publics.

En France, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, modifie les modalités d'élaboration des lois de finances. L'obligation est faite aux ministères de décomposer leurs budgets en « missions » et en « programmes », qui seront examinés chaque année par le Parlement. Cette loi prévoit, pour chaque ministère, la fixation d'objectifs précis et la mesure des résultats, l'instauration d'une démarche d'évaluation, la définition d'indicateurs, l'obligation de rendre compte de son activité à partir de critères mesurables. Les indicateurs de performance sont ainsi placés au cœur du système d'allocation des crédits publics.

En Italie, les réformes mises en œuvre (loi n° 142 et décret n° 29 de 1990, réforme Bassanini de 1998), outre l'institution progressive du « *spoil system* »⁴⁵, visent notamment à responsabiliser les fonctionnaires. Elles incitent à la définition systématique d'objectifs par le politique et à l'évaluation, par ce dernier, de l'efficacité de leur mise en œuvre par l'administration.

En Belgique, le plan Copernic⁴⁶, lancé en février 2000 et piloté par le ministère des Finances, est destiné à améliorer le fonctionnement de l'administration fédérale, afin « d'offrir le meilleur service possible au moindre coût », en prêtant une attention accrue à l'accueil des citoyens au guichet, en « modernisant » l'organisation interne des administrations⁴⁷ ainsi que les procédures de recrutement et d'évaluation. Il s'agit en particulier de responsabiliser davantage les hauts fonctionnaires par le renforcement de la distinction entre ce qui relève du politique (définition des orientations stratégiques) et de l'administratif (mise en œuvre et gestion), par la généralisation du système des mandats d'une durée de six ans pour les postes à responsabilité les plus élevés⁴⁸ et par l'instauration d'un système de mesures des performances et de contrôles *a posteriori* et internes plus systématiques. Si le plan Copernic n'est pas directement appliqué à l'institution judiciaire avant 2005 (il concerne seulement le personnel du ministère de la Justice), les réformes instituant les mandats pour les postes à responsabilité, portant sur l'intégration verticale, ou encore créant le Conseil supérieur de la justice (notamment les pouvoirs d'audit sur les juridictions et les systèmes de contrôle interne) s'inscrivent dans une logique en bien des points similaires. Au printemps 2005, une note de réforme « Plan Thémis » de la ministre de la Justice a été adoptée par le Conseil des ministres. Elle vise à rendre la justice plus efficace et « à améliorer le fonctionnement de la Justice par une réorganisation de la structure de gestion de l'Ordre judiciaire, qui n'a guère évolué depuis 1830 ».

45. Le « *spoil system* » correspond à l'organisation de la révocabilité des personnes occupant les postes les plus élevés dans l'administration suite à une victoire électorale. Ce système permet aux ministres de s'entourer de hauts fonctionnaires « sûrs », facilitant l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique.

46. Le choix même du nom de la réforme - Copernic (savant qui a démontré le premier que la Terre n'était pas le centre de l'univers) - témoigne d'un de ses objectifs : le décentrement de l'administration par rapport au fonctionnaire au profit des citoyens.

47. Par l'adoption d'outils tels que l'audit interne, le contrôle de gestion, le plan stratégique ou une comptabilité d'engagement.

48. Cette haute fonction publique est estimée à 400 postes environ.

L'État doit désormais rendre des comptes sur son action ⁴⁹. Dans quelle mesure la politique adoptée a-t-elle permis de répondre au problème pour lequel elle avait été conçue ? Comment la modifier afin qu'elle réponde à l'objectif visé ? Comment limiter les effets pervers induits par une politique ? Dans ce contexte, l'important n'est plus tant ce que l'on énonce ou les valeurs que l'on affiche, mais ce qu'on a fait. Le passage d'une logique de réalisation à une logique de résultat change le sens même de l'activité judiciaire, dans la mesure où ce ne sont plus seulement les objectifs qui importent (rendre une décision de justice), mais bien le fait de la rendre dans des délais raisonnables. En même temps, les exigences ne sont pas accrues seulement en termes de résultats, mais aussi quant aux manières d'y parvenir. L'efficacité et l'efficience constituent donc un autre moyen de légitimation, dans la mesure où les défaillances de l'institution, son incapacité à traiter les plaintes dans des délais raisonnables contribuent au manque de confiance dans l'institution judiciaire.

Or l'action publique se présente comme une coproduction entre différents partenaires parmi lesquels l'État n'a pas nécessairement la prééminence. Le pouvoir politique est donc responsable de l'action publique, alors même qu'il n'est pas totalement maître de sa mise en œuvre. Il en résulte deux conséquences principales, qui se situent sur des plans différents. Premièrement, de la responsabilité du pouvoir politique découle en chaîne la responsabilité des institutions étatiques – ici la justice. De même que le politique doit rendre des comptes (le gouvernement au Parlement et les parlementaires aux citoyens) – et pour qu'il puisse le faire –, de même l'institution judiciaire doit justifier son action auprès du politique et des citoyens ⁵⁰. Cette contrainte est d'autant plus forte que l'action de l'institution judiciaire est particulièrement médiatisée, et que la légitimité du politique et celle de l'institution judiciaire sont en partie liées, même de manière ambiguë. D'un côté, l'État est en effet susceptible d'être fortement remis en cause en cas de dysfonctionnements majeurs de l'institution judiciaire (en matière de protection de l'ordre public, de répression ou de réparation), dans la mesure où la justice est une fonction régaliennne (comme cela s'est passé en Belgique au moment de l'affaire Dutroux ⁵¹). C'est pourquoi un lien semble désormais plus clairement établi entre légitimité du politique, d'une part, et efficacité et efficience de l'institution judiciaire, d'autre part. C'est ce qui permet aux acteurs politiques dans les trois pays de justifier qu'une totale autonomie ne soit pas laissée à la magistrature dans l'exercice de la justice et que des moyens soient mis en place pour évaluer l'action de la justice autrement que sur les aspects juridiques formels. De

49. Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, *op. cit.*

50. Comme le souligne un conseiller d'État français (ancien directeur de cabinet à la Justice et à l'Intérieur – mai 2004) : « Si la justice est dans l'État, ce que je pense profondément, elle a des comptes à rendre. »

51. Cf. Cécile VIGOUR, « Réformer la justice en Europe : analyse comparative des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, 56, 2004, p. 291-325.

l'autre, le pouvoir politique apprécie de pouvoir se décharger d'un certain nombre de ses responsabilités sur l'institution judiciaire⁵². Le renforcement du contrôle parlementaire sur le gouvernement tend à impliquer un renforcement du contrôle, au moins *a posteriori*, du gouvernement sur l'action de la justice⁵³.

