

# Le Nouveau management public et la justice : les enjeux de la réforme du système judiciaire belge

*Frédéric SCHOENAERS\**

**New Public Management and Justice:  
The Issues at Stake in the Reform of the Belgian Judicial System**

**Nueva gestión pública y justicia:  
los desafíos de la reforma del sistema judicial belga**

**O novo gerenciamento público e a justiça:  
os desafios da reforma do sistema judiciário belga**

新公共管理与司法：比利时司法体系改革的关键

---

## Résumé

L'ordre judiciaire belge vit depuis le milieu des années 90 une période de mutations. Les changements observables font généralement suite à des décisions politiques dont les conséquences se matérialisent par une série de réformes des procédures judiciaires. Mais à côté de ces modifications liées aux missions exclusives des institutions judiciaires, on note également que ces dernières sont inscrites dans des processus de changements plus généraux liés au concept de «service

## Abstract

Since the mid-1990s, the Belgian judiciary has been undergoing a period of change. The observable changes are generally the result of political decisions, the consequences of which are materialized by a series of reforms in legal procedures. However, alongside these changes linked to the exclusive missions of judicial institutions, it is also noted that some changes are part of more general processes linked to the concept of “public service”. Justice has therefore entered the era of New

---

\* Professeur, Centre de recherche et d'interventions sociologiques, Université de Liège.

public». La justice est par conséquent entrée dans l'ère du *New Public Management*. La réforme de l'organisation et de l'administration des organisations judiciaires votée au parlement en 2012 et 2013 et devenue pour une part significative effective en avril 2014, pourrait permettre d'assister à une transformation profonde des points de repères organisationnels et culturels au sein du monde judiciaire. Cette contribution s'attachera par conséquent à 1) mettre en perspective la montée de la critique du modèle de la bureaucratie professionnelle sur lequel reposait traditionnellement le fonctionnement de l'ordre judiciaire, 2) présenter le processus de managérialisation de la justice belge en mettant en évidence les points saillants de la réforme de 2012/13 et 3) proposer une discussion exploratoire à propos des enjeux liés aux transformations contemporaines.

## Resumen

El sistema judicial belga vive un período de cambios desde mediados de la década del 90. Los cambios observables generalmente siguen decisiones políticas, cuyas consecuencias se materializan en una serie de reformas de los procedimientos judiciales. Pero junto con estas modificaciones vinculadas a las misiones exclusivas de las instituciones judiciales, también observamos que estas últimas son parte de procesos de cambio más generales vinculados al concepto de «servicio público». Por lo tanto, la justicia ha entrado en la era del *New Public Management*. La reforma de la organización y administración de las entidades judiciales aprobadas en el parlamento en 2012 y 2013, la cual llegó a ser parcialmente efec-

Public Management. The reform of judicial organisations voted in the Belgian parliament in 2012 and 2013, which has become partly effective in April 2014, could lead to a profound transformation of organisational and cultural features within the judiciary. This contribution will therefore focus on 1) putting into perspective the growing criticism of the model of professional bureaucracy on which the functioning of the judiciary has traditionally been based, 2) presenting the process of managerialisation of the Belgian justice system by highlighting the main points of the 2012/13 reform and 3) proposing an exploratory discussion on the issues related to contemporary transformations.

## Resumo

Desde meados dos anos 90, a ordem judiciária belga vive um período de mudanças. As mudanças observáveis se seguem geralmente a decisões políticas cujas consequências se materializam por uma série de reformas de procedimentos judiciários. Mas ao lado dessas modificações ligadas às missões exclusivas das instituições judiciárias, nota-se que estas últimas estão inscritas em processos de mudanças mais gerais ligadas ao conceito de “serviço público”. Consequentemente, a justiça entrou na era do *New Public Management*. A reforma da organização e da administração das organizações judiciárias votadas no parlamento em 2012 e 2013 e tornadas efetivas em parte significativa em abril de 2014, poderiam permitir

tiva en abril de 2014, permitiría asistir una profunda transformación de los puntos de referencia organizacionales y culturales dentro del mundo judicial. Por lo tanto, esta contribución se centrará en 1) poner en perspectiva el aumento de la crítica al modelo de burocracia profesional sobre el cual reposaba tradicionalmente el funcionamiento del sistema judicial, 2) presentar el proceso de gerencialización de la justicia belga destacando los puntos sobresalientes de la reforma 2012/13, y 3) proponer una discusión exploratoria a propósito de los desafíos relacionados con las transformaciones contemporáneas.

assistir a uma transformação profunda das balizas organizacionais e culturais no seio do mundo judiciário. Esta contribuição procurará consequentemente 1) colocar em perspectiva o acirramento da crítica do modelo de burocracia profissional sobre o qual repousava tradicionalmente o funcionamento da ordem judiciária, 2) apresentar o processo de marginalização da justiça belga colocando em evidência os pontos salientes da reforma de 2012/13 e 3) propor uma discussão exploratória sobre os desafios ligados às transformações contemporâneas.

## 摘要

比利时司法部门自90年代中期以来经历了一段变革期。明显的变化通常来源于政治决策，这些政治决策的后果在一系列司法程序改革中得以落实。但是，除了与司法机构专有职能有关的变革之外，一些变革属于更一般的与“公共服务”概念有关的过程。司法因此进入了“新公共管理”纪元。2012和2013年，议会对司法机构的组织和管理改革做出了表决，大部分的改革措施于2014年4月生效，深刻改变了司法界内部的组织框架和文化框架。本文致力于（1）全面看待对司法运作传统上所依赖的专业官僚机构模式的批评；（2）介绍比利时司法的管理化过程，重点关注2012/13改革的要点；（3）就当代转型的相关问题提出讨论性论述。



## Plan de l'article

<b>Introduction</b> .....	465
<b>I. Le Nouveau management public: une rhétorique unique pour une multitude de dispositifs</b> .....	466
A. La critique à l'égard du modèle de la bureaucratie wébérienne.....	466
B. Émergence du référentiel « Nouveau management public » .....	468
<b>II. Le Nouveau management public appliqué à la justice: le mariage impossible?</b> .....	471
A. Caractéristiques organisationnelles et professionnelles de l'ordre judiciaire .....	472
B. Management judiciaire 1.0: le primat des effets performatifs ..	475
C. La réforme de 2013-2014: vers un management 2.0? .....	477
<b>Conclusion</b> .....	482



Longtemps restée préservée de préoccupations d'ordre organisationnel au profit d'un centrage quasi exclusif sur la réalisation des tâches juridictionnelles constituant son «ADN»<sup>1</sup>, la justice belge connaît depuis le milieu des années 1990 une vague de transformations et (tentatives de) modernisations sans précédents<sup>2</sup>. Ce faisant, elle ne fait que s'accommoder d'une tendance lourde que l'on peut observer dans d'autres secteurs tels que (sans être exhaustif) les services de police<sup>3</sup>, les soins de santé<sup>4</sup> ou encore le monde pénitentiaire<sup>5</sup>. Ce mouvement qui a vu la totalité des organisations et institutions publiques être activées et s'activer en vue de se moderniser ou d'améliorer leurs performances<sup>6</sup> porte le nom de Nouveau management public (NMP)<sup>7</sup>.

