



HAL
open science

Les chefs de juridiction : responsabilités accrues et diversité des appropriations gestionnaires

Cécile Vigour

► **To cite this version:**

Cécile Vigour. Les chefs de juridiction : responsabilités accrues et diversité des appropriations gestionnaires. Revue française d'administration publique, 2023, Les mutations de l'administration de la justice, 184, pp.1043-1056. 10.3917/rfap.184.0098 . halshs-04305278

HAL Id: halshs-04305278

<https://shs.hal.science/halshs-04305278>

Submitted on 4 Dec 2023

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.

Les chefs de juridiction : responsabilités accrues et diversité des appropriations gestionnaires

Revue française d'administration publique, 184, juin 2023, p. 1043-56, dossier „Les mutations de l'administration de la justice“ coordonné par C-S. Pinat et N. Jourdain, [10.3917/rfap.184.0098](https://doi.org/10.3917/rfap.184.0098).

Cécile VIGOUR

Directrice de recherche CNRS, centre Émile Durkheim, Bordeaux

Résumé

L'article analyse le travail et les activités de gestion qu'assurent les magistrats chefs de juridiction, chargés à la fois de l'encadrement et de l'organisation du travail, et de relayer ou d'impulser des orientations gestionnaires, à l'instar des autres « cadres intermédiaires de la fonction publique ». D'un côté, à la régulation des flux et stocks de dossiers s'ajoutent des responsabilités budgétaires depuis la LOLF, ainsi qu'en matière de ressources humaines. Une forte centralisation persiste en dépit des discours favorables à l'autonomie des acteurs locaux. De l'autre, des chefs de juridiction agissent en entrepreneurs de changement. Ces magistrats s'approprient diversement leurs rôles selon les caractéristiques de la juridiction ; le type de magistrature (siège ou parquet) ; leur intérêt pour la gestion et leurs expériences professionnelles.

Mots-clés : Gestion, justice, chef de juridiction, magistrats, appropriations, résistances

Abstract - Heads of Court. Increased responsibilities and management diversity

This paper analyses the work and management activities carried out by the chief magistrates. They are responsible for both management and work organization, and for launching managerial orientations, like other “middle managers in the public service.” On one hand, in addition to regulating the flow and stock of cases, they have budgetary and human resources. A strong centralization persists despite the discourses favorable to the autonomy of local actors. On the other hand, heads of court act as change makers. These magistrates differently appropriate their role depending on the court characteristics; the type of magistracy (judges or prosecutors); their own interest for management and their previous professional experiences.

Keywords : New Public Management, justice system, heads of court, managers, resistances to management

Introduction

Les recherches sur les recompositions de la fonction publique identifient de manière stylisée trois principaux groupes professionnels. Les *street-level bureaucrats* – agents « de première ligne » en contact direct avec les usagers – disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire lors de la mise en œuvre des règles de droit dans des cas concrets (Lipsky, 1980)¹. Au sommet de la hiérarchie, les hauts fonctionnaires contribueraient directement à la conception des politiques publiques et de leurs objectifs. Entre deux se situeraient les « cadres intermédiaires de la fonction publique » (Barrier *et al.*, 2015) qui déclinent ces priorités dans un cadre ministériel fortement prédéfini².

Cet article étudie dans cette perspective les rôles et l'accroissement des activités gestionnaires qu'assument les chefs de juridiction et de cour – ces magistrats qui président un tribunal ou une cour d'appel, ou dirigent le parquet (procureur ou procureur général). L'analyse prête attention au contexte organisationnel qui façonne leurs activités, et à leurs conceptions de leurs missions. En quoi consiste leur travail ? Comment se transforme leur rôle dans le sillage des réformes de l'État ? (Bezes, 2009). Cet article montre qu'il est heuristique d'appréhender ces magistrats à la tête des juridictions comme des *middle managers* (Balogun, Rouleau, 2011) ou cadres intermédiaires de la fonction publique. La spécificité de ces derniers réside dans l'ambivalence de leur positionnement, à la fois relais du nouveau management public³ et confrontés aux contraintes qui en résultent.

L'accroissement des tâches de gestion qu'assurent les chefs de juridiction à partir des années 1980-1990 va de pair avec l'introduction, puis l'enracinement, de principes et instruments gestionnaires dans la justice, longtemps étrangers à cette dernière (Jean & Salas, 2008). L'approche gestionnaire se caractérise par une plus grande sensibilité à l'efficacité, à l'efficacé et aux coûts au-delà de l'exigence de qualité (Vigour, 2018 ; *RFAP*, 2016 ; Cadiet *et al.*, 2014). L'efficacité correspond à la capacité à assumer ses missions : protection, lutte contre la délinquance... L'efficacité consiste à faire plus avec autant ou moins de moyens humains et financiers.

¹ Cf. Biland et Steinmetz (2017) pour une discussion des apports et limites d'appréhender les magistrats de première instance comme des *street-level bureaucrats*.

² Il importe de souligner deux nuances majeures quant à l'application de cette catégorie aux magistrats. D'une part, une partie des chefs de juridiction ont participé à définir les politiques nationales dans leurs postes antérieurs, en détachement en tant que conseiller ministériel ou dans l'une des directions du ministère de la justice. D'autre part, les chefs de juridiction exercent leur autorité majoritairement sur des cadres, plus précisément au sein d'une « bureaucratie professionnelle », c'est-à-dire une organisation composée de professionnels très qualifiés qui disposent d'une forte autonomie dans le contenu de leur travail et l'organisation de celui-ci (Mintzberg, 1993).

³ Le Nouveau Management Public repose sur plusieurs principes « d'intensité variable dans le temps, selon les pays et les organisations : l'accent sur l'efficacité et la réduction des coûts ; le recours systématique à des méthodes et pratiques de gestion issues du secteur privé ; la mesure des performances et l'évaluation de l'action grâce à des indicateurs et standards formels et mesurables ; de nouveaux modes de gestion du personnel ; le recours aux mécanismes de marché et à la concurrence (*marketization*) ; l'ouverture aux entreprises privées pour assurer un service public (*privatization*) ; et la responsabilisation des services publics en entités autonomes (*corporatization*, adapté de C. Hood, 1995, p. 96, et de Galetto *et al.*, 2014). » (Vigour, 2018, p. 15).