L'évaluation de l'action de l'institution judiciaire est donc jugée nécessaire (au même titre que pour les autres domaines d'activité de l'État), au-delà du contrôle interne exercé par les professionnels eux-mêmes. Son absence paraît désormais relever d'un pouvoir considéré comme excessif par un certain nombre d'acteurs politiques, appartenant à l'ensemble de l'échiquier politique et dans les trois pays. C'est également ce principe qui a été avancé, dans le cas de la France et en Belgique (mais aussi plus récemment en Italie), pour justifier la définition de la politique pénale par le garde des Sceaux, et le maintien d'un lien entre le Parquet et le ministre de la Justice⁵⁴. La question de la responsabilité implique de resituer la justice par rapport à la société et au pouvoir politique.

Deuxièmement, la nécessité de rendre des comptes pour l'institution judiciaire paraît d'autant plus importante que celle-ci est indépendante et qu'elle dispose d'une grande liberté d'action. Nombreux sont les projets de réforme qui insistent à ce titre explicitement sur le couple indépendance/responsabilité⁵⁵. De fait, les argumentations en faveur d'un renforcement des moyens de contrôle sur la magistrature – le Parquet tout particulièrement – insistent sur l'interdépendance entre les légitimités respectives du politique et du judiciaire (la suprématie de la première étant très fortement soulignée dans le cas de la France), sur l'idée de responsabilité et sur la notion de contrepartie à l'indépendance. De ce point de vue, il existe une différence importante entre la justice et d'autres secteurs de l'action publique. En effet, tout en s'appuyant sur les transformations de l'action publique, le caractère régalien de la justice est réaffirmé : parce qu'il s'agit d'une mission qui incombe à l'État, le pouvoir politique doit pouvoir définir des

52. Ainsi en est-il de la remise en liberté de certains détenus en Belgique et en France, dont le juge des libertés et de la détention est désormais chargé en France depuis 2000, et le tribunal d'application des peines en Belgique (*cf.* l'avant-projet de loi présenté par le ministre de la Justice belge et approuvé par le Conseil des ministres en décembre 2004).

53. Dans le cas des projets de réforme du gouvernement Berlusconi, il est particulièrement frappant de voir que c'est également un contrôle *a priori* qui est envisagé, au travers de nouvelles modalités de promotion dans la magistrature.

54. Cécile VIGOUR, *Sociologie politique comparée des réformes de la justice. Cas de la Belgique, de la France et de l'Italie, op. cit.*

55. C'est ce que souligne un magistrat belge à propos des réformes dites Octopus (ensemble de réformes de la police et de la justice sur lesquelles huit partis se sont mis d'accord en juin 1998, dans le sillage de l'affaire Dutroux). « On s'est dit : "On a un certain *input*, il faut aussi pouvoir contrôler, gérer, améliorer l'*output* et responsabiliser les magistrats..." Première chose, responsabilisation... Pas de pouvoir sans responsabilité, pas de responsabilité sans obligation de répondre à quelqu'un, comme disait la commission Dutroux..., que ce soit le Parlement ou le ministre... Pouvoir et contrôle, il faut un équilibre entre les deux... » (entretien avec un avocat général flamand, ancien directeur de cabinet du ministre de la Justice, février 2003).

orientations générales et s'assurer que celles-ci seront suivies d'effet. Dès lors, responsabilité, efficacité et légitimité sont étroitement liées.

En conséquence, imbrication des légitimités politique et professionnelle

Du lien étroit entre responsabilité, efficacité et légitimité résulte une redéfinition des modalités de légitimation du politique, ainsi que des fondements de la légitimité professionnelle des magistrats. Certes, la légitimité respective du politique et du judiciaire repose traditionnellement sur des fondements différents : celle du politique est fondée sur l'élection et la représentation ; celle du judiciaire sur l'application du droit. Néanmoins, constituant une des principales fonctions régaliennes de l'État, la justice participe de la légitimité du pouvoir politique. La Constitution définit dans chaque pays les caractéristiques et l'ampleur du contrôle réciproque entre les instances politiques et judiciaires. Les transformations de l'action publique induisent ainsi des recompositions et une complexification à la fois de la légitimité du politique et de la légitimité professionnelle des magistrats. Les transformations de l'action publique sont ainsi susceptibles de modifier en profondeur l'organisation des marchés du travail par la redéfinition des rôles des acteurs judiciaires (magistrats, avocats et greffes en particulier) et l'organisation interne de chacun d'eux.

II.2. La traduction dans la justice de ces transformations

Au-delà des changements dans la conception du rôle de l'État - en matière de responsabilité, d'efficacité, d'efficacé et de légitimité notamment - et des transformations de l'action publique, deux facteurs propres à l'institution judiciaire contribuent à expliquer l'émergence d'une rationalité managériale en son sein : la difficulté de la justice à gérer la demande qui s'adresse à elle, d'une part, et la définition de standards à la fois juridiques et managériaux par des institutions et textes supranationaux, d'autre part.

La difficulté de la justice à gérer la demande qui s'adresse à elle

Le souci de mieux prendre en compte les attentes des citoyens en matière de fonctionnement des tribunaux, qui contraste avec la lenteur des procédures, constitue tout d'abord un argument majeur avancé par les promoteurs de la rhétorique managériale. Or, dans la plupart des pays européens, l'institution judiciaire est confrontée à des difficultés et des changements similaires, même si les facteurs concrets les expliquant sont parfois propres à chaque pays. En France et en Italie, la durée des procès est toujours plus longue, le phénomène étant un peu moins accentué en Belgique. C'est un sujet de préoccupation très ancien en Italie (au moins depuis 1945), à partir des années 1970 en France.