Le NMP est à la fois une idéologie, un ensemble d'instruments et des pratiques issus du monde anglo-saxon dans les années 80 et qui a été vanté comme été la meilleure réponse envisageable aux critiques adressées aux bureaucraties wébériennes devenues pour certains obsolètes. Les prétendus coûts, lenteurs ou encore l'hermétisme des organisations publiques n'ont cessé de prêter le flanc à des critiques de plus en plus nombreuses et récurrentes poussant le monde politique à mettre à l'agenda la question de la modernisation du secteur public. Synthétisée à l'extrême, on pourrait

---

<sup>1</sup> Marco FABRI et Philip LANGBROECK (dir.), *The Challenge of Change for Judicial Systems. Developing a Public Administration Perspective*, Bologne, IOS Press, 2000; Antoine VAUCHEZ et Laurent WILLEMEZ, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, coll. «Droit et justice», Paris, PUF, 2007.

<sup>2</sup> Benoît BASTARD, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, *Justice ou précipitation. L'accélération du temps dans les tribunaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

<sup>3</sup> Jacques DE MAILLARD et Sébastien ROCHÉ, « Les chantiers de réforme de la police dans les états occidentaux », *Revue française de science politique* 2009.59.6.1093; Frédéric SCHOENAERS, « Comment gérer la police dans une période de changement », *Revue française de gestion* 2002.3.27.

<sup>4</sup> Sophie THUNUS et Frédéric SCHOENAERS, « When Policy Makers Consult Professional Groups in Public Policy Formation: Transversal Consultation in the Belgian Mental Health Sector », (2016) 31-2 *Policy and Society* 145.

<sup>5</sup> Christophe DUBOIS, « Prudence et ruse comme capacités d'action managériale et politique. Le cas des équipes de direction pénitentiaire belges », (2016) 7-4 *Sociologie* 377.

<sup>6</sup> Christopher POLLITT et Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>7</sup> Dans la littérature managériale s'intéressant aux services publics, on utilise indifféremment les termes de Nouveau management public (NMP), *New Public Management* (NPM), Nouvelle gestion publique (NGP).

dire que l'idée (l'idéologie...) sous-jacente au NMP (et donc, dans le même temps, la promesse fondamentale que ce dernier formule à l'égard de ses destinataires) serait que le recours à des techniques de gestion importées du secteur privé permettrait aux organisations publiques de « faire mieux » (amélioration de la qualité) « avec moins » de ressources (diminution de la charge budgétaire).

La présente contribution a pour objectif 1) de proposer une brève présentation de ce que recouvre le référentiel de NMP. Ensuite 2), il s'agira de mettre en perspective la manière selon laquelle le NMP a été appliqué à la justice belge depuis les années 1990. Enfin, 3) dans le cadre d'une discussion conclusive exploratoire, une réflexion sera proposée pour envisager les enjeux liés à l'introduction du référentiel managérial au sein des juridictions belges.

## **I. Le Nouveau management public: une rhétorique unique pour une multitude de dispositifs**

### **A. La critique à l'égard du modèle de la bureaucratie wébérienne**

L'objet du NMP consiste à sortir du modèle de la bureaucratie wébérienne<sup>8</sup> considéré comme « inadapté » pour remplir les missions de services publics dans le respect de nouvelles attentes en matière de qualité, d'efficacité et d'efficience. Les administrations publiques d'Europe occidentale ont été construites sur le modèle de la bureaucratie wébérienne. Le secteur public a effectivement trouvé sa légitimité sur la base de l'exercice d'une domination à caractère rationnel – légal dans lequel le droit et les règles impersonnelles occupent une place centrale<sup>9</sup>.

C'est en partie aussi sur ce modèle que s'est construite l'analyse que Crozier a faite des bureaucraties. Mais les apports originaux de ce dernier

<sup>8</sup> Gernod GRUENING, « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », (2001) 4-1 *International Public Management Journal* 1.

<sup>9</sup> Erhard FRIEDBERG, *Le pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Éditions du Seuil, 1993; Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Pocket, 2003 (l'édition originale date de 1922).



permettent de mieux comprendre pourquoi, à un moment donné, le fonctionnement traditionnel des administrations publiques a suscité des critiques et des attentes de modernisation. C'est dans le concept de « cercle vicieux bureaucratique » et dans l'inertie du système qui en découle que l'on peut trouver les signes avant-coureurs de la remise en cause. Au début des années 60, Michel Crozier<sup>10</sup> s'immerge dans un Monopole industriel français afin d'en analyser le fonctionnement concret. Crozier montre que les bureaucraties reposent sur quelques principes de fonctionnement transversaux :

- Le développement des règles impersonnelles assurant indépendance et sécurité au fonctionnaire mais aussi son isolement ;
- La centralisation des décisions pour éliminer tout pouvoir discrétionnaire ;
- L'isolement de chaque catégorie professionnelle et la pression du groupe sur l'individu qui entraîne la peur des relations de face à face ;
- Le développement de pouvoir parallèle autour des zones d'incertitude.

Selon Crozier, un système bureaucratique est un système qui ne sait pas se corriger. On est dans un modèle qui génère des cercles vicieux dans lesquels la rigidité des tâches et des règles qui entourent leur réalisation ainsi que l'isolement des catégories professionnelles provoquent des zones de flou dont les individus vont se servir pour accroître leur pouvoir. Ce gain de pouvoir officieux pour certains acteurs entraîne des frustrations et des pressions chez d'autres et ceci suscite l'édiction de nouvelles règles et le renforcement de la centralisation<sup>11</sup>. En d'autres termes, les organisations fondées sur le modèle rationnel légal et bureaucratique sont marquées par une forte inertie puisqu'elles s'auto entretiennent et s'auto reproduisent par le jeu des cercles vicieux<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil, 1964.

<sup>11</sup> E. FRIEDBERG, préc., note 9.

<sup>12</sup> Olgierd KUTY et Christophe DUBOIS, *De la valeur à la norme*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2019.

## B. Émergence du référentiel « Nouveau management public »

C'est essentiellement depuis les années 80 que l'on associe l'idée de management au secteur public<sup>13</sup>. Jusqu'alors, le terme « management » semble réservé au seul secteur privé dans lequel il a trouvé son essor. Dans les années 80, le secteur public semble ne plus pouvoir fonctionner uniquement sur le modèle de gestion de type administratif et c'est de cette manière que le « management » commence à pénétrer la sphère publique. Si la question du management devient centrale dans le secteur public en Europe dès le début des années 80, c'est parce que divers gouvernements, aux États-Unis, au Canada et en Grande Bretagne, se sont lancés dans de vastes programmes de rationalisation des moyens publics. Ces années 80 suivent le premier choc pétrolier et la nécessité pour les états providences de prendre en charge pour partie au moins les dépenses liées à une augmentation du chômage. En d'autres termes, la demande d'intervention de l'État augmente alors que les ressources diminuent puisque moins de travailleurs et d'entreprises paient des impôts, des cotisations sociales ou des cotisations patronales. Bref, la crise budgétaire bat son plein. Comme le soulignent<sup>14</sup>, c'est la conjonction de divers facteurs (critique sociale, contraintes économiques et budgétaires, mise à l'agenda par le politique) endogènes et exogènes en mutation qui va déclencher la mise en mouvement du secteur public et déboucher sur des projets de changement.