L'importance accrue de ces principes d'action se double d'un changement d'appréhension de l'institution judiciaire en termes de « service public de la justice » à partir des années 1990 (Dumoulin, Delpeuch, 1997).

Plusieurs caractéristiques différencient la direction des juridictions d'autres formes d'encadrement dans la fonction publique. D'une part, contrairement aux hôpitaux publics par exemple (Belorgey, 2010 ; Schweyer, 2017), ce sont des professionnels eux-mêmes – les magistrats – qui exercent les fonctions de direction, et non un directeur administratif recruté pour ses compétences gestionnaires. Dans la justice, la gestion du corps est donc assurée par des professionnels, souvent expérimentés, qui tirent leur légitimité en partie de leurs compétences professionnelles⁴. D'autre part, en raison du statut des magistrats (indépendance du siège), leur recrutement relève de quatre instances : le Conseil supérieur de la magistrature, la Direction des services judiciaires (au sein du ministère), le ministre et, pour le parquet, le Président de la République (Jacquot *et al.*, 2022, p. 119-137). En outre, devenir chef de juridiction implique une mobilité géographique dans un autre tribunal ou cour, dans le souci de garantir l'impartialité de la justice.

Cet article s'inscrit dans une perspective de sociologie de l'action publique, intégrant les apports de la sociologie des professions et de la sociologie des organisations. Il s'appuie sur 135 entretiens réalisés depuis 2010 avec des magistrats et personnels de greffe dans une dizaine de juridictions de province et de région parisienne, et à la chancellerie ; au ministère des finances, auprès de consultants (intervenues en juridiction ou à la chancellerie) et de l'instance en charge des réformes de l'État⁵. Ces enquêtes ont été précédées et suivies de l'analyse de documents budgétaires et gestionnaires (projets de loi de finances et projets annuels de performance depuis 2001), l'étude de multiples rapports (parlementaires, Cour des comptes...)⁶.

Cet article montre, d'une part, que les chefs de juridiction assument des fonctions d'encadrement, de gestion et d'organisation du travail. D'autre part, ils relaient et concrétisent les politiques et orientations nationales, et agissent pour certains en entrepreneurs de changement dans leur juridiction ou leur cour. Enfin, il existe différentes manières d'être chef de juridiction et de s'approprier ce rôle et leurs composantes gestionnaires.

⁴ Les magistrats peuvent postuler après avoir atteint le premier grade, soit sept années d'exercice. Selon une présidente de juridiction, les carrières les plus ascendantes correspondent le plus souvent à des prises de responsabilité en juridiction dès la première décennie dans la magistrature ; ceci expliquerait en partie pourquoi les femmes accèdent aussi peu à des postes de direction, leurs enfants étant alors en bas âge. Un autre frein tient à l'obligation de mobilité qui, hors région parisienne, implique souvent un déménagement.

⁵ Parmi lesquels 20 chefs de cour ou de juridiction et leurs adjoints, dont 8 femmes. La référence à ces entretiens est indiquée entre parenthèses après les citations.

⁶ Ces enquêtes se sont inscrites dans deux projets – TempsJus et ManaJustice – financés par la mission de recherche Droit et justice (2009-2011), et par le conseil régional d'Aquitaine (2013-2017). Elles ont été complétées depuis 2019.

I. Assurer le « bon » fonctionnement de la juridiction : un rôle d'encadrement, de gestion et d'organisation du travail

Les chefs de juridiction et de cour sont d'abord chargés de veiller au « bon » fonctionnement de la juridiction ou de leur cour. L'attention accordée aux flux et stocks d'affaires, et à l'organisation, va de pair avec l'exercice de nouvelles responsabilités et l'intériorisation de normes professionnelles relatives à la gestion budgétaire et des ressources humaines.

I.1. La gestion des flux et des stocks, une vigilance quotidienne

Les stocks et flux de dossiers font l'objet d'une vigilance quotidienne du procureur et du président du tribunal dès les années 1990. Au pénal, il s'agit de ne pas engorger les audiences, en sélectionnant en amont les faits et contentieux qui y seront jugés (Vigour, 2015). Ceci implique des concertations au parquet et au siège, et par pôles de spécialisation, afin de privilégier d'autres procédures :

« C'est presque une obsession de veiller à la fluidité des procédures pour ne pas créer des bouchons [...] L'idée est de ne faire venir devant le tribunal correctionnel que les choses qui ne peuvent pas être prises par un autre mode de poursuites. [...] On définit véritablement notre politique pénale en fonction de la capacité que l'on a à traiter et à orienter les affaires » (procureur en région parisienne près un tribunal de taille moyenne A).

Or, le parquet fait face concomitamment à l'injonction d'accroître le taux de réponse pénale et de réduire les classements sans suite. En moyenne, 60 à 70% des faits poursuivis le sont selon d'autres modalités depuis 2008⁷. Cela conduit le parquet à privilégier les procédures mobilisant le moins les magistrats du siège. Au civil, trois étapes-clés sont surveillées à travers les délais de mise en état, de délibéré et de notification des jugements (Vigour, 2019). Le suivi statistique et les activités de reddition des comptes occupent une place croissante dans le travail des responsables du greffe, des chefs de juridiction et de service, ou de leurs adjoints.

Il en résulte une attention accrue à l'organisation des services et activités. Or, assurer une meilleure gestion des flux implique de prendre conscience des interdépendances entre services. Concrètement, les chefs de juridiction ou de service, avec la direction des greffes, les régulent au travers des modalités suivantes : les redéploiements de personnel dès que des « goulots d'étranglement » ou stocks trop importants sont identifiés, quitte à modifier la politique judiciaire ;

⁷ Calculs personnels à partir des *Chiffres clés de la justice* annuels.

une gestion différenciée des dossiers selon leur degré d'urgence, de complexité ou leur ancienneté ; des dispositions destinées à réduire les jeux avec le temps des parties.

I.2. Une gestion des ressources humaines empêchée ?