Devant l'impossibilité d'augmenter les cadres de magistrats professionnels dans la même proportion que la demande (conjuguée en Italie au refus d'un accroissement de leur nombre par peur d'une dévalorisation de la profession), les professionnels de la justice développent à partir des années 1970 un discours autour de la judiciarisation et de la juridicisation à la fois à l'initiative du politique (trop de législation), mais aussi de la population (bon nombre de conflits autrefois réglés par d'autres institutions sont portés devant les tribunaux, d'où il résulterait un recours jugé excessif à ces derniers ⁵⁶). Au cours des années 1970, un mouvement se développe dans les pays occidentaux en faveur de l'accès au droit, qui prend des formes diverses : mouvement en faveur des *Alternative Dispute Resolution*, i.e. des dispositifs de médiation et de conciliation assurés par un tiers qui n'est pas un magistrat professionnel ; boutiques du droit (le phénomène est particulièrement marqué en Belgique), etc. Les débats sur la réforme du juge de paix en Italie, les maisons de la justice en France rendent compte de ces tensions – entre efficacité et facilitation de l'accès au droit, ouverture de l'institution judiciaire à d'autres acteurs. Comme le note Erhard Blankenburg ⁵⁷, un dilemme se pose entre ouverture et fermeture.

L'extension des droits subjectifs des citoyens, parmi lesquels le « bon fonctionnement de la justice », induit l'accroissement des compétences de l'institution judiciaire ainsi que celui des exigences envers celle-ci, comme le note un magistrat belge :

Dans un contexte de montée des droits individuels..., désormais, le citoyen a un droit subjectif au bon fonctionnement de la justice... C'est un complet renversement du point de vue, dont j'ai été témoin en tant que conseiller d'État ! Ce qui a changé, c'est l'audace des juges qui se déclarent moins souvent incompétents et qui procèdent plus souvent à des injonctions à l'administration ! [...]. On est dans une démocratie où la méfiance croît à l'égard du monde politique [...]. C'est donc le juge qui est sollicité pour infliger une sanction au politique (magistrat wallon à la Cour d'arbitrage, membre de l'Association syndicale des magistrats, février 2003).

56. La ministre de la Justice, Élisabeth Guigou, insiste sur ce point lors d'un colloque « Accès au droit/accès à la justice », à la Sorbonne, en octobre 1997 : « Comme tout symptôme ne relève pas de l'hôpital, tout litige ne relève pas du tribunal » (cité par Jean-Paul JEAN, « Les réformes de la justice », *Regards sur l'actualité*, 48, 1999, p. 17-36 [p. 25]).

En Belgique, un magistrat note le paradoxe entre les attentes croissantes des citoyens à l'égard de l'institution judiciaire et les insatisfactions accrues que celle-ci suscite : « On demande toujours plus à la justice. Le juge doit tout trancher... C'est une situation un peu paradoxale où jamais les attentes envers le juge n'ont été aussi grandes, et la frustration aussi importante... Ce qui est paradoxal au moment de l'affaire Dutroux et avec la Marche Blanche, c'est que jamais il n'a été demandé que ce soit une autre institution que la justice qui s'en occupe ! En ce sens, c'est une situation très différente de Mai 1968, qui était une critique de l'institution... » (entretien avec un magistrat wallon de la Cour d'arbitrage, membre de l'Association syndicale des magistrats, socialiste, février 2003).

57. Erhard BLANKENBURG, « L'accès à la justice et les alternatives au système judiciaire. Droit procédural européen comparé », dans *Cultures judiciaires d'Europe*, colloque organisé par l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ, Paris), 1994.

La judiciarisation n'implique pas seulement d'améliorer l'efficacité de l'institution judiciaire, elle permet également d'exiger un plus grand contrôle sur l'activité des magistrats, puisque ces derniers disposent de pouvoirs désormais beaucoup plus étendus, ainsi que le souligne un magistrat français : « Plus le juge a de pouvoir dans la fabrication de la norme, dans la régulation des litiges, plus il doit rendre des comptes, respecter les règles de procédures, garantir la qualité de son intervention »⁵⁸.

La définition de standards à la fois juridiques et managériaux par des institutions et des textes supranationaux

Ces évolutions communes ne nous semblent pas pouvoir être décrites comme un processus d'« européanisation », dans la mesure où il s'agit rarement d'initiatives délibérées de Bruxelles ou Strasbourg. S'il est difficile de parler d'un modèle européen de justice⁵⁹, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) constituent néanmoins d'importantes références en termes de qualité⁶⁰. L'article 6 de la Convention définit des normes de qualité : garanties d'accès au juge, du principe contradictoire, de l'indépendance et de l'impartialité du juge (surtout le principe de « procès équitable »). Cet article influence de plus en plus les procédures civiles et pénales nationales et leurs réformes, par la jurisprudence et par la consécration législative ou constitutionnelle de ces principes dans les droits nationaux (article 111 de la Constitution italienne⁶¹ ; loi du 15 juin 2000 réformant la procédure pénale en France, dite loi sur la présomption d'innocence, etc.), mais aussi à travers les condamnations de plusieurs États pour non-respect du principe du « délai raisonnable ». De ce fait, parce que les professionnels du droit peuvent mobiliser des textes de portée internationale, parce qu'ils doivent tenir compte de la jurisprudence d'institutions internationales (auprès desquelles le justiciable peut déposer un recours une fois qu'il a épuisé tous les dispositifs nationaux) et parce que les textes juridiques internationaux sont intégrés dans les droits nationaux, une in-

58. Hubert DALLE, « Introduction », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, *op. cit.*, p. 12.

59. Même si l'existence d'un système judiciaire indépendant et fiable fait partie des critères politiques définis au Conseil européen de Copenhague de juin 1993, définissant les conditions requises préalablement à l'élargissement et à l'entrée dans l'Union européenne, il n'existe pas de modèle judiciaire prédéfini. Ces principes communs constituent plus des contraintes pour les nouveaux pays entrants qu'une volonté d'harmoniser les pratiques et systèmes au sein de l'Union européenne.

60. Christine PHAM, « La Convention européenne des droits de l'homme, fil directeur pour la recherche de normes de qualité », in Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, *op. cit.*, p. 197-222 ; Serge GUINCHARD, « Les normes européennes garantes d'un procès de qualité », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, *op. cit.*, p. 63-109.

61. Depuis fin 1999, dans ses deux premiers alinéas, l'article 111 prévoit notamment que « tout procès se développe dans le respect du contradictoire entre les parties, dans des conditions de parité, devant un juge tiers et impartial. La loi en garantit la durée raisonnable ».

ternationalisation des corpus juridiques, mais aussi des normes de qualité se profile ⁶². Des standards juridiques reconnus internationalement contribuent ainsi à asseoir la légitimité de rhétoriques et procédures managériales ou peuvent être considérés comme participant également d'une rationalité de type managérial, même s'il ne s'agit pas là de leur objectif premier.