Pour faire face aux critiques et aux besoins de rationalisation, le Nouveau management public repose sur une idéologie<sup>15</sup> fondatrice centrale défendue par une part non négligeable de membres de la sphère politique, administrative ou encore du conseil en organisation : il s'agit de viser une amélioration des performances du secteur public en important des techniques de management que l'on retrouve dans les entités économiques du secteur privé<sup>16</sup>. Ces techniques devraient théoriquement ensuite être adap-

<sup>13</sup> Graham T. ALLISON, « Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Respects? », dans James L. PERRY et Kenneth L. KRAMER (dir.), *Public Management : Public and Private Perspectives*, Mountain View, Mayfield Publishing Company, 1983, 184.

<sup>14</sup> C. POLLITT et G. BOUCKAERT, préc., note 6.

<sup>15</sup> Tom CHRISTENSEN et Per LAEGREID, *New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice*, Farnham (R.-U.), Ashgate, 2002.

<sup>16</sup> Jacques CHEVALIER et Danièle LOSCHAK, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'administration publique* 1982.24.21.

tées au contexte public pour générer autant de dispositifs concrets à opérationnaliser sur le terrain. En d'autres termes, en toute logique, il devrait y avoir une forme de continuité entre, d'une part, le discours promouvant la « managérialisation » de la sphère publique et, d'autre part, les pratiques concrètes observables sur le terrain. Le discours devrait déboucher sur la production de dispositifs et d'outils nouveaux de fonctionnement, le tout étant à la base de l'émergence d'un nouveau référentiel<sup>17</sup> gestionnaire des administrations publiques.

On ne doit en fait pas parler du Nouveau management public, mais il faut davantage parler des Nouveaux managements publics au pluriel afin de décrire le foisonnement d'objectifs, de domaines d'action ou encore de techniques et dispositifs qui ont vu le jour en la matière. C'est de cette manière qu'à côté d'une dimension renvoyant à l'amélioration des performances en termes budgétaires et d'utilisation des deniers publics, s'est adjointe une dimension, liée davantage à l'ouverture envers les bénéficiaires ou les usagers qui dans certains cas sont même devenus des « clients ». On peut en fait résumer les objectifs du NMP en quatre grandes catégories :

- Un premier objectif renvoie à l'amélioration de l'efficacité de l'action des entités publiques. On vise ici la qualité dans la réalisation des missions. Il s'agit de tenter de voir dans quelle mesure les services publics atteignent leurs objectifs de manière effective dans des délais raisonnables et avec par exemple, un taux d'erreur très faible : on vise donc essentiellement ici la qualité finale du service fourni<sup>18</sup> ;
- Un second objectif concerne l'efficience<sup>19</sup>. Dans ce cas-ci, on vise les moyens mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs. La quantité de ressources consommées afin de réaliser les missions est-elle optimisée ? N'y-t-il pas moyen de réaliser des économies d'échelle ? Bref, ce qui est visé ici renvoie à la rationalisation des processus de production, la maximisation de l'utilisation des ressources, leur rentabilité et leur productivité ;

<sup>17</sup> Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, coll. « Que sais-je ? », Paris, PUF, 1999.

<sup>18</sup> François KOLB, *La qualité : Essai sur l'évolution des pratiques du management*, Paris, Vuibert, 2002.

<sup>19</sup> Richard D. WHITE, « More Than an Analytical Tool. Examining the Ideological Role of Efficiency », (1999) 23-1 *Public Productivity & Management Review* 8.

- Troisième objectif, l'ouverture et l'accessibilité. D'une part, le service public est supposé être à l'écoute des usagers afin de sentir les besoins, de répondre aux demandes au plus près des attentes. D'autre part, la question de l'accessibilité devient centrale également. Il s'agit de garantir à la fois un accès physique aux services publics en adaptant les heures d'ouverture aux plages horaires les plus populaires pour les citoyens (en dehors des heures classiques de bureau), mais aussi de renforcer l'intelligibilité de l'action administrative pour le citoyen. Une attente de simplification des procédures et nomenclatures administratives ou encore l'abolition d'un certain jargon administratif est en effet adressée à tout le secteur ;
- Enfin, quatrième catégorie d'objectifs : la responsabilisation des administrations publiques face au monde politique et à la société civile en général. Est ici visée la nécessité pour les organisations du secteur public de rendre des comptes en termes d'efficacité, d'efficience, de qualité et d'ouverture. L'action publique se déploie donc maintenant dans un contexte de contrôle de l'action<sup>20</sup> et d'une nécessité de justification.

Les gouvernements, les « top managers » et les cabinets de conseil ont redoublé d'imagination afin de développer toute une série de dispositifs visant à atteindre les objectifs qui viennent d'être décrits<sup>21</sup>. L'inspiration trouvée dans le secteur privé peut potentiellement mobiliser toute une série de registres d'action allant de la privatisation pure et simple de certains services (compagnies aériennes, gestion des autoroutes) à la création de partenariats public-privé (PPP) en passant par la mise en concurrence d'administrations anciennement détentrices d'un monopole avec le secteur privé (services postaux) ou encore la création d'agences indépendantes (agences du médicament, contrôle sanitaire).

On mentionnera toute une série de cas où les administrations publiques sont amenées à travailler sur elles-mêmes afin d'atteindre des objectifs d'accroissement de leurs performances. On pense ici, pêle-mêle, à la mise en place de dispositifs tels que les restructurations organisationnelles, la réforme des politiques de gestion des ressources humaines, le recours à

<sup>20</sup> Jean-Pierre REY, *Le contrôle de gestion des services publics*, Malakoff, Dunod, 1993.

<sup>21</sup> Christopher POLLITT, « Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice », dans Guy P. PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *Governance in a Changing Environment*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 54.

des techniques de management telles que: la gestion des compétences, la gestion par projet, la direction par objectifs, le développement du contrôle de gestion interne, la mise en place d'un système de comptabilité analytique, une gestion prévisionnelle des ressources, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement), le développement d'un marketing public, le *business process reengineering*, la qualité totale, la contractualisation entre l'État (le politique) et les administrations, etc.

Au total, au travers de ces exemples, on identifie bien les interpénétrations multiples et relativement diffuses qui existent à l'heure actuelle entre le secteur public et toute une série de paramètres initialement constitutifs du fonctionnement du secteur privé.

