



HAL
open science

Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge

Cécile Vigour

► **To cite this version:**

Cécile Vigour. Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge. *Sociologie du Travail*, 2008, 50 (1), pp.71-90. 10.1016/j.soctra.2007.12.005 . halshs-00488572

HAL Id: halshs-00488572

<https://shs.hal.science/halshs-00488572>

Submitted on 30 May 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge

*Professional identity and legitimacy confronted with a managerial approach:
The Belgian judicial system*

Cécile Vigour

1

« Un jour où je m'étais permis de faire remarquer à un chef de juridiction le développement de travaux portant sur la productivité de l'appareil judiciaire, il m'a dit : "C'est typique : nous ne sommes plus un pouvoir judiciaire, nous sommes devenus un appareil !" La conscience du corps judiciaire, cela reste quand même... ! » (haut fonctionnaire du ministère de la Justice)¹.

- 2 Cette controverse entre un président de tribunal et un haut fonctionnaire belge illustre les tensions qu'induit la remise en cause de la singularité de la justice, suite à l'introduction de logiques et dispositifs managériaux². Ces derniers se caractérisent par l'orientation de l'action organisationnelle vers les notions de coût, d'efficacité et de qualité de la production³. Ces valeurs, jusqu'alors étrangères au monde judiciaire, prennent, non sans résistance, une importance croissante, entraînant des changements à un triple niveau : organisationnel, professionnel et institutionnel.
- 3 La mise en œuvre progressive d'une rationalité de type managérial au sein de l'institution judiciaire s'effectue selon des modalités diverses, au travers notamment du renforcement de l'obligation de rendre des comptes : développement de formes d'évaluation et de contrôle de la magistrature, construction d'indicateurs de productivité et de charge de travail, introduction de mandats pour une durée déterminée et exigence de mobilité, changement des attentes à l'égard des magistrats tant en matière de délai qu'en ce qui concerne l'accueil des justiciables. Évaluer, mesurer et comparer sont autant d'outils qui déspecifient le travail de la justice et questionnent son fonctionnement.

- 4 La prégnance actuelle de logiques managériales est attestée par le consensus assez large parmi les professionnels du droit et les acteurs politiques sur la nécessité de moderniser et de mieux gérer l'institution judiciaire. Elle paraît d'autant plus forte qu'elle est constatée dans de nombreux pays occidentaux dans des contextes différents (Sibony, 2002 ; Fabri *et al.*, 2005 ; Vigour, 2005 ; Cavrois *et al.*, 2002 ; Breen, 2002). Elle se caractérise par la diffusion de termes et procédures qui, jusqu'à un passé proche, étaient étrangers à la justice : management, démarche qualité, gestion des ressources humaines, clients... Ces notions et dispositifs s'implantent progressivement, en s'hybridant avec les logiques d'action propres aux acteurs judiciaires.
- 5 Pour mettre en évidence ce processus de déspécification, les modalités concrètes qu'il revêt et les résistances qu'il suscite, nous insisterons ici sur l'évolution des attentes à l'égard des professionnels du droit, et notamment des magistrats et des chefs de corps⁴ en Belgique. Nous montrerons que l'introduction de logiques gestionnaires transforme la rationalité classique de l'institution judiciaire et l'ethos des professionnels du droit. Par le terme ethos, M. Weber désigne, dans *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, un ensemble de dispositions d'esprit qui impriment une orientation à l'action et façonnent les pratiques sociales. L'ethos s'exprime dans un rapport pratique au monde et à la profession, à travers la construction de conceptions et de formes de rationalisation particulières. Ce ne sont pas tant les idées que les effets pratiques de ces représentations qui importent. Dès lors, une transformation de l'ethos des professionnels du droit, de l'idée qu'ils se font de leur métier est susceptible de modifier leur comportement, par la production de nouvelles normes et incitations à agir, ainsi qu'au travers de changements dans les modes de régulation et de légitimation de leur activité.
- 6 Comprendre comment des raisonnements longtemps étrangers à l'institution judiciaire et caractéristiques d'un esprit managérial se sont introduits progressivement dans la justice, c'est d'abord identifier les raisons pour lesquelles cette logique (que nous décrirons plus précisément) semblait en contradiction avec l'identité professionnelle des magistrats et analyser les conditions de sa légitimation. C'est ensuite examiner les résistances à ces changements et étudier les tensions qui en résultent, en matière de redéfinition de l'ethos professionnel de la magistrature, de recomposition de sa légitimité et de modifications des rapports de force entre professionnels du droit.
- 7 Il en découle une redéfinition du modèle du « bon » magistrat et de la « bonne » justice.

1. La remise en cause progressive de l'exceptionnalité de la justice

- 8 Une majorité de professionnels revendique depuis longtemps la spécificité du statut de la justice pour limiter les transformations de l'institution judiciaire. Comment comprendre alors l'introduction d'une rationalité de type managérial en son sein ?

1.1. L'institution judiciaire longtemps étrangère à toute logique managériale

- 9 L'idée d'une exceptionnalité de la justice s'est construite autour d'un ethos professionnel comportant quatre caractéristiques majeures.

- 10 Tout d'abord, l'autonomie (par le rôle d'interprète de la loi que le juge exerce et qui lui confère une large liberté d'appréciation) et l'indépendance des magistrats sont fondées statutairement et constitutionnellement, même si des différences sont établies à cet égard entre les magistrats du siège (les juges) et ceux du parquet (les procureurs et leurs substituts)⁵. Depuis la création de la Belgique en 1830, la justice est reconnue par la Constitution comme un pouvoir à part entière, à l'instar de l'exécutif et du législatif. Des obstacles juridiques limitent ainsi l'acceptabilité sociale des projets visant à obliger la magistrature à rendre des comptes. De plus, si les magistrats du parquet se distinguent de ceux du siège par une hiérarchie plus prononcée et une moindre distance avec le ministre de la Justice, ces deux groupes n'en constituent pas moins le « corps judiciaire » et ont une conscience forte d'appartenir à un même groupe professionnel, structuré autour de l'importance du « dire le droit » (Bourdieu, 1986) et longtemps régulée par la haute hiérarchie judiciaire.
- 11 En outre, la culture professionnelle des magistrats, qui est orientée avant tout par l'affirmation de principes juridiques, est traditionnellement étrangère aux notions de calcul coûts/bénéfices. Longtemps, la qualité de la décision, à savoir le soin apporté à la rédaction de l'arrêt et la pondération de celui-ci, est privilégiée par rapport à la rapidité :
- « Il y a une certaine méfiance vis-à-vis de la justice rapide, qui paraît être en contradiction avec une bonne justice. » (criminologue néerlandophone)
- 12 Jacques Commaille parle d'un « éloge de la lenteur », justifié par la défense d'un idéal et de valeurs transcendantes (Commaille, 2000).
- 13 Enfin, l'institution judiciaire est conçue comme une institution productrice de valeurs et de symboles. Ses modes d'action et de pensée reposant sur l'opposition entre le profane et le sacré, elle se présente comme hors du temps et hors du monde (Weber), ainsi qu'en attestent l'architecture et les rituels judiciaires (Garapon, 2001) :
- « [Dans] leur image symbolique, le juge était quelqu'un qui était un peu en dehors du monde, qui ne devait pas descendre dans l'arène. » (magistrat francophone du Siège à la Cour de cassation, ASM)
- 14 Deux expressions, récurrentes dans les entretiens avec les magistrats et les parlementaires soulignent cette vision atemporelle : la justice donne l'image d'une institution repliée sur elle-même, telle une « tour d'ivoire » ; la référence à « la plume d'oie » renvoie aux difficultés supposées de la justice à s'adapter aux techniques de son temps, à l'archaïsme de ses instruments et méthodes de travail. Cela manifeste une difficulté à penser l'institution judiciaire comme une organisation, c'est-à-dire une collectivité structurée dont l'action est définie par les interdépendances entre professionnels impliqués dans le processus de production (greffiers, secrétaires du parquet, avocats et magistrats) et qui, à partir d'*inputs*, produit des *outputs*. C'est ce qu'illustre la controverse en exergue de cet article.
- 15 La difficile implantation d'un nouveau modèle professionnel s'enracine dans la vigueur de la culture professionnelle ; la conformité aux valeurs exprimées par la profession constitue le cadre de référence des acteurs judiciaires — phénomène que l'on peut qualifier d'isomorphisme professionnel (Powell et Di Maggio, 1991).

1.2. Les réformes adoptées, entre responsabilisation et contrôle

- 16 L'introduction de réformes inspirées par des préoccupations managériales est clairement perceptible dans l'institution judiciaire à partir du milieu de la décennie 1990 en Belgique.

Plusieurs facteurs y contribuent — à la fois conjoncturels et structurels, qu'ils soient spécifiques à la justice dans un premier temps ou liés aux réformes de l'État.