Après consultation et dans un contexte d'extension du nombre d'affaires statuées en juge unique, les chefs de juridiction répartissent le contentieux par chambre, pôle ou service, et définissent l'affectation des magistrats dans les ordonnances de roulement, quitte à faire des réajustements en cours d'année selon les mobilités de personnels et le volume des contentieux. Au niveau régional, les chefs de cour peuvent aussi, depuis la loi du 23 mars 2019, répartir les contentieux entre tribunaux judiciaires proches, afin de les spécialiser, après consultation des chefs de juridiction et du conseil de juridiction concerné (cette instance inclut des partenaires ou acteurs extérieurs à la justice : élus, collectivités territoriales...). Un « statut de gestionnaire de crise » (Jacquot et *al.*, 2022, p. 32) et des pouvoirs en matière de réorganisation et de transfert de l'activité sont en outre reconnus aux premiers présidents et au président du tribunal judiciaire par les deux ordonnances du 25 mars 2020 et du 18 novembre 2020.

Toutefois, plusieurs caractéristiques de l'organisation judiciaire réduisent les pouvoirs d'action des responsables. D'une part, la direction d'une juridiction est pluricéphale, en raison de la dyarchie entre le procureur et le président du tribunal, et du fait d'une hiérarchie distincte sur le greffe, même si l'autorité des chefs de juridiction sur ce dernier a été réaffirmée en 2007. Or, réorganiser un service, recourir aux comparutions immédiates... implique une concertation entre les chefs de juridiction et le directeur des greffes, réunis en comité de gestion depuis 2014.

D'autre part, la mise en œuvre d'un management se heurte à plusieurs contraintes, au-delà des sous-effectifs de magistrats et de greffiers, et de la mobilité importante des premiers⁸. Le chef de juridiction dispose de peu de moyens pour contrôler l'avancement du travail, surtout au siège, en raison de l'indépendance des magistrats. Il assure toutefois leur évaluation, si cruciale dans la progression de carrière. Par contre, il ne choisit pas les magistrats affectés, de sorte que le management consiste souvent à « faire avec ». De plus, un magistrat chef de service ne dispose pas de pouvoir hiérarchique sur ses collègues au siège.

Cette organisation est incohérente avec les très fortes interdépendances séquentielles (Thompson, 1967) qui existent entre les magistrats du siège, ceux du parquet et les greffiers. *A contrario*, certains magistrats insistent sur la nécessité de concevoir la justice comme une chaîne qui va des services de police et de gendarmerie jusqu'à l'administration pénitentiaire, en incluant les

⁸ 10 % de postes vacants au greffe en moyenne dans les juridictions, sans compter les congés maladies. La mobilité annuelle atteint 20 % en moyenne dans la magistrature (Danet, 2017).

avocats, notaires, huissiers, services du Trésor pour les amendes – à l’instar de ce président de tribunal qui, en détachement à la chancellerie, a mis en œuvre la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) :

« À partir du moment où on travaille dans une chaîne, il faut [...] que la chaîne soit dans un circuit. Or, c’est très compliqué de dématérialiser des institutions qui ont travaillé jusqu’ici en tuyaux d’orgue. La police dépend de la hiérarchie policière, les barreaux fonctionnent localement et ont une organisation verticale très peu étendue, le Trésor a sa chaîne, les huissiers ont leur propre métier. L’organisation transversale est un sujet à son balbutiement » (président d’un grand tribunal de province C).

Les coopérations interprofessionnelles deviennent un enjeu crucial dès lors que rendre la justice dans un délai raisonnable est affirmé comme une priorité, puisqu’une décision judiciaire résulte d’une production collective.

Les chefs de juridiction témoignent d’un intérêt variable pour ce qui relève de la « gestion » des ressources humaines. Ce sont des femmes cheffes de juridiction et directrices de greffe qui insistent sur son importance : tenir compte lors de l’établissement des ordonnances de roulement des besoins de la juridiction certes, des goûts et compétences professionnels, mais aussi des contraintes liées à l’articulation entre vies professionnelle et familiale, surtout dans les cas où les juges concernées sont affectées loin de leur domicile, par exemple, lors de leur première nomination. Or, la (non-)prise en compte des attentes professionnelles et personnelles des magistrats affecte fortement leurs conditions de travail. De plus, une différence majeure réside dans le management plus ou moins directif des chefs de juridiction et de service, et la solidarité que ces derniers encouragent ou non entre les chambres ou services. Un management distant, consistant à ne pas arbitrer les désaccords relatifs à la répartition du travail entre magistrats et greffiers dédiés à un contentieux, peut contribuer à la souffrance au travail de personnels débordés, surtout en cas de postes vacants. Or, les chefs de juridiction ont un rôle crucial en termes de soutien, de reconnaissance du travail réalisé, et de vigilance à l’égard du risque d’épuisement professionnel, déjà notoire dans les enquêtes menées en 2010 parmi les magistrats sans responsabilité gestionnaire⁹.

I.3. Responsable budgétaire : un « pilotage » sous contrainte, une autonomie réduite

L’intégration de nouvelles compétences en matière budgétaire à partir de 2001-2006, dans le cadre de la LOLF, élargit les rôles des chefs de juridiction, des directeurs de greffe et de leurs

⁹ Pour un état des lieux sur la souffrance au travail, voir le *Livre blanc* de l’Union syndicale de la magistrature (USM, 2015).

adjoints, ainsi que les attributions des services administratifs régionaux, qui assurent la gestion des moyens financiers et matériels au niveau des cours d'appel. Il en résulte un suivi des dépenses et des efforts pour maîtriser les frais de justice : analyses génétiques, scellés... Les chefs de juridiction sont responsables des marchés publics et ordonnateurs secondaires en matière de frais de fonctionnement, de frais de justice, de dépenses de personnel et d'aide juridictionnelle. Depuis 2012, seuls 9 chefs de cour ont le statut de responsables de budgets opérationnels de programme (Vigour, 2019, chap. 4). À ce titre, ils « négocient » les budgets lors des dialogues de gestion avec la chancellerie.