Ainsi, l'avènement du NMP (et de la rhétorique qui l'accompagne) a été déclencheur d'une multitude de transformations pour les organisations du secteur public. Fort d'une promesse particulièrement performative (améliorer la qualité des services prestés pour un coût moindre), le NMP est à l'origine de la naissance d'un nouveau référentiel de gestion reposant essentiellement sur la recherche de performance accrue: performance en termes d'efficacité, de qualité et d'efficience deviennent de la sorte les nouveaux points de repères promus dans le secteur.

## II. Le Nouveau management public appliqué à la justice: le mariage impossible?

En Belgique, justice et management sont restés étrangers durant une assez longue période comparativement à d'autres secteurs. La combinaison de la présence de professionnels (les magistrats) fortement ancrés dans le travail judiciaire (ce qui identitairement éloignait l'écrasante majorité d'entre eux de toute préoccupation organisationnelle) et de l'existence d'un ordre judiciaire fortement autonome du fait de l'indépendance constitutionnelle qui lui est accordée (et qui en quelque sorte le protégeait de toute velléité d'intrusion dans son fonctionnement de la part du monde politique) a largement contribué à éloigner le NMP de l'ordre judiciaire<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> David DELVAUX et Frédéric SCHOENAERS, « La mesure de la charge de travail des magistrats: analyse d'un dispositif de modernisation de la justice », dans B. BERNARD (dir.), *Le management des organisations judiciaires*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2009, p. 87.

Néanmoins, l'affaire *Dutroux*<sup>23</sup> (seconde moitié des années 90) constituera un tournant pour la justice puisque, plongée dans une crise de légitimité profonde, cette dernière devra se plier aux nouvelles exigences d'amélioration de ses performances<sup>24</sup>. Pour comprendre les impacts qu'a représentés l'introduction de la logique managériale au sein de la justice, il est nécessaire de décrire brièvement quelles sont les caractéristiques de l'ordre judiciaire avant le changement. Dans un second temps, il sera alors envisageable de présenter les réformes managériales puis de souligner quelques enjeux et impacts.

## A. Caractéristiques organisationnelles et professionnelles de l'ordre judiciaire

Selon Guarnieri et Pederzoli<sup>25</sup>, les institutions judiciaires continentales sont organisées autour du modèle de la « bureaucratie autonome ». À ces deux éléments, il nous paraît pertinent d'ajouter le qualificatif « d'individualisante ».

Voyons l'aspect bureaucratique tout d'abord. Guarnieri et Pederzoli<sup>26</sup> montrent que les institutions judiciaires continentales se sont organisées, sous la forme que nous connaissons jusqu'il y a quelques années, dans la

<sup>23</sup> Cette affaire, impliquant la séquestration et le meurtre de mineures, a causé une onde de choc en raison de l'atrocité du drame à son origine. Des irrégularités dans les processus policiers et judiciaires ont donné lieu à la réclamation et à la tenue d'une enquête dont les auditions ont été retransmises en direct par télévision et suivies par des millions de Belges. Voir CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans « l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts »*, 16 février 1998, en ligne : <[https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/comm/dutroux/49K0713008.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/dutroux/49K0713008.pdf)> (consulté le 9 octobre 2020). L'évasion subséquente de Marc Dutroux du palais de justice, bien qu'il soit repris quelques heures plus tard, poussera les ministres de la Justice et de l'Intérieur à présenter leur démission. Dans la foulée, les 8 partis démocratiques du pays signent un accord de réforme de la police et de la justice (accord dit Octopus pour symboliser les huit partis signataires) après avoir négocié à huis-clos et sans discontinuer durant 72 heures.

<sup>24</sup> Cécile VIGOUR, *Les réformes de la justice en Europe*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018 ; Alice CROQUET, *Quand le plan zonal de sécurité rencontre la police locale. Analyse sociologique du processus de traduction d'un artefact d'action publique*, thèse de doctorat, Liège, Faculté des sciences sociales, Université de Liège, 2016.

<sup>25</sup> Carlos GUARNIERI et Patrizia PEDERZOLI, *La puissance de juger*, Paris, Éditions Michalon, 1996.

<sup>26</sup> *Id.*

tradition napoléonienne. La magistrature est par conséquent un organe de l'État dont une série d'éléments du fonctionnement renvoient au paradigme bureaucratique : la sélection du personnel judiciaire est réalisée par concours ; la formation professionnelle est assurée à l'intérieur de l'organisation ; l'organisation est hiérarchisée ; l'avancement se fait sur la base de l'ancienneté et du mérite qui est apprécié de manière discrétionnaire par les supérieurs hiérarchiques et l'encadrement du personnel est généraliste<sup>27</sup>. On comprend dès lors que les magistratures continentales soient marquées par la rationalité juridique de l'État<sup>28</sup>. Cela signifie que le droit et la règle président à toute une série d'éléments de l'organisation de la profession de magistrat tels que, à titre d'exemple, la rémunération barémique, la communication descendante, une légitimité de l'action fondée sur la régularité des procédures ou encore l'égalité de traitement des citoyens.

La magistrature est, deuxième terme de la définition, « autonome ». Ces organisations bureaucratiques disposent d'une marge d'autonomie importante afin de s'auto-organiser. L'autonomie de la magistrature est un héritage de la révolution française également. Les révolutionnaires, soucieux de ne plus voir les juges inféodés à une quelconque autorité extérieure, ce qui générerait l'existence de privilèges à l'égard de cette autorité, ont souhaité que les institutions judiciaires disposent d'une indépendance externe très large. On rencontre là une des hypothèses formulées par Larson<sup>29</sup> qui voit dans l'autonomie une des conditions essentielles de l'existence d'une profession. D'inspiration webérienne<sup>30</sup>, l'hypothèse centrale de cet auteur repose sur la notion de stratégie professionnelle. Il s'agit de nommer un processus historique dans lequel certains groupes professionnels parviennent à établir un monopole sur un segment spécifique du marché du travail et à faire reconnaître leur expertise par le public avec l'aide de l'État. Le résultat de cette stratégie aboutit à la « fermeture sociale ». La réalisation par les professions d'un marché fermé du travail (monopole légal de certaines personnes sur certaines activités) et la reconnaissance d'un savoir légitime acquis, sans lequel l'exercice professionnel serait impossible, impliquent alors une fermeture culturelle de certains groupes professionnels

<sup>27</sup> *Id.*, p. 67.

<sup>28</sup> J. CHEVALIER et D. LOSCHAK, préc., note 16.

<sup>29</sup> Magali LARSON, *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press, 1977.

<sup>30</sup> Claude DUBAR et Pierre TRIPIER, *Sociologie des professions*, Malakoff, Armand Colin, 1998.

par rapport à ceux qui ne peuvent prouver leur maîtrise du savoir. Cette double fermeture, économique et culturelle, contribue à faire émerger le caractère autonome du groupe professionnel considéré qui dispose ainsi de toutes les armes pour s'auto-organiser. La magistrature correspond bien aux différents termes de la définition offerte par Larson. Les magistratures continentales, voulues indépendantes par le politique, ont su saisir les opportunités qui leurs ont été données de détenir une valeur centrale de la société, à savoir la justice. Partant de là, elles se sont organisées pour protéger leurs frontières et veiller à se donner des modes de fonctionnement propres visant à assurer leur position institutionnelle.