- 17 Longtemps, la justice belge n'est pas à l'agenda parlementaire et gouvernemental. Cela s'explique en particulier par l'importance des réformes institutionnelles (mise en place du fédéralisme) menées à partir des années 1970. Un intérêt pour la justice, toutefois subordonné à celui pour la police, se développe dans les années 1980, dans le cadre d'enquêtes parlementaires sur des affaires de terrorisme et de grande criminalité, puis avec le développement de politiques sécuritaires, mais aussi en raison du contrôle accru de la justice sur l'activité politique (avec la création, en 1983, de la Cour d'arbitrage, chargée du contrôle de constitutionnalité des lois, et avec l'intervention de la justice dans des affaires impliquant des personnalités politiques). Dans le même temps, des critiques émanent des professionnels du droit, reprises par les commissions justice du Parlement, quant au manque de moyens humains, matériels et financiers, compte tenu de l'augmentation de l'arriéré judiciaire⁶. Dans les années 1980 et 1990, le budget de la justice augmente lentement⁷ dans un contexte de restriction budgétaire⁸ ; les juridictions sont équipées progressivement d'ordinateurs permettant l'informatisation des dossiers (en remplacement de la main courante) et l'usage de l'informatique pour rédiger les jugements⁹.
- 18 Mais c'est surtout la crise politique et judiciaire provoquée par l'affaire Dutroux à l'été 1996 qui favorise l'adoption de réformes, en constituant une fenêtre d'opportunité pour des entrepreneurs de réforme judiciaires (Vigour, 2004). Introduites dans un contexte de discrédit de l'institution judiciaire (associant contestation de sa légitimité et doute sur son efficacité), ces dernières se caractérisent par une double orientation : responsabilité accrue et contrôle renforcé — comme le souligne un magistrat néerlandophone du Parquet, ancien directeur de cabinet du ministre de la Justice :
- « On s'est dit : "On a un certain *input*, il faut aussi pouvoir contrôler, gérer, améliorer l'*output* et responsabiliser les magistrats " [...] Comme le disait la commission, " pas de compétence sans responsabilité. Pas de responsabilité sans justification. Pas de justification sans contrôle"¹⁰, que ce soit du Parlement ou du ministre... Pouvoir et contrôle, il faut un équilibre entre les deux. »
- 19 La mesure phare est la création du Conseil supérieur de la justice (CSJ) par la loi du 22 décembre 1998 — une autorité publique indépendante qui n'appartient à aucun des trois pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire (Kuty, 1999). L'indépendance des magistrats est confortée par l'objectivation des nominations et promotions qui se font désormais sur proposition du CSJ, tout en étant circonscrite par le renforcement de contrôles internes (par les pairs) et externes (audits des juridictions réalisés par le CSJ, composé pour moitié de non magistrats). Cette tension s'explique par les compromis nécessaires à l'aboutissement des réformes entre 1996 et 1998 : d'un côté, une majorité de magistrats¹¹, soutenus par certains courants politiques (les libéraux, les socialistes flamands et les partis régionalistes flamands notamment), réclament l'indépendance vis-à-vis du politique (qu'il paraît difficile de récuser dans un contexte où le soupçon de couverture de réseaux pédophiles par « des personnes haut placées » est fort) ; de l'autre, les parlementaires (notamment les socialistes francophones et néerlandophones) souhaitent affirmer l'obligation, pour les magistrats, de rendre des comptes sur leur action, « non pas en tant qu'ils disent le droit, mais plutôt quant à la manière dont ils fonctionnent » (député francophone socialiste, membre de la commission justice). Dans le même temps, une démarche qualité, visant à mettre en place un audit permanent, est instaurée dans les Parquets sous la responsabilité du Collège des procureurs (rassemblant les cinq

procureurs généraux) par la loi du 22 décembre 1998. D'autres innovations sont mises en œuvre dans le même esprit concernant les magistrats : enquêtes pour mesurer la charge de travail, évaluations individuelles, institution de mandats à durée limitée pour les postes à responsabilité (président et présidents de section de la Cour de cassation, présidents de chambre des cours, vice-présidents des tribunaux, etc.).

- 20 Le succès des idées managériales dans les réformes de l'institution judiciaire s'explique alors d'abord par la nécessité de restaurer la confiance des citoyens envers la justice, suite à l'affaire Dutroux ; l'indépendance et la responsabilisation des magistrats apparaissent comme des moyens d'y parvenir. Ces changements sont aussi soutenus par certains magistrats, investis dans des associations syndicales de diverses tendances¹², désireux de rétablir la légitimité de l'institution judiciaire et d'assurer un service public de la justice plus performant tout en renforçant leur indépendance vis-à-vis du politique.
- 21 Ces orientations sont approfondies au cours de la législature suivante. Dans le sillage du plan Copernic de réformes de l'administration fédérale (lancé en 1999), qui visait à donner davantage de pouvoirs aux gestionnaires tout en renforçant les dispositifs de reddition des comptes, la ministre de la Justice, L. Onkelinx, propose les principes d'une « réforme de l'organisation judiciaire ». Le plan Thémis, annoncé dans la déclaration gouvernementale de juillet 2003 et présenté dans deux notes en juin 2005 et mars 2006¹³, prévoit la décentralisation de la gestion d'une partie des moyens (relatifs au budget, à la gestion des ressources humaines, aux frais de justice et aux bâtiments et matériels), ainsi que la mise en place de structures de gestion comprenant des magistrats et des administratifs au niveau du ressort des Cours d'appel et des arrondissements judiciaires. On y retrouve le même balancement : renforcement des capacités d'action des chefs de corps d'un côté et contrôle accru de l'autre. Les expériences menées dans les pays voisins (Pays-Bas¹⁴ et France surtout) inspirent explicitement les derniers projets. Des principes juridiques à portée managériale, tel le droit à être jugé dans « des délais raisonnables » promu par la Cour européenne des Droits de l'Homme, sont aussi mobilisés en ce sens.
- 22 À partir du vote des lois de fin 1998, on observe la convergence de plusieurs facteurs. D'une part, on peut se demander si, comme dans le cas de la France (Vauchez et Willemez, 2007), le volontarisme des ministres de la Justice en matière de management (accru par la médiatisation de ce ministère depuis l'affaire Dutroux et le fait que ce poste est désormais occupé par des personnalités politiques de premier plan) ne contribue pas à compenser leur perte de contrôle politique sur les nominations. D'autre part, ces projets s'inscrivent dans la dynamique des réformes de l'État, qui s'intéressent à la manière dont l'administration et le gouvernement remplissent leurs missions (Bézès, 2002). Ces réformes se caractérisent 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 contrôle *ex post*), à la maîtrise des coûts de l'action publique (impliquant un raisonnement fondé sur le calcul coûts/bénéfices), à la relation à l'usager, à la gestion du personnel, à l'efficacité (Hood, 1991). Elles reposent sur des rhétoriques, des savoirs et savoir-faire supposés universels et transposables en conséquence à n'importe quel pays ou secteur d'action publique (Bézès, 2005), y compris à des services régaliens non marchands comme la justice. Les préoccupations centrales des réformes managériales de l'administration et de la justice sont donc communes : optimisation de l'allocation des moyens, réduction des délais dans le traitement des dossiers, maîtrise des coûts, responsabilisation des gestionnaires. C'est dans ce contexte que se pose la question de l'efficacité et de l'efficience de l'institution judiciaire.

1.3. La prégnance croissante de la logique d'efficience

- 23 Une attention accrue est désormais portée à la « qualité de la gestion publique », c'est-à-dire aux résultats de l'action des pouvoirs publics. Dès lors, les critères d'efficacité et surtout d'efficience deviennent des éléments d'évaluation essentiels. L'efficacité, c'est la capacité d'une institution ou d'une personne à remplir les fonctions qui lui sont confiées, tandis que l'efficience, c'est la meilleure utilisation possible des ressources disponibles (rapport entre les *inputs* et les *outputs*). L'efficience renvoie à un arbitrage entre les critères de coût, de qualité et de temps. Nous montrerons que, de manière générale et selon un processus similaire observé dans d'autres institutions du service public non marchand dans les pays occidentaux, un déplacement s'opère de l'efficacité vers l'efficience, qui s'incarne dans des dispositifs concrets très variés, combinant d'une nouvelle manière ces trois paramètres de coût, de qualité et de temps.

1.3.1. De l'efficacité à l'efficience

- 24 Comme la légitimité de l'action publique repose sur l'efficacité avec laquelle l'État remplit ses missions (Duran, 1999), sa légitimité dépend en partie de sa capacité à assurer la justice. L'efficacité devient donc un important moyen de légitimation. Or il apparaît difficile de définir en quoi consiste précisément l'efficacité de la justice. En effet, l'institution judiciaire assume des missions très diverses et peu hiérarchisées ; les priorités varient suivant l'orientation politique du gouvernement : selon les cas, l'accent est mis sur la prévention ou sur la répression, sur la régulation sociale ou sur le maintien de l'ordre. La tension entre ces deux modèles de justice, observable entre différents dispositifs ou au sein d'un même projet, rend délicats les jugements quant à l'efficacité de la justice. Comme son évaluation 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 » et à élaborer des indicateurs concrets. Face à la difficulté à définir et à mesurer l'efficacité de la justice, c'est le critère de l'efficience qui tend à être privilégié¹⁵. Pour mesurer l'efficience en matière de justice, il faut soit utiliser des indicateurs périphériques par juridiction et Cour d'appel (délais pour qu'une décision de justice soit produite ou mise en œuvre, nombre d'affaires traitées relativement au personnel en activité, etc. : Serverin, 2003), soit formaliser le processus de production d'une décision judiciaire (comme aux Pays-Bas : Sibony, 2002).