Toutefois, le « pilotage » budgétaire s'effectue sous contraintes. Le manque de « sincérité budgétaire », le fait que le budget soit surtout composé de dépenses obligatoires, le maintien d'une allocation des crédits très fractionnée créent un écart avec les promesses de la LOLF d'accorder davantage d'autonomie aux responsables du budget, excepté entre 2006 et 2008 (Marshall, 2011). Un contrôle de l'administration centrale et une verticalité assez forts persistent dans le processus budgétaire. De plus, la hausse du budget de la mission Justice bénéficie surtout à l'administration pénitentiaire, même si le budget des services judiciaires augmente d'un tiers en euros constants entre 2005 et 2020, bien que de manière irrégulière¹⁰. En outre, les injonctions politiques de systématisation et de graduation des réponses pénales se font plus pressantes à partir des années 2000, alors que la chancellerie et les juridictions se fixent comme priorité de contenir délais et stocks de dossiers et que le nombre d'affaires nouvelles devant les juridictions civiles et commerciales, ou de décisions en matière pénale augmente jusqu'en 2016 inclus¹¹, sans accroissement équivalent des effectifs. Les marges de manœuvre des chefs de juridiction s'en trouvent réduites.

En dépit de ces contraintes, certains parviennent à en dégager – par exemple en veillant à ce que tout le travail réalisé par les magistrats et le greffe, et celui restant à accomplir, soit comptabilisé dans les statistiques de la juridiction :

« Il faut arriver à inculquer, aussi bien aux greffes qu'aux magistrats, la nécessité d'enregistrer non seulement ce qui est traité, mais ce qui n'est pas traité. [...] Expliquer aux magistrats et aux greffiers qu'il vaut mieux perdre une journée dans la production des décisions plutôt que d'omettre d'enregistrer tout ce qui arrive. [...] Car cela] détermine les moyens qu'on nous attribue » (président d'un tribunal de région parisienne de taille moyenne A).

Les statistiques peuvent être mobilisées pour souligner les sous-effectifs en magistrats ou

¹⁰ Calculs personnels à partir des *Projets annuels de performance*.

¹¹ Source : *Chiffres clés de la justice* annuels.

greffiers, et obtenir des personnels supplémentaires (magistrats ou greffiers placés, contractuels de catégories A et B), *via* des contrats d'objectifs et autres dispositifs d'accompagnement de la chancellerie.

L'élargissement des compétences budgétaires et en termes de ressources humaines atteste l'importance des fonctions d'organisation et de gestion que les chefs de juridiction assurent, en tant qu'encadrement intermédiaire et même, pour les présidents de petits et moyens tribunaux et procureurs près ceux-ci, encadrement de proximité.

II. Relayer et concrétiser les politiques nationales et orientations gestionnaires

Pour J. Barrier *et al.* (2015, p. 15), les cadres intermédiaires de la fonction publique assurent un « rôle d’ajustement, de mise en cohérence et de traduction opérationnelle de multiples injonctions réformatrices, qui s’accompagne du déploiement de nouvelles compétences, techniques et savoirs de gestion ». Plus encore, « par leur position hiérarchique, les responsabilités qu’ils exercent et le rôle qui leur est prescrit, ces cadres sont amenés à donner du sens, à mettre en forme et à stabiliser des procédures et des règles dans un contexte incertain, marqué par de multiples réformes. Ils prennent ainsi en charge tout un ensemble « d’activités administratives constituantes », au sens de P. Bezes et O. Join-Lambert (2010), qui « véhiculent des valeurs » et « diffusent des normes destinées à réguler les fonctionnements et les comportements du milieu administratif » » (*ibid.*, p. 140). De fait, les chefs de juridiction assument à la fois une fonction de relais et d’adaptation aux niveaux régional et local des politiques nationales ; et impulsent des orientations gestionnaires, du national ou de leur propre initiative. Les chefs de juridiction représentent aussi l’institution judiciaire auprès d’autres services de l’État, et des médias (dimensions que nous ne développerons pas).

II.1. Décliner et ajuster les politiques nationales, donner du sens et stabiliser des règles

Les attentes du politique, exprimées aux niveaux national et local, se focalisent sur l’efficience dans la gestion des ressources, et l’efficacité – surtout conçue en termes de lutte contre la délinquance ou de prévention, malgré des priorités variables dans le temps (par exemple, face aux violences entre ex-partenaires intimes). Certains principes qui guident les politiques de justice nationales ont de forts effets sur l’activité des juridictions, comme la systématisme et la gradation des réponses pénales. Les chefs de juridiction assument un rôle majeur dans la déclinaison locale des politiques judiciaires définies nationalement. En définissant des priorités, ils et elles impulsent et animent les politiques judiciaires au niveau régional ou local. En matière de sécurité notamment, le procureur en informe ces partenaires ou se concerta avec ces derniers (Douillet et de Maillard, 2008 ; Gautron, 2010) ; établit des démarches partenariales avec les acteurs extérieurs à la juridiction : police et gendarmerie, préfecture, mairies, associations de suivi socio-judiciaires, etc. Cette implication entre parfois en tension avec l’exigence d’indépendance et d’impartialité (Salas, 2010, p. 103).

À l’instar des autres cadres (Boltanski, Chiapello, 1999), la fonction d’animation d’équipe

est valorisée. Si ce rôle est affirmé depuis plus longtemps au parquet, dont l'activité s'inscrit davantage dans un collectif de travail, un décret du 26 avril 2016 renforce les organes visant à créer du collectif dans la juridiction à travers les assemblées générales (au siège, au parquet, pour la magistrature ou incluant le personnel de greffe) et le conseil de juridiction. Ces instances visent à renforcer la capacité à dialoguer au sein de la magistrature ou avec le greffe, à donner du sens aux politiques menées et aux décisions prises, et à forger des consensus. Elles peuvent aussi conforter des normes ou pratiques de travail partagées.

II.2. Être des entrepreneurs de changement ?

Impulser des changements passe à la fois par le relais des orientations politiques émanant du national, et la capacité des chefs de juridiction à innover aux niveaux régional et local.