La jurisprudence de la CEDH, les recommandations du Conseil de l'Europe et d'autres institutions internationales apparaissent ainsi comme des contraintes et des ressources pour les acteurs politiques et judiciaires. Elles peuvent inciter aux réformes, fournir des argumentaires aux entrepreneurs de réforme, dans le sens du respect de la « durée raisonnable » des procédures, du droit à un « procès équitable » ou du droit des prévenus, ou bien encore être mobilisées par des professionnels du droit pour s'opposer à des projets de réforme. Par exemple, l'inscription du critère de temporalité dans la Constitution italienne ⁶³ est directement liée à la mobilisation des avocats pénalistes en particulier, qui se sont appuyés notamment sur les ressources que leur offrait la CESDH. Ce faisant, la jurisprudence de la CEDH est un moyen d'endogénéiser l'exigence d'efficacité, en fonction de principes juridiques reconnus par la profession. Pour Guy Canivet ⁶⁴ en effet, « la jurisprudence interprétative de l'article 6 de la CESDH n'interdit pas la prise en compte des impératifs d'économie judiciaire pour la meilleure satisfaction de la demande de justice. Bien davantage, on peut même dire que, tels que dégagés par la Cour européenne, les principes du procès équitable sont eux-mêmes une incitation à une optimisation des moyens concédés par les États à la justice ». Les textes juridiques internationaux seraient ainsi des moteurs en faveur de la recherche d'une efficacité accrue des institutions judiciaires nationales. Enfin, « l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice accroît l'exigence de qualité de la justice » ⁶⁵.

Souci partagé au niveau des autres pays européens, la réflexion autour de l'amélioration de la qualité de l'institution judiciaire prend aussi la forme du *benchmarking* (recherche du « meilleur système » et des meilleures pratiques), soit à l'initiative d'organisations internationales, soit de manière informelle sous forme de partages d'expériences (à l'initiative de cher-

62. Par exemple, en Belgique, l'arrêt *Le Ski* du 25 mai 1971 a marqué la reconnaissance de la primauté des traités et conventions internationaux sur la législation nationale. Comme le souligne un magistrat du Siège de la Cour d'arbitrage, « c'est l'arrêt *Le Ski* qui affirme que tout juge, si petit soit-il, peut écarter la loi belge si celle-ci se trouve en contradiction avec les traités européens, la Déclaration universelle des droits de l'homme, etc. Un pouvoir considérable est ainsi donné au juge qui a la possibilité d'écarter une loi faite par le législateur ».

63. L'article 1 de la loi constitutionnelle n° 2 du 23 novembre 1999 (*Gazzetta Ufficiale* n° 300 du 23 décembre 1999) portant « insertion des principes du juste procès dans l'article 111 de la Constitution » inclut la dimension de « délai raisonnable ».

64. Guy CANIVET, « Comment concilier le respect des principes de qualité du procès équitable avec les flux d'affaires dont sont saisies les juridictions ? », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, op. cit., p. 213-240 (p. 236).

65. Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, op. cit., p. 55.

cheurs ou de professionnels du droit). Plusieurs colloques internationaux⁶⁶, où les expériences d'Amérique du Nord sont aussi examinées⁶⁷, ont été axés sur cette thématique. De cette réflexion collective ressort l'idée qu'il est possible d'appliquer une « démarche qualité » à la justice, « de réfléchir à l'application d'un référentiel normatif pour gérer le processus décisionnel depuis l'introduction de l'instance jusqu'au prononcé du jugement »⁶⁸, sachant que le choix de la solution du litige doit rester le domaine réservé du juge.

Pour Marie-France Christophe-Tchakaloff⁶⁹, des tentatives de transformation des institutions judiciaires s'amorcent de manière explicite au niveau européen⁷⁰. Deux aspects qualitatifs font l'objet d'une attention particulière : le principe de la « bonne administration de la justice », qui correspond aux critères du procès équitable fixés par l'article 6 de la CESDH et la jurisprudence interprétative de la CEDH ; la protection des justiciables définie par le droit au juge et par le droit à un recours effectif. S'y ajoutent des normes d'efficacité administrative : gestion, contrôle des ressources, des moyens et des personnels, qui influencent fortement la manière de rendre la justice.

Ainsi l'inscription de la justice dans les transformations de l'action publique – que ce soit par les changements qui affectent l'ensemble de l'État ou ceux qui concernent plus directement la justice – contribue à la diffusion, au sein de l'institution judiciaire, de nouvelles normes et logiques d'action plus orientées vers le souci d'une « bonne organisation » et d'une « bonne gestion ».

66. Comme le séminaire international de recherche « Management de la qualité et évaluation, concepts et expériences pour les systèmes judiciaires européens », organisé aux Pays-Bas par la faculté de droit d'Utrecht et le Conseil national de la recherche italien, en partenariat avec les ministères de la Justice de différents pays, au mois de juin 2001, et la conférence annuelle du Groupe européen d'administration publique, tenue en Finlande au mois de septembre 2001. On peut y ajouter les livres collectifs, dans lesquels une ou plusieurs contributions portent sur des expériences étrangères : cf. Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, op. cit. ; Emmanuel BREEN (dir.), *Évaluer la justice*, op. cit.

67. Cf. les nombreux indicateurs dont se sont dotés les États-Unis dans le cadre du programme *Trial Courts Performance Standards* (cf. Anne-Lise SIBONY, « Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? », in Emmanuel BREEN [dir.], *Évaluer la justice*, op. cit., p. 77-144) ou encore les méthodes développées au Canada et particulièrement au Québec (le mode d'évaluation adopté à partir du début des années 1980 comprend deux principaux indicateurs : l'accessibilité (possibilité, pour les plus démunis, de bénéficier d'une assistance judiciaire économique) et les délais judiciaires (la lenteur étant considérée comme un déni de justice par la Cour suprême du Canada).

68. Vincente FORTIER, « L'applicabilité de la norme ISO 9001 à l'activité judiciaire », in Marie-Luce CAVROIS, Hubert DALLE et Jean-Paul JEAN, *La qualité de la justice*, op. cit., p. 197-210 (p. 200).

69. Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, « L'influence de l'environnement européen », in Loïc CADET et Laurent RICHER, *Réforme de l'État, réforme de la justice*, Paris, PUF, 2003, p. 67-75.