1.3.2. Un managérialisme multidimensionnel

- 25 Trois dimensions du managérialisme – administratives, organisationnelles et juridiques – peuvent être identifiées dans la justice. (Kaminski, 2002 ; Raine et Wilson, 1997).
- 26 L'efficience incarne la volonté de rationaliser l'organisation et les moyens, avec le souci de réduire les coûts tout en maintenant un niveau de qualité au moins égal. L'évaluation implique des résultats mesurables et la vérification que « les choses sont bien faites ». Vont dans ce sens l'extension du juge unique, mais aussi la mobilisation des statistiques et de l'analyse des organisations (bien qu'encore timidement pour la seconde) pour améliorer l'utilisation des ressources humaines. Par exemple, en Belgique, des indicateurs statistiques sont développés sur le volume d'activité des tribunaux, afin de constituer des bases plus objectives pour l'affectation de magistrats ; des systèmes de contrôle de

gestion sont instaurés. Enfin, au sein de chaque juridiction, la conception du rôle des responsables se transforme : les fonctions de direction et de management sont beaucoup plus valorisées, les chefs de corps deviennent des vecteurs des injonctions managériales de l'administration.

- 27 L'accent mis sur la productivité traduit le souci d'optimiser les flux de dossiers et de personnes, d'améliorer la production des *outputs*. Des procédures de transactions pénales et d'alternatives aux poursuites, des peines plancher ou encore des mesures de dépenalisation sont introduits. L'informatisation et le recours aux nouvelles technologies de l'information progressent. Des instruments d'administration nouveaux ou plus complets sont conçus, afin de mesurer et d'augmenter la productivité : des indicateurs de charge de travail¹⁶, des évaluations collectives et individuelles (périodiques dans les juridictions) sont mis en place en Belgique, dans le but d'évaluer avec plus de précision l'activité des magistrats.
- 28 Le consumérisme marquerait quant à lui la « définition du système [judiciaire] comme une industrie de service concernée par sa clientèle plutôt que comme un appareil constitutionnel de régulation publique » (Kaminski, 2002, p. 96). Les dispositifs d'évaluation et d'audits iraient dans ce sens. La dimension de la « proximité » (Serverin, 1997) – en vue d'une plus grande ouverture de l'institution judiciaire sur l'extérieur et d'un plus large accès à la justice – tend aussi à être valorisée suite aux demandes d'une justice davantage à l'écoute des victimes¹⁷ et plus compréhensible dans son langage. En témoignent la mise en place des maisons de justice en 1997 en Belgique, mais aussi l'apparition, dans certaines juridictions, d'un magistrat chargé de la communication (principalement après l'affaire Dutroux).
- 29 Mieux gérer les ressources imparties grâce aux outils de gestion, à la mesure des performances et au contrôle des coûts devient progressivement une exigence incontournable pour l'institution judiciaire. C'est en ce sens qu'on peut parler de l'introduction progressive en son sein d'une rationalité de type managérial, caractérisée par la recherche de productivité et d'efficacité, ainsi que par une orientation consumériste.

2. Un changement accompagné, mais parfois contesté dans ses modalités

- 30 La nécessité de moderniser et de mieux gérer l'institution judiciaire s'est imposée graduellement. Contestée par une partie des professions judiciaires, plus du point de vue de ses modalités que des principes, elle se heurte à des contraintes organisationnelles impliquant d'adapter les techniques managériales. De plus, ce consensus assez large n'est pas dénué d'ambiguïté.

2.1. Les limites de la transposition du management à la justice

- 31 Des spécificités organisationnelles et institutionnelles de l'institution judiciaire entravent la mise en œuvre d'une logique managériale. C'est pourquoi cette dernière doit y être adaptée.

2.1.1. La nécessité d'une adaptation des techniques managériales

32 L'inspiration managériale et le modèle du privé sont évidents dans le cas de plusieurs réformes. Pour autant, les professionnels du droit, *a fortiori* en Wallonie, expriment leurs réticences quant à une conception du management calquée sur l'entreprise, qui ne tiendrait pas compte des spécificités de la justice. Même ceux qui sont favorables à l'évaluation de la charge de travail des magistrats soulignent que l'institution judiciaire n'est pas productrice de biens quelconques et standardisés et ils récusent son inscription dans une logique d'abord mercantile et productiviste. Pour ces magistrats, l'activité de la justice prend tout son sens par rapport à ses fonctions symboliques :

« Je ne porte pas de jugement contre le rendement. Mais il y a des excès : le rendement de la justice, ce n'est pas le rendement de l'entreprise ! [...] Il faut adapter l'utopie managériale. Les Wallons ont plutôt tendance à envisager la justice d'abord comme la production de biens symboliques. » (magistrat francophone du Siège, ayant exercé à la Cour d'arbitrage)

33 Au travers de la crainte d'un productivisme exacerbé s'exprime ainsi la peur d'une banalisation et d'une désacralisation de la justice, qui risquerait de remettre en cause leur identité professionnelle.

34 Mais le transfert de logiques managériales du secteur privé vers l'institution judiciaire comporte de nombreuses limites, surtout parce que plusieurs paramètres fondamentaux ne sont pas du ressort des chefs de corps.

2.1.2. Trois contraintes organisationnelles majeures

35 Trois contraintes structurelles limitent singulièrement les pouvoirs d'action des responsables, même si les réformes récentes visent précisément à les desserrer.

36 Tout d'abord, les caractéristiques du statut des magistrats — indépendance et inamovibilité — rendent ces derniers très autonomes. Le chef de corps dispose donc de peu de moyens pour répartir le travail et en contrôler l'avancement. Puisque les magistrats sont nommés à vie et ne peuvent être déplacés sans leur consentement, les ressources humaines dans une juridiction consistent souvent à « faire avec » les personnes présentes. Aujourd'hui, une distinction tend toutefois à être établie entre l'indépendance de jugement et l'autonomie dans la manière d'accomplir le travail, le second aspect pouvant être concerné par les efforts de réorganisation. Les nouvelles rédactions des articles 151¹⁸ et 153 de la Constitution (qui institue les mandats en 2000) en tiennent explicitement compte.

37 De plus, l'absence d'autonomie financière et gestionnaire des juridictions, puisque le personnel, le budget et la distribution territoriale des juridictions constituent des données exogènes, limite également la pertinence d'une approche managériale :

38 « Une entreprise dispose d'un capital, de ressources humaines, maîtrise ses dépenses... alors que dans la justice, ce n'est pas du tout le cas... [Les juridictions] ne maîtrisent, ni leurs capitaux, ni leurs ressources humaines, ni leurs objectifs... En matière de justice, tout dépend de tiers : c'est le gouvernement ou le parlement ; ce ne sont pas les juges ou les procureurs qui décident. » (procureur francophone du Roi, puis conseiller à la Cour de cassation)

39 À l'heure actuelle, il y a donc encore peu de flexibilité dans la gestion des moyens.

40 Enfin, 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 des personnes pouvant prétendre à une autorité dans une même juridiction : le greffier en chef, le président du tribunal ou le procureur du Roi — entraîne l'absence de centre décisionnel unique et clairement identifiable qui pourrait orienter l'activité de l'institution judiciaire. Par exemple, le président du tribunal ne dispose d'aucun moyen de contrôle sur le greffe :

« Vous n'avez aucune autorité sur le greffe ni sur le secrétariat du parquet. Donc l'administration qui exécute est complètement autonome. C'est comme si dans une entreprise la direction ne pouvait rien dire au secrétariat ! » (magistrat francophone du Siègre, membre du CSJ)

41 L'attribution de l'autorité principale constitue un enjeu de rivalités et est l'objet de conflits professionnels. Cette organisation est incohérente avec les très fortes interdépendances séquentielles 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). Or, pour que le fonctionnement de l'institution judiciaire soit modifié en profondeur dans le sens d'une plus grande efficacité, encore faut-il que tous les acteurs prenant part au procès y soient sensibilisés et acceptent de redéfinir en conséquence certaines de leurs pratiques. Cette fragmentation contraste avec le management, « démarche de nature fondamentalement hiérarchique » (Mattijs, 2006)¹⁹.