Leur créativité pour faire face aux défis de gestion auxquels ils sont confrontés est un phénomène ancien. Dès les années 1990, en atteste la conception d'alternatives aux poursuites, et du traitement en temps réel – permanences téléphoniques où les substituts décident de l'orientation des poursuites sur la base des informations que les officiers de police judiciaire ou gendarmes leur communiquent oralement ou par mail (Bastard et Mouhanna, 2007). La chancellerie généralise ensuite au niveau national ces innovations qui visent à réduire les délais et le nombre de magistrats impliqués. L'élaboration de référentiels de charge de travail (comme le dispositif PILOT), adaptés aux besoins des juridictions, en témoigne aussi. Ces référentiels consistent à se mettre d'accord sur un temps moyen d'accomplissement de certaines activités.

Qu'en est-il du rôle des chefs de juridiction comme acteurs pivot des appropriations locales des orientations modernisatrices ? Les responsables de juridiction sont nombreux à partager le souci de disposer d'instruments de pilotage et de perfectionner ceux qui sont à leur disposition, même si certains chefs de cour et de juridiction en fin de carrière estiment que les remontées de leurs adjoints, même non quantifiées, leur suffisent dans le cadre de relations personnelles fondées sur la confiance. En revanche, les chefs de juridiction s'engagent de manière très différenciée dans les démarches qualité et l'optimisation des flux de dossiers comme le *lean management* mis en œuvre dans certaines juridictions entre 2009 et 2012. Certains enrôlent leurs collègues réservés ou hostiles :

« L'incontournable, c'est, localement, des chefs de juridiction qui sont convaincus de la nécessité de réfléchir à une organisation différente au sein de leurs services, qui arrive à porter aussi cette parole-là auprès de la hiérarchie intermédiaire. [...] Les réductions [de

délai] majeures ont été constatées lorsque vous avez eu cet effet de mobilisation interne à la structure » (magistrate, bureau de la performance et des méthodes, Direction des services judiciaires).

D'autres se saisissent volontiers de l'intervention des consultants pour impulser des changements dont ils estiment qu'ils n'auraient pas été en mesure, en leur absence, de les faire adopter par leurs collègues, tels que l'augmentation du nombre d'audiences mensuelles et de dossiers appelés. Pour illustrer sa mission de paratonnerre, un consultant se réfère au joueur de flûte d'Hamelin :

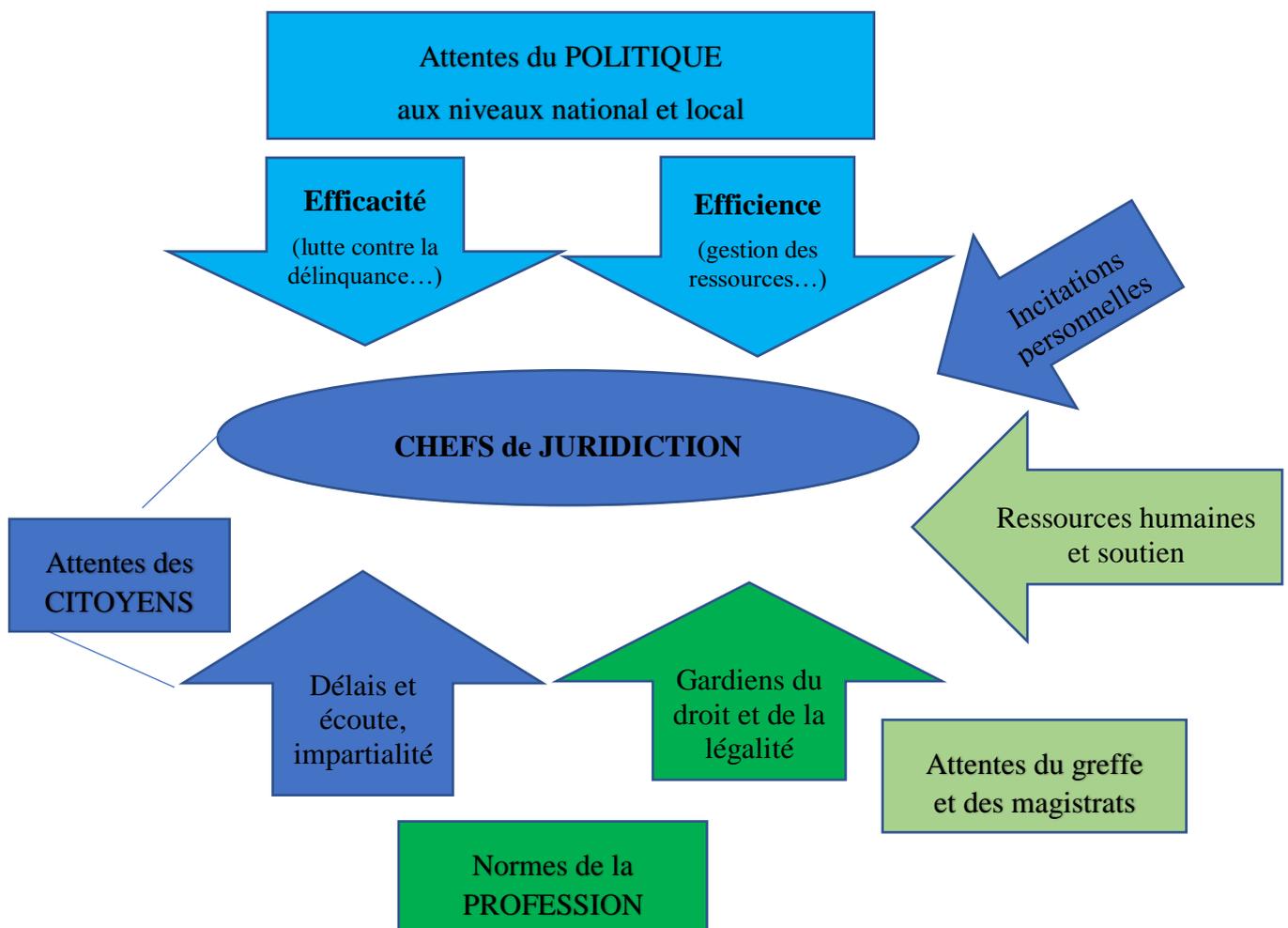
« Le consultant peut cristalliser sur lui un certain mécontentement. C'est l'histoire du joueur de flûte qui attire les rats hors de la ville avec les sons qu'il sort de sa flûte. Eh bien, c'est aussi le rôle du consultant : il nettoie et aide à la mise en place de choses nouvelles sans que le management en porte la responsabilité. Cela permet la dilution du choc [...] et le dénouement de situations potentiellement conflictuelles. »

Certains chefs de juridiction, qui ont intégré les idéaux gestionnaires, les mobilisent pour remodeler l'organisation et les pratiques du travail dans leurs juridictions. D'autres doivent composer avec les résistances de leurs collègues afin de faire advenir des transformations progressives. D'autres encore transmettent les attentes de la chancellerie sans s'engager personnellement, par exemple parmi celles et ceux qui sont en fin de carrière dans de petites juridictions.