Enfin, troisième terme de la définition, la magistrature prend en considération un caractère « individualisant ». Nous visons ici la réalisation des missions de base, c'est-à-dire la réalisation du travail judiciaire autour des dossiers, incluant l'acte de juger. Si, comme nous venons de le voir, les magistrats disposent d'une forme d'indépendance externe (qui rend la magistrature et les institutions judiciaires autonomes par rapport à d'autres sphères sociales ou politiques), ils disposent également d'une indépendance interne importante. Celle-ci régit les relations entre magistrats au sein d'une juridiction donnée. Il s'agit là d'un trait caractéristique des bureaucraties organisées sur le mode professionnel, c'est-à-dire qui emploient des élites intellectuelles. Vrancken<sup>31</sup> note que dans ce type d'organisation, le professionnel jouit d'une autonomie considérable et tend à s'identifier plus à sa profession qu'à l'organisation à laquelle il appartient<sup>32</sup>. C'est par exemple sur ce mode qu'est organisé l'hôpital et l'université<sup>33</sup>. La magistrature a été organisée autour de l'indépendance, de l'autonomie professionnelle et du cloisonnement entre les individus ou de petits groupes d'individus. Ackermann et Bastard<sup>34</sup> notent qu'au sein des juridictions, les tâches sont réalisées par de petits groupes de personnes qui se constituent en cellules de travail relativement autonomes les unes par rapport aux autres (ils citent l'exemple d'un juge d'instruction et de son greffier ou d'une chambre juridictionnelle composée de trois magistrats de manière stable

<sup>31</sup> Didier VRANCKEN, « De la profession au marché du travail », dans Michel DE COSTER et François PICHAULT (dir.), *Traité de sociologie du travail*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 1994, p. 269, à la p. 253.

<sup>32</sup> *Id.*, à la p. 266.

<sup>33</sup> O. KUTY et C. DUBOIS, préc., note 12.

<sup>34</sup> Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, coll. « Droit et société », Paris, LGDJ, 1993.



dans le temps). Ces cellules ont un ensemble de compétences bien délimitées, comme par exemple la gestion d'un contentieux particulier (accidents de la route) ou concernant un secteur géographique. Cette division du travail s'applique aux magistrats, mais aussi au secrétariat-greffe. Même si des interdépendances existent entre ces cellules, notent Ackermann et Bastard, il n'est pas nécessaire que s'établissent entre elles une collaboration étroite<sup>35</sup>. Nous pensons que la dimension individualisante est une émanation directe de la rationalité judiciaire qui prévaut au sein de la magistrature. Cette rationalité se rapporte au contenu de l'activité<sup>36</sup> effectuée par les professionnels. Un des éléments clé de la rationalité judiciaire est l'indépendance individuelle allouée aux professionnels. Cet élément cohabite à côté d'autres aspects ou de valeurs que l'activité d'appliquer et de dire le droit contient en son sein et auxquels ceux qui entrent dans la profession s'engagent à adhérer<sup>37</sup>.

Ce modèle de la bureaucratie autonome individualisante s'est peu à peu construit depuis la révolution française, prenant appui sur le modèle rationnel-légal wébérien. Quels enjeux émanent de la confrontation de ces traits culturels avec le modèle de la performance promu par le NMP? Ce vaste sujet est exploré ci-dessous à l'aune d'une analyse de la managérialisation de la justice belge.

## **B. Management judiciaire 1.0: le primat des effets performatifs**

Le début de la trajectoire qui a vu les organisations judiciaires belges et leurs chefs de juridictions entrer depuis les années 1990 dans l'ère du Nouveau management consistait en la réponse aux dysfonctionnements que

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> Par exemple, au sein de l'hôpital, la rationalité professionnelle renvoie à la rationalité « médicale » et au sein de l'université la rationalité professionnelle est caractérisée par la production et la diffusion des savoirs. C'est donc bien ici le rapport du professionnel à son activité productive qui est envisagé. Par contre, université, hôpital et magistrature sont tous marqués par une rationalité commune qui est la rationalité juridique typique des institutions publiques qu'elles sont. Ce sont ici les modes d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines qui sont visés plutôt que le contenu du travail en soi.

<sup>37</sup> Dans le cas de la médecine, un des aspects de la rationalité médicale est par exemple le secret médical et, à l'université, on parlera d'un élément central qui renvoie à la liberté académique.

l'affaire Dutroux avait contribué à mettre en exergue ainsi qu'aux pressions budgétaires auxquelles l'État belge devait faire face<sup>38</sup>. Il est intéressant de noter que la plupart des exigences de modernisation adressées à la Justice n'ont pas fait l'objet de procédures de travail nouvelles et concrètes qui auraient été formellement imposées par le sommet (monde politique ou hiérarchie judiciaire supérieure).

Tout au plus, quelques dispositions ont-elles été prises afin de réformer certains aspects de la vie des juridictions : signature de l'accord Octopus de 1998, consacrant la création du Conseil supérieur de la Justice (CSJ), notamment en charge des nominations des magistrats et des désignations des chefs de Corps ; établissement en 2000 par le CSJ de profils généraux, aux compétences de gestion spécifiques, pour les fonctions de chef de Corps ; introduction en 2006 des plans de gestion pour les candidats-responsables chefs de juridiction intégrant une série d'objectifs pour les années à venir ; instauration, la même année, des mandats à durée déterminée dont le renouvellement est soumis à l'« évaluation » et à l'approbation du CSJ ou encore, rédaction de rapports de fonctionnement annuels au sein des juridictions, marquant l'avènement d'une logique de justification et de reddition de comptes jusque-là absente.

Au total, le centre de gravité de la managérialisation de la Justice durant la période 1990-2010 se situe essentiellement au niveau local, au sein des juridictions de première ligne. Jusqu'il y a peu, si le politique assenait un discours fort quant aux exigences en matière de performances juridictionnelles, ces discours n'ont jamais été suivis de mesures de réformes profondes. Par conséquent, pour faire face aux exigences nouvelles, il semble que ce soient les ordres locaux qui aient pris les initiatives les plus significatives. Les juridictions locales, sous l'impulsion de leurs responsables, se sont lancées dans des programmes de réformes de leurs modes de fonctionnement. Dans le même temps, la réalité des réformes (intensité réelle du changement) a aussi été restreinte par les ressources locales disponibles injectables concrètement dans les différents processus. Ces ressources étant limitées, on peut estimer que, dans sa globalité, le changement au sein de l'ordre judiciaire s'est opéré en ordre dispersé, sans ligne directrice et sans réelle transformation structurelle globale.

<sup>38</sup> Cécile VIGOUR, « Réformer la justice en Europe. Analyse comparative des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société* 2004.56-1.291.