42 Comme le ministère de la Justice est divisé en plusieurs directions verticales qui s'occupent de problèmes spécifiques, tandis que le CSJ dispose d'autres prérogatives, personne n'est responsable de l'intégration horizontale pourtant nécessaire pour que la justice soit rendue dans des délais raisonnables. C'est pourquoi le dossier judiciaire constitue l'un des principaux moyens d'intégration (même si, au niveau local, les acteurs peuvent avoir intérêt à se concerter entre eux, puisque la capacité à créer de la coordination est une condition de l'efficacité). Penser l'institution judiciaire dans une perspective managériale revient à aller à rebours de cette tendance à la fragmentation, afin de favoriser l'intégration de l'action et de préciser les responsabilités de chacun. Les réformes en cours visent à relâcher ces contraintes, par l'instauration de conditions de mobilité pour les magistrats désireux d'accéder à certaines fonctions et par la clarification des responsabilités en matière de gestion financière des juridictions par exemple.

2.2. Un consensus assez large empreint d'ambiguïté

43 Sous réserve d'une adaptation des principes managériaux aux spécificités de l'institution judiciaire, rendre des comptes et améliorer l'efficacité de la justice apparaissent aujourd'hui légitimes à bien des magistrats — notamment parce qu'il s'agit là d'impératifs qui prévalent dans toutes les sphères d'activité aujourd'hui :

« Rendre des comptes, être évalué, je pense que c'est normal, puisque cela existe dans tous les secteurs... C'est une forme de responsabilisation de la magistrature et c'est utile. » (magistrat francophone du Parquet fédéral)

« Un contrôle est nécessaire... C'est justement le rôle du CSJ de pouvoir intervenir quand il y a un problème... C'est une institution indépendante qui permet de rompre le vase clos et de ne pas se prévaloir de l'indépendance pour refuser le

changement. » (magistrat francophone du Parquet, membre de plusieurs cabinets de la justice social-chrétiens)

- 44 Ce consensus assez large n'en recèle pas moins des ambiguïtés.
- 45 D'une part, le discours managérial apparaît comme une ressource argumentative supplémentaire pour les acteurs politiques et judiciaires qui souhaitent promouvoir des changements, plutôt que ce qui a constitué l'amorce des transformations observées. En témoigne 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) depuis la fin des années 1970²⁰, tandis que les références au management dans les discours ministériels datent du ministre De Clerck, en poste 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 dans l'institution judiciaire. En revanche, de nouveaux arguments justifiant les changements ont été puisés dans ce registre. *A contrario*, ce dernier est aussi mobilisé par les magistrats pour contester la pertinence de certaines mesures (par exemple les sanctions disciplinaires qui accompagnent le dispositif d'évaluation des magistrats entré en vigueur le 2 août 2000²¹), révélant des dynamiques de réappropriation par les professionnels du droit.
- 46 D'autre part, certaines réformes contribuent à la diffusion d'une logique d'efficacité, à l'initiative des acteurs judiciaires, de manière non prévue par les législateurs. Ainsi en est-il de la réforme instituant le CSJ. Celle-ci vise à dépolitiser les nominations des magistrats et à responsabiliser ces derniers. Les parlementaires pensaient parvenir à ce dernier objectif, surtout par l'institution d'un contrôle externe grâce en particulier à la nomination de membres extérieurs à la magistrature. Or la majorité des membres magistrats du CSJ élus par leurs pairs sont engagés dans des associations professionnelles et souhaitent eux-mêmes introduire des changements sur deux principaux plans : ouverture sur l'extérieur et meilleure gestion de l'institution judiciaire.
- 47 De plus, certains professionnels du droit préfèrent « prendre les devants » et proposer eux-mêmes des changements afin d'éviter qu'il ne leur en soit imposé sans concertation :
« Il faut qu'on trouve nos recettes à nous, sinon on va nous les imposer de l'extérieur. » (Juge francophone dans une juridiction du travail, ASM)
- 48 La volonté de conserver une large part de leur autonomie professionnelle conduit ainsi certains magistrats à se réapproprier les logiques gestionnaires.
- 49 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 travail (Schoenaers, 2003) à l'abandon d'une innovation une fois que son promoteur a quitté le tribunal (Ackermann et Bastard, 1993). La portée de ce registre ne doit donc pas être surestimée, même s'il est de plus en plus prégnant.

3. Les effets et tensions qui en résultent

- 50 En dépit de ces réserves, l'influence croissante d'une approche managériale contribue aux suivants et à une redéfinition de l'identité professionnelle des magistrats ; à une complexification des modes de construction de leur légitimité. Elle suscite des tensions

entre les professionnels qui concourent à l'exercice de la justice. Si les effets sur l'organisation collective du travail sont variables, il résulte néanmoins de ces transformations de l'ethos professionnel une redéfinition de ce qu'est un « bon » magistrat.

3.1. Une redéfinition de l'identité professionnelle

- 51 Alors que les critères du « bon travail » étaient définis exclusivement par la profession, ils tendent aujourd'hui à l'être en partie de manière exogène. L'identité et la légitimité professionnelles se recomposent en intégrant des principes d'action autrefois étrangers à la culture des magistrats (Paradeise, 2008).

3.1.1. La redéfinition des attentes à l'égard des magistrats

- 52 La redéfinition des attentes à l'égard des magistrats et notamment de ceux qui exercent des responsabilités constitue un changement majeur. D'une part, les attentes se sont diversifiées. Par exemple, les profils de postes établis par le CSJ²², qui définissent les compétences requises pour chaque fonction, montrent une diversification des exigences pour un poste donné (par rapport à celles du passé). Il n'est plus seulement demandé aux magistrats d'être de bons juristes, mais de faire preuve de compétences organisationnelles et managériales. Pour le chef de corps « et gestionnaire de son corps », en plus d'un profil général récapitulant l'ensemble des qualités requises, des fiches spécifiques sont déclinées pour chaque fonction (premier président de Cour d'appel, Procureur du roi, etc.) comportant la liste des « tâches principales » et « des résultats attendus » — soit plus de 20 compétences accompagnées de plusieurs indicateurs (plus d'une centaine au total). Explicitement conçus comme des « managers » qui doivent fédérer une équipe autour d'un projet, il est demandé aux candidats d'établir un « plan de gestion » et de définir leurs objectifs et stratégies. Malgré son caractère très abstrait et surtout la faiblesse des moyens d'action concrets dont dispose le chef de corps dans la pratique, ce plan est très révélateur des exigences nouvelles à l'égard des chefs de corps. On attend d'eux des initiatives en vue d'un meilleur fonctionnement de l'institution judiciaire, comme en atteste ce dialogue entre un magistrat et un avocat :

« Magistrat : à X, le chef de corps était un bon manager, un véritable gestionnaire.

Avocat : Pour les nominations de chefs de corps, alors qu'avant, on avait tendance à prendre un bon juriste ou quelqu'un considéré comme assez diplomate avec les autres, maintenant, cela ne suffit pas ; il faut en plus que ce soient... des locomotives...

Magistrat : qui puissent susciter une adhésion, motiver les gens autour d'un projet, qui essaient de faire avec les gens qu'ils ont pour que la machine fonctionne... C'est un bon gestionnaire qui utilise bien ses ressources humaines. » (entretien avec deux professionnels du droit, présidents du CSJ)

- 53 Le certificat attestant le suivi de cours de base en management (mis en place entre 1994 et 1999) est maintenant nécessaire pour accéder à certains postes de direction²³. Déjà un quart des magistrats chefs de corps ont reçu ces formations, qui favorisent en outre la constitution de communautés de valeurs.
- 54 D'autre part, ces profils révèlent une adaptation des exigences aux spécificités de chaque fonction, selon les compétences requises par celle-ci ; la définition de ce qu'est un « bon » magistrat n'est pas la même selon la fonction précise exercée et le niveau de juridiction (juge d'instance ou conseiller à la Cour d'appel par exemple) :

- 55 « En première instance, il n'est pas nécessaire d'avoir des génies juridiques, mais il faut des gens avec beaucoup de bon sens... avec les deux pieds sur la terre, communicatifs... qui ont un grand potentiel d'analyse des problèmes. » (magistrat néerlandophone du Siège à la Cour d'appel, membre de la CNM et du CSJ)
- 56 Il n'existe donc plus de définition en soi de ce qu'est un « bon » magistrat ; les compétences nécessaires et les conceptions de son rôle ont une pertinence *in situ*. Dans une certaine mesure, par l'intégration de l'exigence d'efficacité, la profession perd le monopole de dire ce qu'est un bon professionnel en ce qui concerne les modalités non juridiques de la prise de décision, même si des processus d'endogénéisation sont à l'œuvre, au sein de la CSJ et au niveau international en particulier, par la redéfinition des normes de qualité.