III. Des manières différentes de concilier ces injonctions multiples

Les chefs de juridiction sont donc confrontés à des injonctions multiples : gestionnaires, politiques et juridiques (cf. schéma 1). En tant que gestionnaires, les chefs de corps organisent et répartissent le travail. Les attentes du politique portent aussi sur l'impulsion et la mise en œuvre des politiques et orientations nationales, qu'elles portent sur des enjeux gestionnaires exclusivement ou non. De plus, les attentes des citoyens ne concernent pas seulement les délais, mais plus encore l'écoute et l'empathie des professionnels du droit (Vigour *et al.*, 2022). Enfin, magistrats guidés par leurs normes professionnelles, certains chefs de juridiction, surtout au siège, se perçoivent comme les gardiens du droit et de la légalité.

Schéma 1 - Les chefs de juridiction aux prises avec des injonctions multiples



Source : librement inspiré d'un schéma d'Osterlind *et al.* (2007, p. 141) à propos des directeurs d'école suédois tiraillés entre Nouveau Management Public et leadership pédagogique.

Comme d'autres groupes professionnels (Bezes et Demazière, 2011), les chefs de juridiction et de cour concilient différemment ces injonctions. De plus, leurs responsabilités croissantes en matière de gestion changent aussi les modes d'accomplissement des fonctions juridictionnelles dans l'ensemble de la magistrature.

III.1. Des profils différenciés

Les chefs de juridiction et de cour s'approprient diversement leurs fonctions selon les caractéristiques de la juridiction, le type de magistrature (siège ou parquet), ou leurs compétences et intérêts en matière de gestion, leurs expériences professionnelles antérieures et leur personnalité.

Leur travail varie d'abord selon la taille des juridictions. Dans les plus petites, les chefs de juridiction doivent concilier activités juridictionnelles et de gestion ; ce soutien juridictionnel est attendu de leurs collègues. Dès que les juridictions atteignent une taille moyenne, les chefs de juridiction consacrent un temps minime au juridictionnel, à l'exception éventuelle des référés ; ils se concentrent sur la gestion, aidés par une équipe, composée des vice-présidents et vice-procureurs, et pour les chefs de cour, de secrétaires généraux, des premiers présidents de chambre, et du service administratif régional. Ce rôle, comme l'emprise des principes et instruments gestionnaires, dépendent aussi de la masse du contentieux et de l'ampleur des stocks dans la juridiction¹².

Le rôle de chef de juridiction diffère au siège et au parquet. Cette différence ne tient pas tant aux conditions et procédures de nomination différenciées des chefs de corps qu'au fonctionnement plus hiérarchisé du parquet. L'autorité du procureur et un style directif de management y sont acceptés, tandis qu'au siège, *a fortiori* dans les cours d'appel, le chef de corps est davantage perçu comme un *primus inter pares*, selon une expression qui revient régulièrement en entretien. De plus, si le travail des magistrats du parquet est davantage enserré dans des contraintes de flux, notamment dans les services de traitement en temps réel, les parquetiers sont bien moins critiques que les juges à l'égard de la gestion.

L'appropriation des injonctions gestionnaires par les chefs de juridiction est aussi variable. La formation initiale et les expériences professionnelles hors juridiction façonnent la perception du fonctionnement et de l'organisation judiciaires¹³. Si les compétences et expériences en management ne constituent pas un prérequis pour accéder à des fonctions de direction dans la magistrature, le

¹² L'emprise des principes et instruments gestionnaires semble plus forte à Paris et dans des juridictions situées en région parisienne pour ce motif.

¹³ Les deux directeur et directrice de greffe les plus sensibles aux dimensions organisationnelles sont titulaires d'un master en organisation ou en management.

Conseil supérieur de la magistrature et la Direction des services judiciaires prennent en compte l'intérêt affiché pour la gestion. Pour ces instances, certaines formations constituent un « vivier » de magistrats à haut potentiel, tout en formant celles et ceux qui occupent déjà des postes d'encadrement : le cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), le plan de formation des cadres, le cycle interministériel de management de l'État (CIME) et, depuis 2022, le cycle approfondi à l'administration, à la gestion et au management (CAGEM, Jacquot *et al.*, 2022, p. 111-116). De plus, les magistrats qui ont exercé des fonctions de management en juridiction ou non juridiques à la chancellerie ou en dehors de la justice s'approprient davantage les principes et instruments gestionnaires :

« On a un vieux conflit, complètement faux, le conflit délai-rentabilité, dans un dialogue avec qualité-travail artisanal. Le juge a le sentiment, dès qu'on lui demande des délais, qu'on perturbe la qualité de ce qu'il fait [...] C'est quelqu'un qui ne veut pas rentrer dans le moule et tenir compte du fait qu'il est dans une structuration budgétaire qui fait que tout a un coût et qu'on doit expliquer pourquoi les deniers publics sont dépensés dans tel sens » (président d'un grand tribunal de province C).

