

Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire :

Autorégulation et qualité dans le Ministère public belge

par Joël Ficet

Joel Ficet (*CRIS, Université de Liège*) propose une réflexion théorique de l'application du concept polysémique de gouvernance, eu égard à la réorganisation du secteur judiciaire en Belgique. Depuis déjà plusieurs décennies, la Belgique connaît une transformation de son système judiciaire qui s'est notamment traduite par : la création d'instances autonomes de régulation, la contractualisation des relations entre ministères et tribunaux, l'ouverture de l'institution aux citoyens et l'introduction du managérialisme. Soucieux de ne pas gommer la dimension prescriptive de la notion de gouvernance, l'analyse de l'auteur intègre les prises de position et les croyances normatives des acteurs du secteur judiciaire en tant qu'éléments constitutifs « d'un complexe de représentations, de valeurs et d'énoncés naturalisés relatif aux styles d'action publique légitimes et aux instruments pertinents pour la réforme de la Justice ».

Introduction

L'omniprésence de la notion de gouvernance dans le discours politique contemporain est telle que le terme est désormais le plus souvent associé à un adjectif permettant de préciser les objectifs qu'on lui fixe (*good governance*, gouvernance démocratique, gouvernance efficace...), de définir son espace de déploiement (gouvernance globale, gouvernance européenne, gouvernance urbaine) ou simplement de désigner la structuration d'un secteur de politiques publiques (gouvernance de la Sécurité sociale, de la Santé...). Dans ce dernier cas, il est probable que le mot ne soit simplement employé que comme synonyme d'« institution » ou d'« organisation ». C'est le cas dans la plupart des usages – rares – du syntagme « gouvernance judiciaire ». Ainsi, lorsque Guy Canivet et Stephen Breyer (respectivement Premier président de la Cour de cassation française et juge à la Cour suprême des Etats-Unis) s'expriment le 17 février 2007 sur les ondes de France Culture sur le thème « *Penser la gouvernance judiciaire* », le débat porte en fait sur les conditions d'un bon fonctionnement des tribunaux au regard des exigences de l'Etat de droit. La même formule, dans les documents internationaux, renvoie principalement au respect des libertés publiques et à la sécurité juridique des opérations économiques. La réflexion et l'action en direction d'une « gouvernance judiciaire » optimale n'a donc généralement pas d'autre but que d'assurer une meilleure contribution des tribunaux au développement économique et à la promotion de la démocratie,

notamment dans le Tiers-Monde, domaine de prédilection des ONG ou des institutions internationales¹.

Dans ce texte, il tenté de prendre plus au sérieux les implications théoriques d'une application du concept de gouvernance à l'étude de la réorganisation du secteur judiciaire dans un pays occidental, en l'occurrence la Belgique. La Justice belge connaît en effet depuis une décennie plusieurs processus traditionnellement considérés comme caractérisant la transition du « gouvernement » des tribunaux à la gouvernance judiciaire (selon la distinction entre *Government* et *Governance* popularisée par Rosenau et Czempiel²) : création d'instances autonomes de régulation, contractualisation des relations entre ministère et tribunaux, ouverture de l'institution aux citoyens, introduction du management public... Certaines initiatives, telles la transposition dans certains parquets de « démarches qualité » axées sur la satisfaction du justiciable, sont emblématiques d'une volonté affichée (mais pas toujours suivie d'effets) de rompre la frontière entre bureaucratie étatique et société civile, entre magistrats et « clients » de la Justice. C'est à partir de cet exemple (bien que ces démarches ne soient qu'une dimension du management public, et que le management public ne soit qu'un des aspects de la gouvernance) qu'il a paru utile de réfléchir aux ambiguïtés de ce mouvement vers une gouvernance judiciaire en Belgique³.

Une telle entreprise suppose évidemment de clarifier l'emploi que l'on compte faire du terme de gouvernance. Il n'est pas question de présenter ici une synthèse de ses innombrables définitions, travail déjà effectué à maintes reprises⁴, mais d'opérationnaliser le concept en en soulignant les implications les plus saillantes et les plus utiles à notre démonstration – quitte à opérer des choix entre tous ses usages. Ce faisant, on n'exclura pas d'office la dimension prescriptive de la notion. Il est en effet impossible au chercheur d'écarter de son champ d'observation les discours normatifs, producteurs d'effets tant symboliques que pratiques : de fait, les normes, valeurs et images associées à la thématique de la gouvernance composent désormais, dans les pays occidentaux, une sorte de matrice cognitive et discursive qui vient informer les stratégies d'acteurs présents dans quasiment tous les secteurs de l'action publique (y compris les domaines dits « régaliens » comme la Justice), formant une sorte de « référentiel global » au sens qu'accordent à ce concept Pierre Muller et Bruno Jobert⁵. En conséquence, les prises de position et croyances normatives des acteurs du secteur judiciaire sont intégrées dans l'objet de la présente étude comme constitutives d'un complexe de représentations, de valeurs et d'énoncés naturalisés relatifs aux styles d'action publique légitimes et aux instruments pertinents pour la réforme de la Justice.