3.1.2. L'idéal-type du magistrat moderne

- 57 Au travers de ces changements, c'est le profil d'un « magistrat moderne » (selon l'expression d'un magistrat) qui se dessine, doté de plusieurs caractéristiques : l'attention portée non seulement à la qualité du verdict, mais au fonctionnement global de l'institution judiciaire ; la sensibilité aux attentes des justiciables.
- 58 La perception par les magistrats de leur rôle change. Alors qu'autrefois, c'était la qualité juridique de leurs actes qui primait, désormais, cette rigueur technique doit être ajustée aux fonctions attribuées à l'institution judiciaire : non seulement rendre des jugements, mais le faire en temps utile. Les modalités de production d'une décision (durée et prise en compte des attentes des justiciables) prennent de l'importance. Cela marque la prise de conscience du fait que l'institution judiciaire constitue un « système » où le magistrat est un acteur parmi d'autres de la chaîne de production des décisions judiciaires et où il doit agir en tenant compte des interdépendances entre son activité et celle des autres acteurs, ainsi que de la demande sociale qui s'adresse à lui :
- « Ce qui caractérise le magistrat moderne, c'est qu'en plus... de l'intérêt pour la qualité de son prononcé, il a aussi un intérêt pour... le fonctionnement général de l'organe dont il fait partie [...] Avant, le magistrat était seulement concerné par... : "Voilà, on a introduit une affaire devant mon tribunal ; je vais rendre un jugement ; on verra bien quand ce sera prêt ; ce sera bien fait ; et puis quand j'aurai fini, je prendrai un nouveau dossier !..." Maintenant, on tient compte du fait qu'il y a 50 dossiers à traiter dans une période donnée et on fait en sorte qu'ils soient traités [...] On tient compte du fait qu'on est dans un système. » (magistrat néerlandophone du Siège, membre de M&M et du CSJ)
- 59 Les délais deviennent une préoccupation explicite, qui va de pair avec la notion de service public :
- « Je ne saurais pas vous dire si les délais pour les délibérés sont plus ou moins longs qu'avant ; mais on s'en occupe et on essaie de les limiter ! [...] On est dans un service public, c'est-à-dire que la justice doit servir le public... Pour le procureur du Roi, le but, c'est pas de faire son travail en classant les dossiers sans suite ; le but, c'est que son action aboutisse à un effet positif sur les problèmes de société dont il est responsable. » (magistrat néerlandophone, membre de M&M et du CSJ)
- 60 L'avancement des dossiers fait l'objet d'un suivi²⁴. La référence au management s'incarne ainsi dans des pratiques concrètes au sein des juridictions, grâce notamment à l'intériorisation de la dimension temporelle et à la nomination d'un nouveau type de chefs de corps, dont les compétences en matière d'administration et de gestion sont évaluées.

61 Suite à la mise en place des mandats, les postes de responsabilité, longtemps attribués à l'ancienneté, ne peuvent plus être considérés comme un dû, puis un acquis (« un mandat honorifique »), mais comme « une fonction de management »²⁵. L'accès aux responsabilités de générations plus jeunes et plus sensibles aux impératifs gestionnaires et à la nécessité d'une modernisation de la justice s'en trouve facilité : puisque les chefs de corps qui avaient été nommés à vie ont été considérés comme ayant débuté leur mandat en 2000 et même si la loi du 18 décembre 2006 introduit des mandats d'une durée de cinq renouvelables après une évaluation de leurs compétences gestionnaires (au lieu d'un mandat unique de sept ans), un renouvellement très important de l'encadrement a eu lieu :

« Magistrat A : Ce sont des gens dont on a évalué les capacités administratives, les capacités de manager... Et là, franchement, on se rend compte que cela signifie un changement. Il y a une différence entre l'atmosphère dans un tribunal il y a cinq ans et maintenant... Le matériel informatique : notre précédent président écrivait ses ordonnances en référés à la plume !

Magistrat B : Ici, on est tombé du XIX^e siècle au XXI^e siècle par le simple fait qu'on a un nouveau président. » (magistrats néerlandophones, l'un membre du CSJ, l'autre ancien conseiller ministériel)

62 L'introduction de mandats montre l'importance du renouvellement des attentes à l'égard des chefs de corps. Elle constitue un levier majeur de transformations de la magistrature, par la responsabilisation et la dynamique de changement qui sont ainsi instaurées.

3.2. La complexification des modes de construction de la légitimité

63 La redéfinition des attentes vis-à-vis de la justice²⁶ conduit aussi à une complexification des fondements de la légitimité des professionnels du droit. Depuis les années 1970 et *a fortiori* depuis le milieu de la décennie 1990, la contrainte de légitimation de l'institution judiciaire apparaît d'autant plus clairement que sa légitimité est remise en cause, comme en attestent les nombreux discours sur la « crise de la justice ».

64 Traditionnellement, la légitimité des magistrats comporte une double dimension, juridique et politique. D'abord fondée sur le respect des procédures et de la loi, elle s'enracine dans leur compétence juridique (application et interprétation du droit). À ce fondement professionnel s'ajoute une dimension politique, puisque l'exercice de la justice, qui se fait au nom du peuple, constitue une des principales fonctions régaliennes et que le pouvoir de juger est défini dans la Constitution.

65 Trois modalités complémentaires de légitimation peuvent être mises en évidence qui inspirent la mise en œuvre de réformes et de changements internes : l'efficacité, l'efficience et la relation à l'utilisateur ou au client ou encore à la victime. C'est ce que souligne un parlementaire francophone libéral, membre de la commission parlementaire d'enquête sur l'affaire Dutroux, en notant la multiplicité des demandes adressées à la justice (rapidité, écoute des victimes, accès à la justice...) :

« On doit répondre à la préoccupation première des citoyens [...] L'efficacité de la justice : "mon dossier n'avance pas !" [Ensuite], ce à quoi la justice est confrontée aujourd'hui, c'est à une exigence du justiciable, à la fois en termes de traitement de son dossier, mais 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. »

66 L'efficacité et l'efficience constituent d'importants moyens de légitimation, dans la mesure où les défaillances de l'institution et sa lenteur contribuent au manque de confiance dans la justice. L'enchevêtrement des modalités de légitimation de la magistrature est ainsi renforcé par le passage à une logique de résultats. Rendre correctement la justice, ce n'est plus seulement rendre une décision juridiquement satisfaisante, mais aussi le faire dans des « délais raisonnables ». L'extension des droits subjectifs des citoyens induit l'accroissement des compétences de l'institution judiciaire ainsi que celles des exigences envers celle-ci :

« Dans un contexte de montée des droits individuels... de multiplications des compétences de l'institution judiciaire... désormais, le citoyen a un droit subjectif au bon fonctionnement de la justice... C'est un complet renversement de point de vue dont j'ai été témoin en tant que conseiller d'État ! » (magistrat francophone du Siège, conseiller d'État)

67 En ce sens, l'efficience constitue un fondement de la légitimité des magistrats au même titre que la rigueur technique et l'impartialité du jugement. On constate ainsi la juxtaposition et la concurrence entre différents modes de régulation : juridique, politique et managérial. C'est pourquoi l'institution judiciaire et les professionnels qui la composent sont soumis à des injonctions partiellement contradictoires entre lesquelles un équilibre — en redéfinition aujourd'hui — se construit.

68 La définition de la légitimité constitue un enjeu de luttes à l'intérieur même de la magistrature. J. Commaille (2000) met en évidence l'opposition entre deux modèles de justice : une justice immergée dans le social et une justice « métagarant » du social. Dans le premier cas, la légitimité provient de la proximité avec les citoyens ; dans le second, elle repose sur la compétence juridique. Compte tenu de la pluralité des modes de construction de la légitimité de la justice (rigueur juridique, accomplissement d'une fonction régaliennne, proximité, efficience, efficacité), on constate des contradictions entre différents principes de légitimité. Il existe une tension entre une justice plus proche (dont la légitimité repose sur l'implication des citoyens dans l'administration de la justice) et la justice comme bras armé de l'État (garante de la sécurité des citoyens), mais également entre célérité de la justice et garanties procédurales. Les exigences en matière de transparence et de proximité avec les justiciables vont aussi à l'encontre d'un modèle de justice fondé sur la distance, traditionnellement conçue comme fondement de l'indépendance et de l'impartialité du jugement. Lors de l'affaire Dutroux, Foulek Ringelheim (alors magistrat et futur membre du CSJ) dénonce le risque d'une dérive d'une « justice de proximité » vers une justice de « promiscuité ». Nombre de magistrats belges insistent sur la « bonne distance » (ni trop d'empathie, ni éloignement interprété comme froideur). Des arbitrages doivent ainsi être réalisés entre plusieurs critères de qualité et de légitimité.

3.3. Modification des rapports de force entre professionnels du droit

69 Enfin, la recherche d'une efficience accrue, en introduisant de nouvelles logiques d'action, d'autres savoirs et professions que les professionnels du droit, modifie les rapports de force entre les acteurs judiciaires et politiques.