70. L'évaluation comparative des performances reste toutefois délicate en l'absence de règles, de normes et de critères objectifs en la matière.

III. L'euphémisation des enjeux politiques par la technique ou la recherche d'efficacité au détriment d'une réflexion sur le sens

Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques

L'influence croissante d'une rationalité de type managérial au sein de l'institution judiciaire nous semble également particulièrement heuristique dans la mesure où elle favorise une certaine euphémisation des enjeux politiques par la technique, phénomène que l'on observe dans d'autres secteurs de l'action publique⁷¹. Cette euphémisation (remarquable principalement au sein de l'arène parlementaire et des sphères politico-administratives dans les discours et le traitement des dossiers) peut être comprise dans une triple perspective : soit dans le sens d'une banalisation de la justice, conçue comme devant d'abord être une organisation rationnelle et efficace ; soit dans le sens d'une volonté du politique de contrôler la magistrature sous couvert de réorganisations techniques qui paraissent neutres, l'efficacité étant alors un moyen de dissimuler l'influence du politique sur l'activité des magistrats ; soit, enfin, comme la volonté de limiter les conflits au Parlement afin de faire accepter plus facilement une réforme. L'euphémisation d'enjeux politiques par la technique est manifeste dans les réformes de l'administration qui reposent sur le principe d'une possible et claire distinction entre ce qui relève du politique et de l'administratif, entre des choix de valeur et l'expertise juridique et judiciaire. En témoigne aussi le processus de réforme de la justice à deux niveaux : la dépolitisation ou la technicisation⁷² des dossiers peut être mobilisée comme une ressource par les acteurs politiques et administratifs ; l'efficacité plus précisément peut constituer un outil de dépolitisation et de déspecificisation des enjeux politiques afférents à la justice, comme l'illustre l'exemple de l'institution de la justice de paix italienne. Cependant, cette rhétorique managériale n'est pas exempte d'ambiguïtés.

III.1. La dépolitisation (ou la technicisation) des dossiers comme ressource

En Belgique, en France et en Italie, les modalités d'expertise témoignent d'une très forte tension entre technique et politique, les acteurs judiciaires tendant à défendre une neutralité du droit et à dénoncer l'instrumentalisation des lois et de la justice par le politique⁷³. La politisation des réformes (c'est-à-

71. Cf. Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

72. Nous n'évoquerons pas ici un aspect qui pourrait aussi être qualifié de technicisation, à savoir le fait que les parlementaires délèguent parfois, pour une part, au juge le pouvoir de définir précisément le contenu des lois, évitant ainsi de trancher par eux-mêmes.

73. Remarquons que certains professionnels de la justice, minoritaires, tout en contestant l'instrumentalisation du droit par le politique, préconisent une autre forme d'action politique à travers le droit (cf. le socialisme juridique en Italie, ou les « juges rouges » en France dans les an-

dire l'existence de forts antagonismes idéologiques et politiques) semble constituer un obstacle majeur à l'aboutissement du processus⁷⁴. Au contraire, les stratégies de technicisation des réformes (par l'affirmation de la primauté de la logique d'efficacité notamment) contribuent à une atténuation des clivages politiques et facilitent en ce sens l'adoption des projets. La dépolitisation des dossiers apparaît ainsi comme une ressource. La dépolitisation renvoie ici à plusieurs phénomènes. Elle peut être une pratique volontaire par dissimulation ou par atténuation des enjeux politiques (au sens de choix de valeurs) ; elle peut aussi résulter d'une complexité des enjeux telle que leur impact échappe largement aux parlementaires. Nous souhaitons montrer que la qualification comme technique ou politique n'est pas une donnée, mais un construit⁷⁵. C'est un enjeu majeur de politiser les réformes ou au contraire de les dépolitiser en les technicisant.

Parmi les réformes que nous avons étudiées⁷⁶, nous avons pu constater que les réformes jugées les plus techniques (à dimension organisationnelle surtout⁷⁷) suscitent moins d'oppositions parlementaires, y compris de la part de l'opposition politique, surtout quand la situation de l'institution judiciaire paraît très critique. Il y a deux principales exceptions : lorsque ces réformes comportent d'importants enjeux professionnels mis en exergue par certains acteurs judiciaires qui disposent de relais au Parlement et lorsque des partis politiques investissent certains projets de dimensions idéologiques et partisans (cas du juge de paix italien, développé plus loin).

Dans l'ensemble, et dans les trois pays, politiser une réforme (en affichant sa dimension politique ou en polémiquant explicitement avec d'autres partis politiques, de l'opposition ou de la majorité) constitue un risque important de blocage du processus. Ce phénomène est particulièrement visible, en France, dans le projet de réforme des tribunaux de commerce sous le gouvernement Jospin où le retour dans l'arène parlementaire, par la politisation qui s'ensuit, fait imploser le compromis auquel les principaux acteurs étaient parvenus en amont, au niveau du ministère de la Justice⁷⁸.

nées 1970). Par ailleurs, nombreux sont ceux qui considèrent plus généralement que l'acte de juger est intrinsèquement politique (*cf.*, par exemple, les tenants du réalisme juridique).

74. Le processus peut aboutir dans le cas où les conflits idéologiques opposent seulement la majorité à l'opposition politique. Mais il peut être mis en échec dans les cas où la majorité et la coalition gouvernementale sont elles-mêmes divisées ou lorsque majorité et opposition sont toutes deux divisées dans le cas d'une réforme nécessitant une modification de la Constitution. C'est ce qu'illustre, par exemple, l'échec des projets de réforme du gouvernement Jospin portant sur le Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que sur les relations entre le Parquet et la Chancellerie.

75. Nous estimons que le caractère « purement technique » attribué par certains acteurs judiciaires à des réformes est très contestable et qu'il doit être déconstruit pour être conçu comme une stratégie d'affichage.

76. Qui excluaient les réformes de procédure.

77. Réformes du *giudice unico* en Italie, mise en œuvre d'une logique d'efficacité dans les trois pays, par exemple.

78. Antoine VAUCHEZ, Laurent WILLEMEZ *et al.*, *Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun*, *op. cit.*

Dans les trois pays, on observe également des divisions au sein même des partis en matière de justice, à l'exception des questions portant sur l'organisation, ce qu'une magistrate italienne qualifie de « transversalité » :

Sur les thèmes de la justice, on observe... une sorte de transversalité... dans le sens qu'à l'intérieur même de la majorité on observe des divisions non homogènes..., tandis que sur les aspects de type technique et organisationnel [*ordinamentale*] comme la mise en œuvre du *giudice unico*⁷⁹..., on observe une vision... plutôt homogène (entretien avec une magistrate du Parquet italien, ancien membre de cabinet de ministres de la Justice, membre de *Magistratura Democratica*⁸⁰, mai 2003).