¹ Voir par exemple, pour l'exposé du volet judiciaire de l'action de la Banque Mondiale, Klaus Decker, « The Quality of Justice in a Worldwide Perspective : The World Bank's Approach to the Rule of Law », dans Roger Depré, Joris Plessers, Annie Hondegheem (dir.), *Managementhervormingen in Justitie*, Gent, Die Keure, 2005, p. 399-425.

² James Rosenau, Ernest-Otto Czempiel, *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

³ Les idées exposées dans le présent texte sont inspirées par les premiers résultats d'une enquête sur la managérialisation des juridictions belges, réalisée dans le cadre du Centre de recherche et d'intervention sociologiques (CRIS) de l'Université de Liège.

⁴ Voir notamment R. A. W. Rhodes, « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, n° 4, 1996, p. 652-667; Gerry Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, p. 19-30; Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences-po, 2002.

⁵ Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

On retiendra en premier lieu que l'essor de la problématique de la gouvernance dans de si nombreux domaines prend essentiellement son sens dans une critique à la fois sociologique et idéologique de la perception stato-centrée du politique :

« Promue à tous les niveaux et dans les organisations sociales de toute nature, la logique de la gouvernance affecterait en premier lieu l'Etat, en remettant en cause ses modes d'emprise sociale et, au-delà, les assises de son institution; la substitution aux techniques classiques de 'gouvernement' des méthodes nouvelles de 'gouvernance' serait indissociable d'un ébranlement plus profond d'un modèle étatique, emblématique de la modernité »⁶.

En écho à Hobbes ou Hegel, l'Etat a en effet longtemps été conçu comme un organe distinct de la société, animé par une rationalité supérieure et investi d'une fonction de direction justifiée par les caractéristiques des sociétés modernes. Ainsi, pour Durkheim, le développement de l'Etat est inhérent à la progression de la division du travail social : *« Plus les sociétés se développent, plus l'Etat se développe. Ses fonctions deviennent nombreuses, pénètrent davantage toutes les autres fonctions qu'il concentre et unifie par cela même »⁷*. Max Weber rapporte quant à lui le triomphe de la bureaucratie étatique légale-rationnelle (mais aussi du taylorisme industriel) à un mouvement global de rationalisation en finalité des relations sociales. Les tenants de la gouvernance renversent toutefois le raisonnement des grands anciens en soulignant que les progrès de la complexité sociale viennent désormais entraver la mission de « pilotage » (*steering*) traditionnellement confiée à l'Etat : la capacité de décision et d'action de celui-ci se diluerait du fait de la perte de cohésion d'un monde social différencié de manière croissante en sous-systèmes autoréférentiels et autonormés, opposant leurs dynamiques propres aux interventions du système « central »⁸. L'essentiel du travail de coordination sociale ne serait donc plus selon eux dans la structure politico-administrative, mais dans les réseaux et forums autorégulés, transcendant les frontières entre public et privé, au sein desquels circulent les idées et se négocient les décisions collectives.

Ces tentatives d'appréhension de la mutation des ordres politiques modernes (qui semble néanmoins parfois redécouvrir des phénomènes auparavant analysés grâce aux labels de « pluralisme », « consocianisme » ou autres...) sont par ailleurs souvent inséparables d'un message normatif prônant la restriction du rôle de l'Etat au nom de valeurs de démocratie participative et d'efficience. Le discours de la gouvernance sert en effet également, pour certains acteurs politiques et économiques, à dénoncer la régulation « top-down » de la société par l'Etat comme un obstacle à l'épanouissement des membres de la société civile; la délégation de tâches d'intérêt général au secteur privé ou la « responsabilisation » managériale seraient, à l'inverse, des facteurs de liberté et de prospérité. La *good governance* se présente donc surtout, notamment dans le discours des organisations internationales de développement (Banque Mondiale, FMI, OECDE...), sous la forme de pratiques et d'instruments de gestion ayant en commun de restreindre l'intervention de l'Etat (démantèlement des politiques de redistribution, allègement de la

⁶ Jacques Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 203.