70 Des tensions existent entre les ministères de la Justice et du Budget, particulièrement perceptibles lors des négociations budgétaires (Siné, 2006). Le Budget (mais aussi des parlementaires²⁷) souhaitent en effet imposer une rationalité dans les dépenses et

privilégie 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, insiste sur l'impossibilité d'anticiper une partie des dépenses. La quête d'une plus grande efficacité contribue aussi à modifier les relations entre le ministère de la Justice et les juridictions, le premier défendant alors une logique de rationalité budgétaire. Si l'insistance sur l'efficacité peut signifier une perte de pouvoir des professionnels vis-à-vis de l'administration, les dispositifs visant à décentraliser une partie des moyens pourraient en revanche donner plus de marge de manœuvre aux chefs de corps, sous réserve que le budget alloué ne soit pas trop restreint. En outre, des tensions se cristallisent entre les acteurs judiciaires et politiques autour de l'indépendance de la justice et de la magistrature, la rhétorique de l'efficacité étant mobilisée pour justifier un renforcement des contrôles.

- 71 Au niveau des juridictions, les coopérations interprofessionnelles deviennent un enjeu considérable dès lors que rendre la justice dans un délai raisonnable est affirmé comme une priorité, puisque le produit final résulte d'une production collective. L'introduction de logiques managériales peut donc susciter des frictions entre acteurs judiciaires en raison de l'hétérogénéité de leurs statuts et de l'autonomie dont ils disposent : entre le président de tribunal et le Procureur, qui ont des liens de nature différente avec le ministre de la Justice ; entre le président du tribunal et le greffe. Aux avocats qui constituent une profession libérale, il est encore plus dur d'imposer un contrôle de leur activité (Karpik, 1995). Les présidents de tribunaux ont alors un rôle d'interface crucial par rapport aux autres acteurs du procès.
- 72 Deux exemples parmi d'autres illustrent ces changements dans les rapports de force au sein de la magistrature belge. Depuis que la Commission d'avis et d'enquête du CSJ a été chargée de vérifier la manière dont les chefs de corps utilisent les mécanismes de contrôle interne prévus par la loi (le contrôle hiérarchique, la discipline, la récusation, etc.), les procureurs saisissent régulièrement un dispositif leur permettant de demander à la Cour de cassation de retirer une affaire à un juge qui ne rend pas un jugement dans les trois mois :
- « C'était un mécanisme très peu utilisé ou alors dans des conditions extrêmes [lorsqu'un magistrat était malade]... Depuis que le CSJ exerce le contrôle, tout d'un coup, des centaines d'affaires viennent devant la Cour de cassation pour être retirées aux magistrats négligents... Tout d'un coup, les procureurs ont utilisé ce moyen de pression. » (magistrat néerlandophone du Siègre, membre du CSJ)
- 73 Le CSJ et la Cour de cassation constituent de nouveaux recours (dans cet exemple au profit des parties et des procureurs) pour faire prévaloir une plus grande célérité dans le traitement des dossiers.
- 74 Par ailleurs, la mise en place de mandats pour les postes à responsabilité (associée aux incitations à changer de juridiction) n'est pas dénuée d'enjeux à la fois politiques et professionnels — comme en attestent les visions contrastées de magistrats et parlementaires :
- « C'est le politique qui a voulu un peu montrer que c'était eux qui avaient le pouvoir et donc qu'il fallait diminuer les chefs... Il y avait quelque chose de sain dans l'idée qu'il ne fallait pas qu'il y ait des personnes qui soient propriétaires de leur charge. » (magistrat francophone au Parquet, puis au Siègre)
- « C'est révolutionnaire dans la magistrature, qui est une structure hiérarchique pyramidale où normalement on avance comme un fonctionnaire et une fois qu'on

est à une place, sauf si on postule à un statut supérieur, on est indéboulonnable. »
(député social-chrétien francophone, Commission justice)

- 75 Ces changements internes à la magistrature (affaiblissement de la structure hiérarchique du corps, plus forte mobilité interne, introduction d'une dynamique de changement, etc.) pourraient aussi avoir des répercussions sur les rapports avec les greffes, non concernés par les mandats (compte tenu du temps nécessaire au président ou au procureur pour bien connaître sa nouvelle juridiction).
- 76 L'obligation d'agir en concertation est accrue par la diversification des acteurs dans les dispositifs dits « de proximité ». Ainsi, les maisons de justice visent à regrouper l'ensemble des acteurs qui ont en charge des activités para-judiciaires (telles que les mesures alternatives, les enquêtes et contrôles sur les libérés conditionnels, l'accueil des victimes) et à renforcer la collaboration entre les travailleurs para-judiciaires, la magistrature, le barreau, les autorités locales, certaines associations, etc. (Cartuyvels et Mary, 2001). La logique de résultats conduit aussi à une redéfinition des rapports entre justice et police (Cartuyvels, 2004), puisque les résultats de l'activité policière sont liés à l'action de la justice (poursuite ou non, type de condamnations) et qu'une partie de l'activité de l'institution judiciaire dépend de celle de la police (qui fournit une part des *inputs*).
- 77 Comme les logiques d'action et les standards du métier de magistrat sont modifiés pour partie de manière exogène, pour partie par hybridation, une redéfinition des valeurs de la magistrature et de ses modes de légitimation est à l'œuvre, qui est susceptible de constituer les prémisses de changements plus importants dans l'organisation du travail. Si l'on considère le contrôle autonome comme la définition par la profession de la qualité du service rendu et le contrôle hétéronome comme la détermination des critères d'efficacité par une instance hétéronome (ici l'administration centrale), alors on observe un mouvement vers un contrôle plus hétéronome, selon une tendance qui n'est pas propre à l'institution judiciaire (Paradeise, 2008). Il semble que les réformes de la justice menées ou projetées conduisent, pour les magistrats, à la fois à une plus grande hétéronomie de l'action (par l'introduction de logiques d'action étrangères à l'institution judiciaire et par la transformation des espaces d'élaboration des normes professionnelles) et de contrôle (par le renforcement des dispositifs d'évaluation *ex post*) dans les principes, même si leur autonomie reste très importante dans la pratique.

3.4. Des effets variables sur l'organisation collective du travail

- 78 Si la transformation d'une partie de l'ethos professionnel des magistrats est indiscutable et si elle a des effets sur les pratiques individuelles de travail, en revanche, l'organisation concrète du travail est affectée de manière très variable suivant les juridictions. À partir d'une étude comparée de huit juridictions du travail en Belgique et en France, Frédéric Schoenaers montre que l'introduction d'une rationalité de type managérial s'observe dans toutes les juridictions examinées, mais que dans la moitié d'entre elles, l'organisation du travail n'est changée qu'à la marge, tandis que, pour l'autre moitié, de nouvelles procédures de travail, plus collégiales et fondées sur la spécialisation, sont mises en œuvre sous l'impulsion du chef de juridiction, dans une logique de concertation avec les magistrats et les autres acteurs de la justice. Des fonctionnements très différenciés sont aussi observés dans une même juridiction. Mais dans tous les cas, les

magistrats se trouvent dans l'obligation de justifier leur action et le bien-fondé de leur organisation vis-à-vis des autorités (Schoenaers, 2003).

4. Conclusion

- 79 Suite à l'affaire Dutroux, toute une série de réformes est réalisée, fondée sur le renforcement simultané des pouvoirs de la magistrature et des contrôles sur celles-ci, approfondie par la mise en œuvre des réformes des administrations belges, dont celle de la justice. Alors que dans les années 1970 et 1980, la modernisation de l'institution judiciaire n'était promue que par une minorité de magistrats et n'était pas un enjeu majeur pour les parlementaires, elle devient une priorité ministérielle dans les années 2000. L'étude des transformations de l'institution judiciaire belge sous l'influence de logiques managériales nous a permis de montrer que cette tendance de fond modifie l'ethos des professionnels qui y participent, les fondements de leur légitimité, ainsi que le sens qu'ils confèrent à leur activité. L'identité professionnelle des magistrats se trouve durablement affectée, dans la mesure où rendre des comptes et s'efforcer de rendre une justice rapide font désormais partie intégrante de celle-ci. Cela entraîne des changements dans les pratiques de travail individuelles et, dans une moindre mesure aujourd'hui, dans l'organisation collective.
- 80 Ce mouvement de désépécification de la justice se retrouve dans nombre de pays occidentaux (Vigour, 2005). Il se caractérise par une attention accrue portée à l'efficacité, à la gestion des ressources humaines et matérielles, à l'organisation, ainsi que par la volonté de mesurer et de chiffrer ce qui était jusqu'alors perçu comme non chiffrable. Même si les chronologies précises et certains facteurs diffèrent dans leur importance (durée des procédures beaucoup plus longues en France et surtout en Italie, condamnations régulières de la France et de l'Italie par la Cour européenne des Droits de l'Homme, impact politique des enquêtes judiciaires sur les scandales politico-financiers), on observe à chaque fois la présence d'entrepreneurs de réforme de la justice (situés dans différentes arènes judiciaires et politiques) et la connivence de fait avec d'autres acteurs intéressés à la réforme globale de l'État (hauts fonctionnaires, mais aussi cabinets de conseil). Ce mouvement n'en pose pas moins question en raison des enjeux politiques associés à l'administration de la justice. Sous prétexte de rendre l'institution judiciaire plus efficace, certains dispositifs peuvent induire une redéfinition des rapports entre justice et politique.
- 81 Enfin, la prégnance croissante d'une approche managériale met particulièrement en évidence le fait que la justice est soumise aux mêmes pressions que d'autres institutions étatiques et professions : transparence, orientation vers les clients, recherche d'une efficacité et d'une productivité plus grandes, maîtrise des coûts, responsabilité accrue, renforcement des contrôles. Ces similitudes sont manifestes dans les arguments justifiant les réformes de l'État, tous secteurs confondus²⁸, dans leurs orientations, ainsi que dans l'introduction de nouveaux référentiels et logiques d'action.
- 82 C'est sans doute plus généralement à une transformation du modèle bureaucratique et de l'ethos des professionnels œuvrant dans l'administration que l'on assiste aujourd'hui.