Le discours managérial a cependant largement pénétré toutes les strates organisationnelles et certains comportements ont effectivement évolué, témoignant du caractère performatif de ce discours<sup>39</sup>. Le changement réel semble donc s'effectuer à la marge, sur l'initiative des responsables locaux qui en la matière sont plus ou moins volontaristes<sup>40</sup> et dont le rôle, à cette époque, est renforcé par rapport à la période précédente qui les voyait principalement être des « administrateurs – coordinateurs » relativement passifs<sup>41</sup>, au sens des théories gestionnaires des sciences administratives classiques. Ce processus d'introduction d'une logique managériale par les ordres locaux permet aussi d'avancer le fait que s'il y a effectivement bien « pression » pour réformer, moderniser et améliorer les performances de l'Institution, il n'y a pas, dans le même temps, de « répression » en cas de résultats faibles<sup>42</sup>.

### C. La réforme de 2013-2014 : vers un management 2.0 ?

L'année 2009 représente à notre sens une année charnière pour la justice belge. Le ministre de la Justice de l'époque, Stefaan De Clerck, produit une note d'orientation intitulée « Le paysage judiciaire. Vers une nouvelle architecture de la justice »<sup>43</sup>. Celle-ci comprend les principes généraux d'une profonde réforme de la justice : fusion d'arrondissements judiciaires (allant dans le sens d'une augmentation d'échelle), renforcement de la mobilité des magistrats et autonomie de gestion des entités locales. En 2010, la note d'orientation du ministre a fait l'objet de discussions parlementaires dans le cadre d'une Commission conjointe au Sénat et à la Chambre qui comprenait des délégués des neuf partis démocratiques (quatre francophones et cinq flamands) représentés au parlement. À la suite de cette commission, la note d'orientation faisait l'objet d'une série de modifications et un

<sup>39</sup> D. DELVAUX et F. SCHOENAERS, préc., note 22.

<sup>40</sup> Joel FICET, « Entre efficacité et indépendance. Le projet de “reconfiguration du paysage judiciaire” », (2010) 295 *Journal du droit des jeunes* 36.

<sup>41</sup> Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, « Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire », (1988) 20-1 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 19.

<sup>42</sup> François PICHAULT et Frédéric SCHOENAERS, « Le middle management sous pression. La difficile intégration du référentiel managérial du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général », (2012) 45 *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels* 121.

<sup>43</sup> Stefaan DE CLERCK, « Le paysage judiciaire : vers une nouvelle architecture de la justice », *SPF Justice*, avril 2010, en ligne : <<https://soc.kuleuven.be/io/opleidingen/pdf/20100610-lignedeforcepaysagejudiciaire2010fradef.pdf>> (consulté le 9 octobre 2020).

accord fut trouvé<sup>44</sup>. Le lendemain de la fixation de cet accord, le gouvernement démissionnait, empêchant le vote des lois nécessaires à l'exécution de la réforme. Dès 2011, la nouvelle ministre de la justice, Annemie Turtelboom, économiste, est chargée de mener à bien la réforme tant souhaitée depuis des décennies. Deux lois élaborées et discutées en 2011 seront votées respectivement en 2013 et 2014.

Cette première loi comporte deux pans essentiels. D'une part, elle permet la création d'une nouvelle répartition territoriale de la justice qui repose désormais sur 12 arrondissements judiciaires en lieu et place des 27 qui la composaient auparavant. On a par ailleurs créé, à la suite de la *Loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles*<sup>45</sup>, un parquet de Halle-Vilvoorde en périphérie bruxelloise (pour rencontrer les enjeux communautaires et linguistiques), tout en maintenant séparé l'arrondissement judiciaire de Leuven (bien qu'appartenant à la même province administrative que Halle-Vilvoorde). Enfin, la Communauté germanophone de Belgique (sise en province de Liège) bénéficie également du maintien d'un arrondissement judiciaire propre. Notons que le nombre de Cours d'appel et de Cours du travail reste inchangé puisque l'on en compte toujours cinq de chaque catégorie. Les juridictions de paix et de police ont fait l'objet de rapprochements en vue de les doter d'organes de gestion centralisés au niveau provincial.

Les juridictions précitées ont vu les nouveaux postes de responsables qui allaient leur être dévolus soumis à un appel de candidatures, ce qui signifiait également pour chaque ancien chef de juridiction ou du ministère public la remise en jeu de son mandat et la possibilité de ne pas être redésigné. En juillet 2014, pratiquement tous étaient nommés par le ministre. Chaque candidat avait alors dû rédiger et déposer un plan de gestion, faire l'objet d'une audition par le Conseil supérieur de la Justice avant que les « lauréats » ne soient présentés au ministre par la même instance. Chaque ancien lieu de justice (les lieux où se situaient les palais de justice liés aux 27 anciens arrondissements) est cependant, dans un premier temps, main-

<sup>44</sup> J. FICET, préc., note 40. Ce processus a duré plusieurs mois et l'accord final a été négocié lors de rencontres bilatérales entre le ministre et les différents représentants des neuf partis politiques.

<sup>45</sup> M.B. n° 2012/09297, p. 49293, en ligne: <[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2012071936](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2012071936)> (consulté le 4 août 2020).

tenu afin de garantir le principe de proximité pour le citoyen et est placé sous la direction d'un « président », « procureur » ou « auditeur du travail » de division (les anciens responsables, non désignés comme responsables dans les nouvelles entités, termineront leur précédent mandat à la tête de ces divisions).

D'autre part, le second pan principal de la loi est la « mobilité ». Une des finalités de l'agrandissement d'échelle est de faciliter une mobilité accrue pour les magistrats et le personnel de l'ordre judiciaire. Les magistrats, par exemple, pourront ainsi être amenés à circuler entre les différentes divisions des nouveaux arrondissements (résultat de la fusion d'anciens arrondissements). L'objectif qui se cache derrière cette facilitation de la mobilité est de permettre aux chefs de corps de pouvoir faire face à des événements inopinés (maladie de longue durée d'un ou plusieurs magistrats, surcharge passagère de travail dans un tribunal donné, etc.) en garantissant une flexibilité accrue.

Cette première loi portant réforme des arrondissements judiciaires a introduit une augmentation d'échelle au niveau des arrondissements. Celle-ci, associée au principe de mobilité des magistrats, laisse voir la volonté politique de rendre l'appareil judiciaire plus flexible et plus réactif face aux modifications environnementales.

La seconde loi, votée en février 2014 laisse transparaître les intentions des autorités politiques :

L'objectif est de réaliser la décentralisation et le transfert de la responsabilité de la gestion des budgets et du personnel du pouvoir judiciaire, afin de permettre une justice moderne, accessible et rapide. L'ordre judiciaire obtiendra une plus grande autonomie dans la gestion de ses moyens. Les chefs de corps responsables de la réalisation des objectifs pourront ainsi décider de l'engagement des moyens alloués et seront responsabilisés. Les représentants du siège et du parquet seront associés à cette décentralisation de la gestion.<sup>46</sup>

En première lecture, l'ambition démontrée ci-dessus semble constituer une forme de réponse à une série de critiques souvent formulées à l'égard de la justice. On pense particulièrement à la « lenteur » qui est un

---

<sup>46</sup> CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, « Exposé des motifs », document n° 53 3068/001, en ligne : <<https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/3068/53K3068004.pdf>> (consulté le 20 août 2020).

des principaux facteurs de remise en cause de la légitimité de la justice (vue par ses usagers) ou encore la rigidité gestionnaire qui est dénoncée régulièrement de l'intérieur.