Être en position de responsabilité peut conduire à une perception plus positive des dispositifs gestionnaires, que ces derniers soient suggérés suite à des missions d'audit ou d'inspection, ou promus par des consultants du secteur privé. En effet, ces derniers les « équipent » en savoirs et savoir-faire quant à la conduite du changement et au désamorçage de certaines situations conflictuelles (Vigour, 2019, chap. 5 et 6). Cet effet de position se double d'un effet de trajectoire : quand les professionnels du droit détachés à la chancellerie ou ailleurs reviennent en juridiction, leur socialisation à une logique d'évaluation, à l'analyse des organisations ou de la performance selon les cas empreint leur activité et les rend plus réceptifs aux dispositifs gestionnaires, comme ces magistrats en témoignent en entretien. Le lien de causalité existe aussi en sens contraire : davantage de professionnels du droit sensibles aux dimensions gestionnaires ou que ces aspects ne rebutent pas, postulent comme chef de juridiction, à la Direction des services judiciaires, à l'Inspection générale de la justice ou au secrétariat général du ministère. Les manières d'être chef de juridiction diffèrent donc selon leurs expériences antérieures.

Leur mission dépend aussi du degré d'acceptation du changement dans la juridiction. En effet, les chefs de corps doivent composer avec les aspirations des magistrats qui y œuvrent. Comme le soulignent J. Barrier *et al.* (2015, p. 25), « l'activité, le rôle et la position des cadres [...] sont ainsi structurés par la rencontre entre, d'une part, une trajectoire individuelle qui leur confère diverses ressources et, d'autre part, un espace social déjà fortement structuré ».

Enfin, la manière d'assumer cette fonction diffère selon le style de management des

procureurs et présidents. À partir de l'étude comparée de la mise en œuvre du *lean management* dans plusieurs juridictions entre 2009 et 2012 principalement (Vigour, 2017, 2019 chap. 6), il est possible d'émettre l'hypothèse que des styles plus directifs peuvent en première instance imposer davantage de changements formels, tels que des réorganisations de services ou changements des pratiques professionnelles. Mais le caractère plus autoritaire des mesures peut conduire à des pratiques de freinage : manque de zèle, non-implication dans des groupes de travail... Un style plus délibératif, appuyé sur des décisions plus consensuelles, par exemple en faisant des tests ou expérimentations dans la juridiction, est le gage d'une appropriation plus durable des instruments.

III.2. Des appropriations contrastées de la gestion : de fortes différenciations internes à la magistrature

Dans le reste de la magistrature aussi, l'emprise des changements et instruments gestionnaires varie selon la profession, les contentieux, la position hiérarchique et les fonctions hors juridiction exercées, la formation et les juridictions. La tribune dite des 3 000 magistrats, publiée dans *Le Monde* en novembre 2021¹⁴, montre que l'appropriation des principes gestionnaires, même parmi les chefs de juridiction ou de service, est loin d'être inconditionnelle en raison de l'ampleur de la charge de travail, de la pression induite par la politique des chiffres, de la brièveté du temps consacré à chaque affaire à l'audience et de la perte de sens qui en résulte.

Néanmoins, la diversification des compétences attribuées aux chefs de juridiction accroît la distance entre la hiérarchie et les autres magistrats. En effet, elle accentue l'hétérogénéité des systèmes de valeurs au sein de la profession. Les différences entre les magistrats qui souhaitent accéder à des postes de direction et leurs collègues qui ne les visent pas, surtout en début de carrière, sont très marquées en entretiens, comme le montre l'extrait ci-dessous :

« Les audiences sont constituées par rapport aux objectifs... Quand j'étais au JAF, à un moment, c'était horrible. Le premier vice-président avait fixé vingt dossiers pour les audiences de référés. [...] Si la présidente de chambre [...] veut des chiffres extraordinaires et qu'elle décide que ce sera vingt-cinq dossiers, le petit juge de base ne pourra rien faire » (juge placée dans un grand tribunal de province C).

L'accroissement des tâches de gestion assumées par les chefs de juridiction contribue au

¹⁴ L'appel de 3 000 magistrats et d'une centaine de greffiers : « Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout », *Le Monde*, 23 novembre 2021.

changement du sens et des modes d'accomplissement des fonctions juridictionnelles dans la magistrature. Par leurs prescriptions et leurs usages, les principes et instruments gestionnaires modifient certaines pratiques professionnelles, ainsi que les représentations de la profession et des fondements de sa légitimité. Les formations au management renforcent ce processus, en donnant du sens à ces transformations, en diffusant de nouvelles normes et incitations à agir. Ces changements dans l'éthos professionnel¹⁵ influencent la manière dont les magistrats appréhendent leur activité.

Les différences d'attitudes à l'égard des principes et dispositifs gestionnaires s'expliquent en partie au regard des trajectoires professionnelles et perspectives de carrière des magistrats. La distinction entre les cosmopolites et les locaux établie par A. W. Gouldner (1957, 1958) est utile. Les cosmopolites se réfèrent aux critères de professionnalisme émis par des groupes extérieurs à l'institution de rattachement (ici la juridiction) ; ils ressentiraient une plus faible affiliation institutionnelle, et s'impliqueraient moins dans le collectif. Les locaux se caractérisent par les traits inverses. Ce faisant, A. W. Gouldner établit un lien entre le contenu du travail, le type de marché du travail et l'affiliation institutionnelle. O. Kutry (1971, p. 12) identifie deux autres facteurs : l'étendue du marché du travail ; la congruence entre les valeurs et objectifs des professionnels et les valeurs et objectifs de leur institution. Ici, les cosmopolites correspondent à des magistrats qui ont une forte mobilité professionnelle, parfois seulement en région parisienne et à proximité, ou en détachement : à la chancellerie, dans l'enseignement ou la recherche... Par contraste, les locaux se situent davantage en province et dans des mobilités plus restreintes : une majorité de magistrats restent dans un bassin d'emploi régional au cours de leur carrière, excepté les premières affectations souvent en région parisienne, dans le nord et l'est (Danet, 2017 ; Demoli et Willemez, 2019). L'hypothèse d'une distinction durable dans la magistrature quant au contenu du travail, mais aussi selon les normes qui l'orientent et l'affiliation institutionnelle, mériterait d'être approfondie lors d'enquêtes ultérieures.

En revanche, les enquêtes menées ne permettent pas de répondre quant aux effets des orientations politiques et syndicales, et de l'âge et de la génération. Les magistrats les plus hostiles à la gestion se retrouvent aussi bien en début qu'en fin de carrière, par contraste avec ce qui les a motivés pour exercer ce métier.