BIBLIOGRAPHIE

- Ackermann, W., Bastard, B., 1993. *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*. LGDJ, Paris.
- Allsop, J., Saks, M. (Eds.), 2002. *Regulating the Health Professions*. Sage, London.
- Bézès, P., 2002. *Gouverner l'administration*. Thèse de l'IEP de Paris.
- Bézès, P., 2005. L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France. In: Lacasse, F., Verrier, P.-É. (Eds.), *30 ans de réforme de l'État*. Dunod, Paris, pp. 9-38.
- Bourdieu, P., 1986. La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la recherche en sciences sociales* 64, 3-19.
- Breen, E. (Ed.), 2002. *Evaluer la justice*. Puf, Paris.
- Cartuyvels, Y., 2004. Police et parquet en Belgique : vers une reconfiguration des pouvoirs. *Droit et Société* 58, 523-544.
- Cartuyvels, Y., Mary, P., 2001. Justice de proximité ou proximité de la justice ? États des lieux en Belgique. In: Wyvekens, A., Faget, J. *La Justice de proximité en Europe*. Erès, Paris.
- Castin, M., 2005. Initiatives récentes en matière de mesure de charge de travail dans les cours d'appel. In: Depré, R., Plessers, J., Hondeghem, A. (Eds.), *Managementvormingem in Justice*. Die Keure, pp. 266-287.
- Cavrois, M.-L., Dalle, H., Jean, J.-P., 2002. *La qualité de la justice*. La Documentation française, Paris.
- Commaille, J., 2000. *Territoires de justice*. Puf, Paris.
- Duran, P., 1999. *Penser l'action publique*. LGDJ, Paris.
- Fabri, M., Jean, J.-P., Langbroek, P., Pauliat, H., 2005. *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*. Montchrestien, Paris.
- Garapon, A., 2001. *Bien juger : Essai sur le rituel judiciaire*. Odile Jacob, Paris.
- Hood, C., 1991. A Public Management for all Seasons? *Public Administration Review* 69.
- Johnson, T., Larkin, G., Saks, M. (Eds.), 1995. *Health Professions and the State in Europe*. Routledge, London.
- Kaminski, D., 2002. Troubles de la pénalité et ordre managérial. *Recherches Sociologiques* 1, 87-108.
- Karpik, L., 1995. *Les avocats*. Gallimard, Paris.
- Kuty, O., 1999. Premières analyses sociologiques sur le conseil supérieur de la justice. In: verdussen, M. (Ed.), *Le Conseil Supérieur de la Justice*. Bruylant, Bruxelles, pp. 100-108.
- Mattijs, J., 2006. Implications managériales de l'indépendance de la justice. *Pyramides* 1, 65-97.
- Paradeise, C., 2008. Autonomie et régulation : retour sur deux notions clefs. In: Le Bianic, Th., Vion, A. (Eds.), *Action publique et légitimité professionnelle*. LGDJ, Paris, pp. 194-200.
- Peters, B.G., 2004. Nouveau management public. In: Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Science Po, Paris, pp. 304-310.

- Powell, W., Di Maggio, P. (Eds.), 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago.
- Raine, J.W., Wilson, M.J., 1997. Beyond managerialism in criminal justice. *The Howard Journal of Criminal Justice* 36 (1), 80–95.
- Schoenaers, F., 2003. *Disponibilité des ressources et innovations managériales*. Thèse de l'IEP de Paris.
- Serverin, É., 1997. La proximité comme paradigme de la constitution des territoires de la justice. In: Bellet, M., Kirat, T., Largeron, C. (Eds.), *Approches mutiformes de la proximité*. Hermès, Paris.
- Serverin, É., 2003. Quelles mesures pour la justice ? In: Cadiet, L., Richer, L. (Eds.), *Réforme de la justice, réforme de l'État*. Puf, Paris.
- Sibony, A.-L., 2002. Quelles leçons tirer des expériences étrangères ? In: Breen, E. (Ed.), *Évaluer la justice*. Puf, Paris, pp. 77–144.
- Siné, A., 2006. *L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'État*. Economica, Paris.
- Vauchez, A., Willemez, L., 2007. *La justice face à ses réformateurs (1980–2006)*. Puf, Paris.
- Vigour, C., 2004. Réformer la justice en Europe : analyse comparative des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie. *Droit et Société* 56, 291–325.
- Vigour, C., 2005. *Sociologie politique comparée des réformes de la justice. Cas de la Belgique, de la France et de l'Italie*. Thèse de l'ENS Cachan.

NOTES

1. Cet article présente, au travers du cas belge, une synthèse de l'un des volets de notre thèse, qui porte sur une analyse comparée des réformes de la justice en Belgique, en France et en Italie. Deux principales interrogations guident la thèse : comment analyser sociologiquement le processus réformateur ? Comment l'institution judiciaire est-elle réformée ? L'analyse, centrée à l'origine sur les réformes relatives aux rapports entre magistrature et politique, a été élargie, afin d'étudier plus globalement les transformations au sein de l'institution judiciaire. Les réformes en effet ne constituent qu'un indicateur de tendances plus générales de changement. À l'intersection de la sociologie politique du droit (Commaille, 2000), de la sociologie de l'action publique (Duran, 1999) et de la sociologie des professions, cette recherche s'appuie sur l'étude de la presse générale et professionnelle (entre 1990 et 2003), sur l'analyse des débats parlementaires (relatifs à la création d'un conseil supérieur de la justice [CSJ] notamment), ainsi que sur une trentaine d'entretiens réalisés avec les principaux protagonistes francophones ou néerlandophones des réformes, en 2002 et 2003 pour la Belgique : magistrats (du Siège et du Parquet, appartenant à différentes associations et aux divers niveaux de juridiction) et avocats, conseillers des ministres de la Justice ou de l'Intérieur, membres du CSJ, parlementaires de toutes tendances politiques — sachant qu'en raison de la fréquence des phénomènes de multipositionnalité, nos interlocuteurs cumulaient souvent plusieurs de ces statuts, soit à un moment donné (pluriappartenance), soit compte tenu de leur parcours professionnel (plurifonctionnalité : Vigour, 2005). Ont été sollicitées d'abord les personnes impliquées de manière très visible dans les réformes (c'est-à-dire dont les noms apparaissaient dans les débats parlementaires et dans la presse); à notre demande, celles-ci nous recommandaient de rencontrer d'autres acteurs — leurs « alliés » ou plus souvent leurs « opposants », ou encore des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et des membres des cabinets ministériels avec lesquels les entretiens ont été extrêmement riches (souvent près de trois heures)

2. D'après le *Dictionnaire des sciences humaines* (sous la direction de J.-F. Dortier aux PUF), les fonctions du travail managérial sont les suivantes : la gestion (comptabilité, informatique, locaux), l'organisation du travail (répartition des tâches, définition des responsabilités), les ressources humaines (communication interne, motivation, rémunération, recrutement, formation) le marketing (y compris la communication externe) et la stratégie.

3. En adaptant la définition donnée par Frédéric Schoenaers (2003, p. 252) de la rationalité managériale.

4. Le terme « chef de corps » désigne tous les procureurs et présidents de juridiction, tandis que celui de « chef de juridiction » ne concerne que les membres du siège : présidents de tribunal, Premiers présidents de Cour d'appel, Premier président de la Cour de cassation.

5. D'après l'article 151 de la Constitution, modifié par la loi du 20 novembre 1998, « les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ». Les magistrats du parquet disposent d'une autonomie à l'audience selon l'adage : « la plume est serve, mais la parole est libre ». Jusqu'en 2000 toutefois, une commission regroupant des représentants des principaux partis s'occupe des nominations et promotions des magistrats (pour qui détenir la carte d'un parti était presque indispensable). Il semble néanmoins qu'un « devoir d'ingratitude » ait préservé les magistrats de l'influence du politique dans l'exercice de leur métier.