Ainsi, la réforme du *giudice unico* a posé des problèmes seulement en matière pénale, en raison de la généralisation du juge unique dans des matières où ce juge peut infliger des condamnations jusqu'à vingt ans de prison.

En ce qui concerne l'usage du registre de la politisation ou de la technicisation, le contraste est très frappant, en Italie, entre le processus de réforme du juge de paix et celui du *giudice unico*. Le premier, au seul niveau parlementaire, s'étale sur près de deux décennies en raison de la force des antagonismes idéologiques et partisans (dans le sens où les trois partis politiques les plus importants défendent chacun une position nettement différenciée, ancrée sur des principes partiellement antinomiques) et de la difficile émergence d'un compromis. Le consensus sur le second, qui repose sur une logique d'efficacité, se révèle au contraire beaucoup plus facile et rapide à atteindre (en un an).

La technicisation d'un dossier ne va pas de soi, comme l'illustre le cas des réformes de la carte judiciaire. Ainsi, les très grandes disparités dans le niveau d'activité des tribunaux italiens mis en évidence par des indicateurs statistiques⁸¹ justifieraient une révision importante de la carte judiciaire italienne. Mais cette dernière rencontre de fortes réticences. Comme dans d'autres pays⁸², une coalition d'intérêts locaux s'y oppose fermement (selon un phénomène similaire à l'effet NIMBY⁸³) : constituée principalement par les acteurs politiques, hostiles le plus souvent à la fermeture de la juridiction locale qui contribue à l'image de la ville, elle s'appuie aussi sur les personnels qui y travaillent. Cette opposition, très efficacement relayée au Parlement par les députés et sénateurs concernés, et l'impopularité politi-

79. Réforme consistant dans la suppression d'un niveau de juridiction (la *pretura*) en première instance.

80. Syndicat de gauche de la magistrature italienne.

81. Luigi MARINI, « Il "sistema giudice di pace" alla prova dei fatti », *Questione Giustizia*, 2, 2000, p. 67-284.

82. Jacques COMMAILLE, *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, op. cit.

83. « *Not In My Backyard* ». Cet effet désigne le plus souvent des mobilisations locales impliquant principalement des acteurs associatifs et non des professionnels. Néanmoins, l'analogie avec ces phénomènes nous semble très forte, puisque, dans le cas des réformes de la carte judiciaire, tout le monde s'accorde sur le principe d'une nécessaire réforme de la carte judiciaire, mais au niveau local les oppositions à la fermeture d'une juridiction sont immédiates.

que d'une telle mesure rendent improbable une modification prochaine de grande ampleur de la carte judiciaire. Il n'a donc jusqu'à présent pas été possible de « dépolitiser » ce dossier sensible.

Ainsi la désidéologisation des projets est très variable. Elle dépend du thème précis des réformes et de la conjoncture politique (début ou fin de législature, ampleur de la coalition gouvernementale, force des groupes d'opposition, etc.). Les réformes institutionnelles dans les trois pays se caractérisent au contraire souvent par des affrontements rhétoriques et politiques très forts, l'énoncé de grands principes, la confrontation de modèles et conceptions de la justice antinomiques. Il nous semble en outre que, pour certains processus de réformes particulièrement longs (comme dans le cas de la réforme du juge de paix italien), une sorte d'apprentissage politique s'effectue, au cours des discussions, sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, sur ce qui est discutable ou non, et sur les manières de le faire.

III.2. L'efficacité comme outil de dépolitisation et de désépécification

L'efficacité et les savoirs qui la valorisent apparaissent précisément à la fois comme un outil de dépolitisation et de désépécification des enjeux liés à la justice. De plus, comme le souligne Philippe Warin ⁸⁴, la recherche d'efficacité contribue également à évacuer la quête de sens (parce que l'accent est mis davantage sur le « comment » que sur le « pourquoi »).

D'une part, alors que la dimension politique est d'ordinaire extrêmement présente dans les réformes de la justice, elle paraît plus atténuée dans celles qui répondent explicitement à une logique d'efficacité. Cette moins grande conflictualité et cette moindre politisation expliquent sans doute en partie l'insistance dans les argumentaires sur l'efficacité, la rationalisation et la modernisation. Il paraît en effet difficile de s'opposer à un tel discours, qui semble empreint de bon sens, qui manifeste le souci d'une bonne gestion et qui apparaît comme une préoccupation du politique plus que de la politique. Ici ce n'est pas la neutralité technique du droit qui est mise en évidence, mais la neutralité du management. Or c'est précisément ce caractère de neutralité gestionnaire qui confère de la légitimité aux réformes ainsi qualifiées. Cette rhétorique suscite de ce fait un consensus apparent, tandis que les affrontements idéologiques se situent ou sont relégués en arrière-plan quant aux objectifs implicites ou explicites des réformes. Il est important de noter que tous les projets de réforme qui se prévalent de l'objectif d'efficacité n'y participent pas nécessairement dans les faits, mais que cette labellisation permet de renforcer leur légitimité et de freiner les éventuelles oppositions.

84. Philippe WARIN, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997.

D'autre part, l'efficacité et, de manière plus générale, l'application de savoirs non juridiques à la justice contribuent aussi à désespérer l'institution judiciaire. Certes, l'application des théories managériales et organisationnelles à l'institution judiciaire a été rendue possible par la remise en cause partielle de l'idée d'exceptionnalité de la justice et par la distinction opérée entre la justice comme valeur et la justice comme organisation, cette dernière étant susceptible d'être réformée selon des critères similaires aux autres administrations publiques. Ce sont des entrepreneurs de politique spécialisés dans le management au sein de l'administration publique⁸⁵ et, de manière implicite ou explicite, certaines analyses de sociologie des organisations qui ont participé à une telle catégorisation ainsi qu'à la justification et à la proposition de réformes et de changements dans une perspective managériale⁸⁶. En retour, le développement des savoirs organisationnels appliqués à l'institution judiciaire favorise la constitution de nouveaux enjeux et légitime l'appréhension, nouvelle, de l'institution judiciaire comme une organisation⁸⁷.