¹⁵ Par le terme « éthos », M. Weber (2003) désigne des dispositions d'esprit qui impriment une orientation à l'action et façonnent les pratiques sociales.

Conclusion

Cet article montre l'intérêt d'appréhender les chefs de juridiction comme des cadres intermédiaires de la fonction publique. D'un côté, tandis que leurs activités juridictionnelles deviennent marginales, excepté dans les petites juridictions, les chefs de corps assument un rôle croissant d'organisation et de répartition du travail, et plus généralement en matière de gestion des ressources humaines et budgétaires. Une forte centralisation persiste en ces deux domaines, malgré les discours en faveur d'une plus forte autonomie aux acteurs locaux. De l'autre, leur travail consiste à décliner et à ajuster les politiques nationales au contexte de leur juridiction ou de leur cour. Certains agissent en entrepreneurs de changement, soit en promouvant les orientations gestionnaires définies au niveau national, soit de leur propre initiative.

Plusieurs dimensions importantes qui ne sont guère abordées dans la littérature méritent d'être approfondies dans des recherches ultérieures : le poids du genre dans l'accès aux postes de direction dans la magistrature et leur progression de carrière dans ce type de responsabilités ; il serait aussi « crucial de resituer les schèmes de représentation et les pratiques des cadres intermédiaires dans des trajectoires » (Barrier *et al.*, 2015, p. 24).

Bibliographie

(2016), *Revue française d'administration publique*, n° 159, dossier « La qualité de la justice administrative ».

Balogun J., Rouleau N. (2011), "Middle Managers, Strategic Sensemaking, and Discursive Competence", *Journal of Management Studies*, vol. 48, n° 5, p. 953-983.

Barrier, Julien, *et al.*, dir. (2015), « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

Belorgey Nicolas (2010), *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte, coll. « Enquêtes de terrain ».

Bezes Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1960-2000)*, Paris, PUF, coll. « Lien social ».

Bezes Philippe ; Demazière Didier (2011), « Introduction. New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, vol. 53,

n° 3, p. 293-305, dossier-débat « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? ».

Bezes, Philippe ; Join-Lambert, Odile (2010), « Comment se font les administrations : analyser les activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 2, p. 133-150.

Biland, Émilie ; Steinmetz, Hélène (2017), “Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts”, *Law & Social Inquiry*, vol. 42, n° 2, p. 298-324.

Boltanski, Luc ; Chiapello, Ève (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Cadiet, Loïc, *et al.* (2014), *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice*, Paris, IRJS Éditions.

Danet, Jean, dir. (2013), *La réponse pénale*, Rennes, PUR.

Danet, Jean (2017), *Mouvements et mobilités d'un corps. Une étude des transparences au siège et au parquet (2015-2016)*, rapport pour le Conseil supérieur de la magistrature.

Demoli, Yoann ; Willemez, Laurent (2019), *L'âme du corps : la magistrature française dans les années 2010 : morphologie, mobilité et conditions de travail*, rapport pour la mission de recherche Droit et Justice.

Douillet, Anne-Cécile ; De Maillard, Jacques (2008), « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, vol. 49, n° 4, p. 793-818.

Dumoulin, Laurence ; Delpeuch, Thierry (1997), « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », in Warin, Philippe, dir., *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, p. 103-129.

Galetto, Manuela, *et al.* (2014), “Collective Bargaining and Reforms to Hospital Healthcare Provision: A Comparison of the UK, Italy and France”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 20, n° 2, p. 131-147.

Gautron, Virginie (2010), « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. 7, en ligne.

Gouldner, Alvin W. (1957), “Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social

Roles”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, n° 3, p. 281-306.

Hood, Christopher (1995), “The ‘new public management’ in the 1980s: Variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 2-3, p. 93-109.

Jacquot, Lionel, *et al.* (2022), *Justice et magistrat.es : une GRH en miettes ? Une analyse contextualiste, comparative et pluridisciplinaire*, rapport pour l’IERDJ.

Jean, Jean-Paul ; Salas, Denis, dir. (2008), *Revue française d’administration publique*, n° 125, La Documentation française, avril, dossier « Une administration pour la justice ».

Kuty, Olgierd (1971), « Le “cosmopolite” et le “local” », *Sociologie du travail*, vol. 13, n° 3, p. 308-323.

Marshall, Didier (2011), « Justice, LOLF et RGPP : des rendez-vous manqués ? », *Lettre de la mission Recherche Droit et justice*, 36, mai, p. 10-11.

Mintzberg Henry (1993) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New York, Prentice Hall.

Osterlind, Marie-Louise, *and. al.* (2007), “Head teachers caught in the middle or on top of things?”, *in* Carola, Aili, *and al.*, eds., *In Tension between Organization and Profession. Professionals in Nordic Public Service*, Nordic Academic Press, p. 137-152.

Salas, Denis (2010), « Parquets européens entre pouvoir judiciaire et politiques pénales », *Droit et société*, vol. 74, n° 1, p. 91-103.

Schweyer Francis (2017), « Approche sociologique des fonctions de directeurs et de cadres hospitaliers », *Soins cadres*, vol. 26, n° 103, p. 16-20.

USM (2015), *Souffrance au travail des magistrats. États des lieux, état d’alerte*, rapport, en ligne.

Vigour, Cécile (2015), « Managérialisation de la justice pénale et accélération des temps judiciaires », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 32, p. 56-66.

Vigour, Cécile (2017), “Lean Management in the French State and Judicial System: Resistance and Reform”, *in* Hadjiiksy, Magdaléna, *and al.*, *Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects*, Edward Elgar Publishing, p. 51-78.

Vigour, Cécile (2018), *Réformes de la justice en Europe. Entre politique et gestion*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.

Vigour, Cécile (2019), *La justice à l'épreuve de la gestion publique. Sociologie de la gestionnarisation des organisations publiques*, manuscrit d'habilitation à diriger des recherches, Sciences Po, Paris.

Vigour, Cécile, *et al.* (2022), *La justice en examen. Attentes et expériences citoyennes*, Paris, PUF.

Weber, Max (2003 [1904]), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.