Afin de répondre à ces ambitieux objectifs, la ministre de la Justice (soutenue par le parlement qui votera la loi), s'inspirant des propositions de son prédécesseur, met en place une toute nouvelle architecture de l'ordre judiciaire et prévoit une répartition des compétences inédite en matière gestionnaire. De nouveaux organes sont créés et seront chargés de la répartition des moyens entre les entités judiciaires locales sur base des plans de gestion qu'elles auront établis. Ces entités géreront alors de manière autonome leurs moyens dans le respect du contrat de gestion qu'elles auront passé avec les nouveaux organes.

La loi prévoit tout d'abord la création de deux collèges. Le Collège du ministère public, d'une part, sera composé des cinq procureurs généraux, de trois procureurs du Roi représentant leurs pairs, d'un auditeur du travail et d'un procureur fédéral<sup>47</sup>.

Le Collège du MP recherchera la qualité intégrale dans le domaine de la communication, de la gestion des connaissances, de la qualité, des processus de travail, de l'implémentation de l'informatisation, de la politique du personnel stratégique, des statistiques, de la mesure et de la répartition de la charge de travail, afin de contribuer ainsi à une application de la loi accessible, indépendante, prompte et de qualité. Il pourra donner des directives contraignantes et des recommandations aux comités de direction qui représenteront les entités locales. Il répartira les moyens disponibles entre les parquets en se basant sur les plans de gestion rédigés par les comités de direction de ces entités locales.<sup>48</sup>

Parallèlement, un Collège des cours et tribunaux est institué. Parmi l'ensemble des chefs de juridiction du pays, trois premiers présidents de cours d'appel, un premier président de cour du travail, deux présidents de tribunal de première instance, un président de tribunal de commerce, un président de tribunal du travail, un président de justice de paix et de tribunal de police sont désignés pour le composer :

<sup>47</sup> Cet organe nouveau cohabite avec l'ancien Collège des procureurs généraux qui est maintenu et dont les tâches renvoient à la gestion de la politique criminelle.

<sup>48</sup> BELGIQUE, SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL, JUSTICE, « Le nouveau paysage judiciaire devient une réalité », 1<sup>er</sup> avril 2014, en ligne : <[http://justice.belgium.be/fr/ordre\\_judiciaire/reforme\\_justice/nouvelles/news\\_pers\\_2014-04-01.jsp](http://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/reforme_justice/nouvelles/news_pers_2014-04-01.jsp)> (consulté le 4 août 2020).

Le Collège des cours et tribunaux prendra des mesures qui garantiront l'accessibilité, l'indépendance, la qualité et la promptitude des décisions judiciaires en organisant notamment la communication, la gestion des connaissances, la qualité, les processus de travail, l'implémentation de l'informatisation, la politique du personnel stratégique, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail. Il pourra donner des directives contraignantes et des recommandations aux comités de direction qui représenteront les entités locales et répartira les moyens disponibles entre les cours et les tribunaux en se basant sur les plans de gestion rédigés par les comités de direction de ces entités locales.<sup>49</sup>

Par ailleurs, chaque nouvelle entité judiciaire (en ce compris les cours d'appel et les cours du travail dont l'étendue du ressort n'a pas été modifiée) voit la naissance d'un nouvel organe de gouvernance : le comité de direction. Le comité de direction est chargé d'assister le chef de corps dans la direction, l'organisation et la gestion du corps judiciaire. Il prend en charge la rédaction du plan de gestion et assure son exécution. Ce comité est composé du chef de corps, des présidents de division et du greffier en chef (le secrétaire en chef pour le ministère public).

Afin d'asseoir le choix d'opter pour une gestion autonome des entités locales, divers instruments seront mis en place<sup>50</sup> :

- Les plans et les contrats de gestion : à l'avenir, le ministre de la Justice passera un contrat de gestion avec les deux Collèges. Un engagement de résultat, sur la base duquel seront attribués le personnel et les moyens, est lié à ce contrat de gestion. Les Collèges négocieront avec le ministre à propos des moyens qu'ils souhaitent obtenir et devront justifier de l'utilisation de ces derniers. Il appartiendra ensuite aux Collèges, en concertation avec les entités locales, de déterminer, dans le respect des limites de l'enveloppe attribuée, comment ces moyens seront répartis entre les différentes entités. Cette répartition se fera sur la base d'un plan de gestion que les entités locales devront rédiger et présenter aux Collèges ;

---

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> Les éléments qui précèdent ont été progressivement mis en place depuis l'édiction de la Loi en 2014. Les instruments dont il est à présent question sont consignés dans une loi de principes dont les effets concrets doivent être définis et officialisés dans le cadre de règlements d'exécution. Nous sommes donc toujours face à un cadre général dont les modalités effectives de réalisation seront définies pour la fin 2016.

- Le règlement de répartition des affaires: chaque tribunal sera responsable de la répartition des affaires entre les différents sites de son territoire. Il reçoit une plus grande autonomie de gestion et peut donc organiser la réalisation de sa mission de base, c'est-à-dire « rendre la justice ». Cela crée également la possibilité d'attribuer une spécialisation unique à une entité singulière qui la rendra compétente dans tout le ressort.

La réforme inclut également de nouveaux mécanismes de contrôle. Sur la base des plans de gestion établis par les entités locales, le Collège d'appartenance évaluera si les objectifs ont été atteints et si les ressources attribuées doivent être modifiées. Chaque année, tant les Collèges que les entités locales devront rendre un rapport de fonctionnement. Les Collèges transmettront annuellement leur rapport au ministre de la Justice et au Parlement.

Enfin, deux commissaires du gouvernement, l'un issu du SPF Justice et l'autre du SPF Budget et Contrôle de la gestion seront désignés. Ces derniers assisteront aux réunions des Collèges avec voix consultative. Ils pourront intervenir auprès des ministres s'ils estiment qu'une décision qui a été prise est contraire à la Loi ou au contrat de gestion.