Dans ce contexte, l'atténuation des enjeux politiques en matière de justice est visible d'une autre manière encore, dans la mesure où l'introduction de la rationalité managériale entraîne un déplacement, de la recherche d'efficacité vers celle d'une plus grande efficacité. Or ce mouvement tend à déplacer les interrogations du contenu et du sens des missions des services publics vers les modalités de les accomplir. *L'efficacité*, c'est en effet la capacité d'une institution à remplir les fonctions qui lui sont confiées, tandis que *l'efficience* correspond à la meilleure utilisation possible des ressources disponibles tant humaines que matérielles et financières. Or il apparaît difficile de définir en quoi consiste précisément l'efficacité de la justice. En effet, l'institution judiciaire est appelée à assumer des missions très diverses, peu hiérarchisées, sans compter que les priorités varient suivant la tendance politique du gouvernement et du ministre de la Justice. La Justice est-elle d'abord conçue comme une institution proche des justiciables, chargée de la régulation sociale, qui tire sa légitimité de la proximité avec les citoyens et de leur implication dans l'administration de la justice, ou bien comme une institution qui constitue le bras armé de l'État, dont la fonction principale est de sanctionner et de garantir la sécurité des citoyens ? La tension entre ces deux modèles de fonction de justice⁸⁸, dans un même

85. Philippe BÉZÈS, *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, op. cit.

86. Cf. Stefano ZAN, *Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa*, op. cit.

87. Ainsi Stefano ZAN (*ibid.*), professeur italien de sociologie des organisations, est impliqué, à la demande du barreau de Bologne et du ministère de la Justice italien, dans des recherches sur l'institution judiciaire, destinées explicitement à améliorer l'efficacité de l'institution judiciaire. Dans le cas de la France, l'une des missions du GIP Justice est de fournir de l'expertise sur le fonctionnement actuel de la justice, ainsi que sur les nouvelles dispositions législatives.

88. Jacques COMMAILLE, « La déstabilisation des territoires de justice », *Droit et Société*, 42/43, 1999, p. 239-264.

pays, entre différents dispositifs, voire au sein d'un même projet⁸⁹, rend délicats les jugements quant à l'efficacité de la justice. Comme l'efficacité résulte de la comparaison entre les objectifs définis *ex ante* et les résultats considérés *ex post*, le flou entourant les objectifs explique la difficulté à appréhender des « résultats » pour lesquels les indicateurs concrets ne sont d'ailleurs pas identifiables de manière simple. Face à la difficulté à préciser et à mesurer l'efficacité de la justice, c'est le critère de l'efficience qui tend à être privilégié. Ce faisant, la réflexion sur les missions de la justice tend à être occultée au profit d'une réflexion organisationnelle.

III.3. Le glissement observable dans l'institution du juge de paix italien

L'institution de la justice de paix en Italie témoigne d'un tel glissement entre 1975 et 1991-1994⁹⁰. Les antagonismes idéologiques, manifestes dans les conceptions opposées de la magistrature non professionnelle italienne, font échouer les premières tentatives de réforme. Les années 1970 voient en effet l'affrontement de deux figures antinomiques de juge de paix : le « modèle fort » (ou « juge social »), défendu par le courant du socialisme juridique au sein de la magistrature et par le Parti communiste, et le « modèle faible »⁹¹. Quatre projets idéologiques (projet gouvernemental et propositions de loi du Parti communiste, du Parti socialiste et de la Démocratie chrétienne), inconciliables en tant que tels⁹², sont présentés au Parlement.

Deux principaux enjeux et la difficulté de les articuler sont mis en évidence : à la nécessité de faire face aux « temps longs de la justice » s'ajoute une interrogation quant aux effets sociaux et politiques de la justice. L'institution judiciaire doit ainsi d'abord être en mesure de répondre plus rapidement aux demandes des justiciables. Mais certains projets de réforme visent aussi à renforcer la démocratie au sein de la justice. Les objectifs d'efficience et de démocratie sont presque toujours associés, cependant ils sont diversement hiérarchisés par les partis et les professionnels du droit. Un compromis n'est rendu possible qu'à partir du renoncement à un modèle trop idéologique de juge de paix (c'est-à-dire aux modalités les plus contestées comme l'élection des magistrats), dans le contexte d'autocritique sur les orientations sociales-démocrates à la fin des années 1970, et en vue

89. Conceptions du rôle du juge de paix italien, des maisons de justice en France, par exemple.

90. Pour plus de précisions concernant le processus de réformes et l'évolution du champ des débats, cf. Cécile VIGOUR, « L'institution de la justice de paix en Italie : entre recherche d'efficacité et quête de légitimité (1970-2000) », *Terrains et travaux* (École normale supérieure de Cachan), 6, 2004, p. 49-70.

91. Giuseppe BORRE, « Ne un modello forte ne un modello debole », *Democrazia e diritto*, numéro spécial, 1989, p. 49-60.

92. Angelo BONSIGNORI, « Dal conciliatore al giudice di pace », *Rivista trimestriale di diritto e procedura civile*, 48, 1994, p. 1225-1248.

d'éviter de nouvelles condamnations de l'État italien par la CEDH pour non-respect de la durée « raisonnable » du procès. Les parlementaires adoptent en 1991, puis en 1994, une réforme axée davantage sur le modèle d'un juge-juriste. Les premiers bilans de l'activité du juge de paix témoignent de la priorité accordée dans les faits à l'efficacité au détriment de l'accès à la justice⁹³. Du fort antagonisme idéologique des années 1970, on est passé à des finalités beaucoup plus circonscrites et moins controversées autour de l'efficience.

Cette réforme illustre non seulement la diversité des logiques à l'œuvre (tension entre efficience et démocratisation, entre efficacité et légitimité), mais aussi et surtout l'ampleur de l'évolution du champ des débats sur deux décennies, permettant une moins grande conflictualité à mesure que les dimensions politiques sont gommées. Elle montre également qu'en présence d'une pluralité d'objectifs, des déplacements peuvent avoir lieu à l'occasion de la mise en œuvre.