6. Entre 1970 et 1988, le nombre de dossiers nouveaux a quadruplé, celui des procès en cours a plus que triplé, alors que le cadre des magistrats est passé de 1600 à 1900 entre 1970 et 1993 (celui du personnel administratif des tribunaux de 2300 à 6000), les vacances de postes de magistrats atteignent 15 % par an et le nombre d'avocats a triplé. L'arriéré judiciaire relatif (c'est-à-dire le nombre d'années nécessaire pour traiter toutes les affaires en cours dans l'hypothèse d'un rythme constant) a augmenté entre 1970 et le début des années 1990, puis légèrement diminué, avant d'augmenter à partir du milieu de la décennie 1990 dans les tribunaux et cours civiles (surtout en appel où il était de huit ans en 1991 et de quatre à cinq ans en 1997). La situation est moins grave dans le pénal où l'augmentation du contentieux a été plus réduite (en appel, il pouvait être résorbé en un an en 1997). Cf. *A qui de droit ! Vers une relation de qualité entre le citoyen, le droit et la société*, Rapport de la Commission Citoyen, Droit et Société à la Fondation Roi Baudouin, 2001, pp. 51-56.

7. Le budget du Service Public Fédéral Justice est de 743 millions d'euros en 1993, de 1545 en 2006, soit plus du double (en incluant l'ensemble des niveaux de juridiction, des coûts en personnel ainsi que les établissements pénitentiaires). Cf. SPF justice, *Justice en chiffres 2007* : http://www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/180.pdf. La part de la justice dans le budget fédéral total (y compris amortissements et remboursements de la dette) est de 1,9 % en 2005 (budget réalisé) et de 2,1 % en 2006 (budget ajusté) et 2007 (budget initial).

8. « Pour être dans les critères de Maastricht, [...] au-delà simplement du déficit budgétaire, on devait réduire la dette, donc les budgets n'étaient pas du tout extensibles et donc on a commencé à réfléchir : est-ce que c'est bien géré ? Tout le monde se plaint : il n'y a pas assez de magistrats, mais quel est le management ? Donc tout cela a amené une réflexion sur la justice » (parlementaire francophone libéral, membre de la commission Dutroux).

9. Principalement depuis le début des années 1990. Cette dynamique est poursuivie actuellement dans le projet Phoenix initié en 2001, qui vise à informatiser l'Ordre judiciaire uniformément.

10. Cf. Rapport de MM. Dewael et Giet, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session 1997-1998, n° 1675/4, p. 5.

11. La loi suscite néanmoins des oppositions manifestées par certains dirigeants de la Commission nationale de la magistrature, par la majorité des premiers présidents de tribunaux et

de la Cour de cassation — par peur d'une remise en cause de la hiérarchie au sein de la magistrature avec le nouveau système de nomination et par opposition à certains dispositifs de responsabilisation.

12. Deux associations de sensibilité de gauche : l'Association syndicale des magistrats (ASM) créée à la fin des années 1970 en Wallonie ; *Magistratuur & Maatschappij* (Magistrature et société) fondée en 1992. Mais aussi certains responsables de la Commission nationale de la magistrature, CNM (créée en 1969, elle s'efforce de fédérer l'ensemble des associations et syndicats de magistrats belges, en dépassant les clivages entre Flamands et Wallons, et entre catégories, afin de constituer un interlocuteur unique auprès des pouvoirs publics), ainsi que, plus récemment, des magistrats qui contribuent à la création en mai 2001 de l'Union professionnelle des magistrats (suite aux élections des magistrats au CSJ).

13. Le gouvernement a adopté les principes de la réforme au cours de la législature 2003–2007, qui devraient être mis en œuvre dans la suivante (après expérimentation en juridiction). La première version de la note a fait l'objet d'un avis et d'une proposition alternative du CSJ et elle a été soumise à une large concertation (même si certains acteurs judiciaires l'ont trouvée insuffisante). Cf. http://www.just.fgov.be/themis/PLAN_THEMIS.pdf. Un « plan de management » reconsidère l'organisation, les fonctions et les objectifs stratégiques du ministère de la Justice lui-même et de ses différentes directions : <http://just.fgov.be>.

14. La notion de « management intégral » (ou *integral management*) est au cœur de la réforme de l'organisation de l'institution judiciaire néerlandaise : « l'idée centrale est qu'en unifiant les responsabilités des présidents et des managers, tant au niveau des juridictions que des sections, les présidents seraient incités à adopter une attitude plus managériale » (Sibony, 2002, p. 107).

15. Guy B. Peters note qu'il s'agit là d'un dilemme commun à l'ensemble du secteur public : « En l'absence de normes claires (comme le profit dans le cadre du marché), l'accent mis sur la notion de performance a nécessité le développement d'indicateurs objectifs et subjectifs ainsi que l'augmentation des efforts pour évaluer les rendements (*outputs*) des actions du secteur public » (Peters, 2004, p. 308).

16. Comme les Moyennes unitaires nationales d'activités sectorielles (Munas) : Castin, 2005.

17. Les exigences des justiciables constituent un argument supplémentaire pour les parlementaires et les acteurs judiciaires réformateurs.

18. Depuis 1998, l'article 151 précise : « Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de la justice respecte l'indépendance visée au § 1^{er} ».

19. Pour autant, l'auteur souligne que cette fragmentation fournit un contrepoids interne au monde judiciaire au pouvoir des magistrats, parce qu'elle circonscrit *de facto* leur autonomie.

20. Dans le sillage de revendications en faveur d'un autogouvernement de la magistrature (à l'instar du Conseil supérieur de la magistrature italien) ou « soixante-huitardes » telles que l'institution d'une carrière plane, l'affaiblissement de la hiérarchie, l'ouverture sur la société...

21. « [Les sanctions disciplinaires liées à l'évaluation] c'est une vision très archaïque de la manière dont on peut concevoir le management... Car même dans les entreprises privées, on ne fait plus cela ! » (magistrat francophone de la Cour de cassation, membre de l'ASM).

22. *Moniteur belge*, 16 septembre 2000, pp. 31525–31564.

23. Même si certains regrettent l'absence de cours de gestion.

24. Le président d'un tribunal peut faire assister les juges dont les délais de traitement des dossiers sont les plus longs.

25. Compte rendu analytique, Sénat, 19 novembre 1998, p. 3883.

26. Telles qu'elles apparaissent dans les projets de réformes, les débats que ceux-ci suscitent dans l'arène parlementaire, la presse généraliste et les revues professionnelles, ainsi que dans le baromètre de la Justice belge (enquête périodique depuis 2002).

27. Ainsi nombre de parlementaires estiment qu'il convient d'évaluer la charge de travail des magistrats avant d'augmenter les cadres (i.e. de créer des postes de magistrats).

28. Pour des analyses concernant le secteur de la santé et les professions médicales en Europe, cf. : Johnson *et al.*, 1995 ; Allsop et Saks, 2002.

RÉSUMÉS

Cet article analyse les conditions de légitimation et les modalités d'introduction de logiques et de dispositifs managériaux au sein de l'institution judiciaire, leurs limites et leurs conséquences sur les professionnels du droit. Longtemps étrangère à une approche en termes de coût et d'organisation en raison de la force de la culture professionnelle juridique, la justice est confrontée, en Belgique, mais aussi dans de nombreux pays occidentaux, à la prégnance croissante d'une logique d'efficacité. Accompagnée par certains professionnels du droit, même si les modalités en sont parfois contestées, cette dynamique de changement met en évidence la juxtaposition et la concurrence entre régulations de type juridique, politique et managérial dans l'exercice de la justice. Il en résulte une redéfinition de l'identité professionnelle de la magistrature, une complexification des fondements de sa légitimité ainsi qu'une modification des rapports de force entre professionnels du droit. Le modèle du « bon » magistrat et de la « bonne » justice se trouve ainsi redéfini.

The conditions of legitimating and introducing a managerial approach in the Belgian judicial system are examined, along with their limits and consequences on legal professionals. The professional culture in Belgian courts has, for a long time, been reluctant to cost-analysis and an organizational approach from a managerial perspective. As in many other Western lands however, the judicial system in Belgium is now confronted with the growing impact of a rationale of efficiency. Accepted by certain legal professionals even though specific arrangements came under question, this process of change has brought to light a juxtaposition and competition between various types (legal, political, managerial) of regulations. It has led to: redefining the professional identity of magistrates, increasing the complexity of the judiciary's legitimacy and altering the balance of power between legal professionals. Models of the "good" magistrate and "good" justice have thus been redefined.

INDEX

Mots-clés : Ethos professionnel, Identités professionnelles, Légitimité, Changements, Politiques publiques, Réformes managériales, Efficience, Institution judiciaire, Professionnels du droit, Magistrats, Belgique

Keywords : Professional Identity, Legitimacy, Public Policy, Managerial Reforms, Efficiency, Judiciary, Legal Professions, Magistrates, Belgium

AUTEUR

CÉCILE VIGOUR

Institut des sciences sociales du politique, École normale supérieure de Cachan, bâtiment Laplace,
61, avenue du président Wilson, 94235 Cachan cedex, France
vigour[at]gapp.ens-cachan.fr