\*  
\*   \*   \*

Quels sont donc les enjeux pour une gouvernance soutenable de la justice<sup>51</sup>? La double réforme amorcée en 2013 et 2014 est encore récente et pour certains aspects (gestion autonome) sa mise en application doit encore avoir lieu. Cependant, il semble ne faire aucun doute que les changements déjà à l'œuvre ainsi que ceux qui sont encore à venir donneront à voir un ordre judiciaire belge substantiellement transformé. Ceci est différent par rapport à la première ère managériale (l'ère 1.0) dans laquelle nous avons vu que le changement s'opérait somme toute à la marge, par superposition à l'ancien modèle, sur base de mobilisations locales relativement hétérogènes (tant par rapport au contenu des changements qu'à leur

<sup>51</sup> Les éléments repris dans cette discussion sont pour partie tirés d'une publication antérieure sur le même objet: Frédéric SCHOENAERS, « Modernisation des institutions judiciaires belges: vers un management de type 2.0 », (2015) 32 *Cahiers de la sécurité et de la justice* 46.



intensité). Dans ce premier contexte, les structures générales de la justice ne subissaient que des modifications relativement circonscrites. Avec la réforme observable à la suite des Lois de 2013 et 2014<sup>52</sup>, il semble que la donne générale est en train d'évoluer de manière profonde. La carte judiciaire est modifiée, les magistrats ne sont plus liés (*ad vitam*) à un arrondissement judiciaire, on crée de nouveaux organes généraux (Collèges) aux compétences étendues, on prévoit la mise en place de nouvelles instances de gouvernance locale et le principe de gestion autonome est acquis et est soumis à des modalités de contrôle de nouvelle nature. En d'autres termes, il paraît incontestable qu'un changement de référentiel<sup>53</sup> soit largement amorcé. On passerait ainsi d'un référentiel renvoyant aux caractéristiques de la bureaucratie (wébérienne) professionnelle (mintzberguienne) marquée par une forte autonomie<sup>54</sup> interne et externe (tant sur le plan collectif qu'individuel) à un référentiel d'un autre type encore à définir à l'épreuve des faits, mais dont on sent que les notions de performance et de productivité occuperont une position beaucoup plus centrale. Ceci interroge, à notre sens, le concept de « qualité » de la justice rendue à propos de laquelle une vigilance (tant de la part des acteurs internes que des « observateurs » de la justice) certaine devra être exercée. En ce sens, « le chiffre » (dans sa dimension statistique notamment) pourrait devenir une fin en soi dans la perspective pour les juridictions d'être en mesure de justifier que les moyens obtenus ont été utilisés correctement ou que les moyens demandés sont nécessaires.

Par ailleurs, cette réforme du système judiciaire belge et les caractéristiques qui l'accompagnent offrent des sujets de débats quasi infinis tant l'ampleur du changement accompli et en cours est importante et tant les fondements (organisationnels, identitaires, culturels) sur lesquels cette institution s'est bâtie connaissent des mutations profondes. Nous nous attarderons ici à la gestion autonome. Cette dernière n'est pas encore mise en place concrètement, ses mécanismes concrets de déploiement faisant

<sup>52</sup> *Loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'Ordre judiciaire*, M.B. 10.12.2013, en ligne : <[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2013120101](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013120101)> (consulté le 9 octobre 2020); *Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire*, M.B. 04.03.2014, en ligne : <[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2014021805](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2014021805)> (consulté le 9 octobre 2020).

<sup>53</sup> P. MULLER, préc., note 17.

<sup>54</sup> C. GUARNIERI et P. PEDERZOLI, préc., note 25.

toujours l'objet de débats (voire de controverses) entre les Collèges (cours et tribunaux d'un côté, ministère public de l'autre) et le monde politique. Elle mérite cependant réflexion dans la mesure où elle est certainement porteuse des transformations les plus profondes du système judiciaire belge.

La gestion autonome (Loi de 2014) qui est en train de se mettre en place générera une place très importante à la notion de « négociation ». Cette dernière prendra place à deux moments essentiels : premièrement, lors de la rencontre entre les Collèges et le ministre de la Justice pour définir l'enveloppe globale qui sera attribuée à chacun des Collèges et deuxièmement, une fois les enveloppes respectives des Collèges définies, entre ces derniers et les entités locales qui tombent sous leur responsabilité. Ces deux moments de négociations seront sous-tendus par des rapports de fonctionnement (mettant en avant l'activité de l'exercice passé) et des plans de gestion (relatifs à l'exercice à venir). Ce type de négociation autour d'une attribution structurée de moyens à deux niveaux est totalement neuf au sein de la sphère judiciaire. Trois dimensions clés nous semblent constituer des enjeux essentiels dans ce cadre nouveau.

Premièrement, il y a la formation et les compétences. Les magistrats ne sont pas nécessairement formés à l'établissement de budgets de fonctionnement ni à développer et alimenter des instruments (tableaux de bords, par exemple) qui les sous-tendraient. Par conséquent, un développement des compétences des chefs de corps ou encore la mise à disposition d'une structure de soutien locale semblent indispensables, tout comme une modification de leur statut s'ils sont responsables personnellement de la reddition des comptes.

En second lieu, il y a le temps et les coûts de structure. Ces éléments nous semblent être essentiels. La logique de fonctionnement gestionnaire à venir va générer de nouveaux coûts de structures qui restent à ce jour majoritairement cachés. En effet, toute la gestion même d'une entité locale donnée nécessitera une forme de professionnalisation managériale de plusieurs acteurs. Le fait que les budgets des entités seront conditionnés à une analyse de leurs performances passées et de leurs projets à venir va entraîner un coût non négligeable afin d'alimenter les instruments de management. Déjà, à l'heure actuelle, on voit apparaître des fonctions gestionnaires officieuses. Les personnes titulaires de ces fonctions qui étaient des magistrats de première ligne voient leur temps de travail se détourner des tâches

judiciaires vers le management, sans pour autant que ce temps soit compensé par l'apport de ressources fraîches. Au total, il ne faudrait pas qu'on en arrive à une situation dans laquelle le coût d'entretien de la structure de l'appareil managérial soit supérieur aux bénéfices (hypothétiques) qui pourront être engendrés.

Troisièmement, il y a la concurrence et le rapport de force. La gestion autonome des moyens et les modalités de distribution de ceux-ci à la suite de négociations risquent de générer une logique de promotion effrénée de la performance « locale » dans un contexte de répartition de ressources en pénurie (le pourcentage de PIB alloué par l'État belge à l'ordre judiciaire est inférieur à la moyenne européenne). Ceci peut entraîner une forme de concurrence entre les entités. Qui plus est, on imagine sans peine que la « concurrence » s'opérera dans une perspective multiniveau : entre les juridictions d'un même type (tribunaux de première instance entre eux, par exemple), entre les différents types de juridictions (tribunaux de première instance, tribunaux de commerce, tribunaux du travail), mais aussi et peut-être surtout entre les différentes instances (parquets/parquets généraux ou tribunaux d'instances et cours d'appel). Ceci laisse la porte ouverte au développement de rapports de force et de jeux de pouvoir auxquels on n'est pas nécessairement habitué dans ces institutions.

Enfin, à la lecture des mécanismes de contrôle qui vont être opérationnalisés, il nous semble qu'un enjeu de taille additionnel doit attirer l'attention. Il concerne le principe d'indépendance. La présence, lors des réunions de Collèges, de commissaires du gouvernement avec pouvoir de dénonciation de décisions qui seraient « contraires » au plan de gestion ou à la loi est interpellante. Si la surveillance de la légalité du fonctionnement ne pose pas de problème, ne devrait-on pas, au nom de la séparation des pouvoirs, impliquer davantage le parlement plutôt que de cantonner la gestion de l'ordre judiciaire au seul binôme pouvoir exécutifs – Collèges ?