III.4. Une rhétorique managériale qui n'est pas exempte d'ambiguïté

Les ambiguïtés qui entourent la diffusion d'une rhétorique managériale au sein de l'institution judiciaire sont nombreuses. En témoignent à la fois la pluralité des logiques au cœur de chaque dispositif et la réutilisation de l'argument d'efficience par les professionnels du droit pour promouvoir des revendications anciennes ou au contraire pour s'opposer à certains projets de réforme.

Ainsi le discours managérial apparaît davantage comme une ressource et un registre argumentatifs supplémentaires pour les acteurs politiques et judiciaires qui souhaitent promouvoir des changements au sein de l'institution judiciaire, plutôt que ce qui a constitué l'amorce des transformations observables. C'est ce que montre le décalage chronologique entre les premières demandes d'innovations et l'influence du management dans la justice belge. En effet, la mise en place des mandats et l'évaluation des magistrats sont deux mesures souhaitées par l'Association syndicale des magistrats (ASM)⁹⁴ notamment, depuis la fin des années 1970. Les références à l'efficacité et au management dans les discours ministériels datent du ministre De Clerck, en fonction entre 1996 et 1998. Il est donc difficile de voir dans le principe de responsabilisation des magistrats la seule conséquence de l'introduction d'un discours managérial au sein de l'institution judiciaire. En revanche, les références au management ont constitué de nouveaux arguments pour justifier et légitimer les changements.

93. Odillo Vidoni GUIDONI, « Quale giustizia per il giudice di pace? Un indagine esplorativa », *Sociologia del diritto*, 2, 1997, p. 93-137 ; Luigi MARINI, « Il "sistema giudice di pace" alla prova dei fatti », *op. cit.*

94. Association réformatrice francophone de gauche créée à la fin des années 1970.

De plus, des réformes poursuivant d'autres objectifs peuvent servir d'appui à la diffusion d'une logique d'efficacité, à l'initiative des professionnels du droit. Ainsi en est-il de la réforme instituant le Conseil supérieur de la justice (CSJ) en Belgique⁹⁵. Celle-ci visait à la fois la dépolitisation des nominations et promotions au sein de la magistrature et la responsabilisation des magistrats (par la mise en place d'audits de juridictions ou de parquets et d'évaluation individuelle). Or la majorité des premiers membres magistrats du CSJ élus par leurs pairs sont engagés dans des associations de magistrats, un certain nombre d'eux y exercent des responsabilités et sont très désireux de voir des changements se réaliser dans l'institution judiciaire, sur deux plans principaux : ouverture sur l'extérieur et nécessité de mieux gérer l'institution judiciaire. Il en résulte un réel dynamisme de cette institution. Outre les objectifs explicitement visés, la mise en place du CSJ, au travers de la création de profils de magistrats spécifiques pour chaque fonction, contribue également à promouvoir, au sein de la magistrature, un modèle professionnel plus sensible aux aspects gestionnaires et organisationnels.

A *contrario*, les arguments managériaux sont aussi mobilisés par les magistrats pour contester la pertinence de certaines mesures, comme le dispositif d'évaluation mis en place en Belgique⁹⁶ - témoignant de dynamiques de réappropriation des principes d'une rationalité managériale par les professionnels de la justice.

Enfin, il existe diverses formes de résistance à cette montée en puissance du registre managérial, qu'elles soient plutôt passives ou actives : du peu d'empressement à la mise en place de nouvelles méthodes de travail⁹⁷ à l'abandon d'une innovation une fois que son promoteur a quitté le tribunal⁹⁸, en passant par le reversement à un syndicat d'une prime mise en place par le ministère de la Justice français en 2004⁹⁹. La portée de ce registre ne doit donc pas être surestimée, même s'il est de plus en plus prégnant.

95. Olgierd KUTY, « Premières analyses sociologiques sur le Conseil supérieur de la justice », in Marc VERDUSSEN, *Le Conseil supérieur de la justice*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 100-108.

96. « [Les sanctions disciplinaires qui accompagnent l'évaluation], c'est surtout une vision très archaïque de la manière dont on peut concevoir le management... Car, même dans les entreprises privées, on ne fait plus cela ! » (entretien avec un magistrat wallon de la Cour de cassation, membre de l'ASM, socialiste, février 2003).

97. Frédéric SCHOENAERS, *Disponibilité des ressources et innovations managériales. Quelles mutations pour les juridictions du travail belges et françaises face aux évolutions de leurs environnements ?*, op. cit.

98. Werner ACKERMANN et Benoit BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, op. cit.

99. Cette prime visait initialement à permettre une plus grande flexibilité dans la rémunération des magistrats. Toutefois, il semble que, dans la réalité, dans de nombreuses juridictions, une prime similaire ou au prorata de l'ancienneté ait été versée à tous les magistrats. Dans les juridictions où la prime a été versée en fonction notamment de la productivité, cela a créé des conflits et des contentieux.

Conclusion

*Justice : l'introduction
d'une rationalité
managériale comme
euphémisation
des enjeux politiques*

Au terme de cet article qui visait à comprendre le sens de la diffusion de nouvelles normes et logiques de pensée et d'action dans la justice, l'introduction d'une rationalité de type managérial peut être appréhendée, de l'intérieur de l'institution judiciaire, comme une réappropriation par des acteurs judiciaires désireux de changer l'image de la justice. De manière plus générale, elle peut être considérée comme le signe de l'inscription de l'institution dans les transformations de l'action publique. Enfin et surtout, il nous semble qu'elle doit aussi être interprétée comme le signe de l'euphémisation des enjeux politiques par la technique ; ici la recherche d'efficacité s'effectue au détriment d'une réflexion sur le sens de l'activité de l'institution judiciaire.

C'est donc à la pluralité des significations attribuées à la diffusion de nouveaux standards que le sociologue doit être attentif. Ce constat est tout aussi pertinent au niveau international, y compris dans les systèmes de *common law* où la montée en puissance d'une rationalité de type managérial s'observe aussi, avec les mêmes ambiguïtés. Compte tenu de l'influence croissante de ces nouvelles normes au niveau international, il devient essentiel d'étudier les instances supranationales (telles que le Conseil de l'Europe ou la Banque mondiale) où de tels standards sont conçus, ainsi que les professionnels qui contribuent à leur élaboration ¹⁰⁰.

100. L'auteure tient à remercier Jacques Commaille, Thierry Delpeuch, Sylvain Parasie, Carole Thomas ainsi qu'Antoine Vauchez et Laurent Willemez pour leur relecture attentive de cet article et les conseils d'amendements de celui-ci.