⁷ Emile Durkheim, *Textes*, Paris, Editions de Minuit, Tome 3, p. 190.

⁸ Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publications, 1993.

fiscalité, diminution du nombre de fonctionnaires, abolition des monopoles publics...) et d'instituer des relations de partenariat et de coproduction des règles avec les acteurs privés (firmes, ONG, Eglises...). Il n'est dès lors pas étonnant que les commentateurs critiques puissent voir en la gouvernance globale la « *constitution politique du néo-libéralisme* »⁹, un cadre conceptuel en apparence moderne et neutre pour une doctrine économique ancienne et dominatrice.

L'usage de la notion de gouvernance est donc pertinente pour la description (ou la promotion) de modes de régulation dans lesquels l'Etat a perdu sa spécificité. Quatre traits distinctifs de telles configurations peuvent être relevés. Tout d'abord, l'affaiblissement institutionnel et intellectuel de la frontière entre Etat et société civile. Ceci n'implique pas seulement un recul des administrations et la multiplication de partenariats entre celle-ci et le monde de l'entreprise ou des associations, mais l'adoption par les agences publiques de méthodes et valeurs issues du secteur privé (d'où les affinités idéologiques entre gouvernance et management). Parmi ces valeurs devenues slogans autant que principes d'action publique, le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » établi en 2001 par la Commission européenne énumère ainsi l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence¹⁰. La gouvernance suppose en second lieu que l'Etat central monopolistique abandonne ses prérogatives à des acteurs autonomes ou semi-autonomes tels qu'agences de régulation, sociétés mixtes, collectivités locales ou organisations internationales. Graduellement dépouillé de ses compétences, cet « Etat creux »¹¹ n'assure seul que les fonctions régaliennes les plus fondamentales; une telle dissémination des pouvoirs apparaît aux tenants de la gouvernance autant comme une protection démocratique contre les abus de la bureaucratie monocratique que comme une garantie d'efficacité. Troisièmement la gouvernance repose sur un idéal de résolution pluraliste et non conflictuelle des problèmes¹². Le recours par l'Etat au privilège normatif dont il bénéficie traditionnellement est dans cette optique dysfonctionnel, voire illégitime :

« L'essence de la gouvernance est qu'elle privilégie des mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique »¹³.

Le concept même de droit, avec ses connotations impératives et impersonnelles, ne semble pas trouver sa place dans cette vision où les relations sociales sont essentiellement coopératives. Enfin, la gouvernance instaure implicitement un nouveau régime de légitimation de la décision politique. Le « gouvernement » wébérien est, dans les régimes occidentaux, associé à la démocratie représentative et à l'Etat de droit : la division du travail politique entre politiciens, fonctionnaires et citoyens est ainsi légitimée par le

⁹ John Brown, « De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme », Document ATTAC, 2003 (<http://www.france.attac.org/i832>).

¹⁰ Commission des communautés européennes, Livre blanc sur la gouvernance européenne, 2001, p. 12.

¹¹ Sur le thème de l'Etat creux, voir Guy Peters, « Managing the Hollow State », dans Kjell A. Eliassen, Jan Kooiman (dir.), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage Publications, 1993, p. 46-57.

¹² Ce trait est selon Philippe Schmitter le fondement de la notion : « La gouvernance est une méthode ou un mécanisme de résolution d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle/lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération lors de la mise en œuvre de ces décisions » (Philippe Schmitter, « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », dans Corinne Gobin, Benoît Rihoux (dir.), *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2000, p. 58).

¹³ Gerry Stoker, art. cit., p. 19.

truchement de l'élection et surveillée par les tribunaux. Le contrôle démocratique de l'administration, en particulier, exige son assujettissement strict aux normes et procédures élaborées par le politique. Il s'agit donc là d'une manifestation exemplaire de la légitimité légale-rationnelle wébérienne¹⁴. Or, la gouvernance est toute entière une critique de la bureaucratie et de ses procédures. Les mécanismes de décision qu'elle promeut doivent donc trouver leur légitimité ailleurs, à savoir dans la proximité avec les citoyens et la prise en compte de leurs attentes comme usagers des services publics, et ce au moyen de diverses techniques telles que les référendums locaux, les enquêtes de satisfaction, les chartes déontologiques, les démarches qualités, etc. A la rationalité « *top-down* » du gouvernement s'oppose donc la légitimité « *bottom-up* » de la gouvernance.

Ces quatre constats (qui n'épuisent pas l'ensemble des enjeux de la gouvernance, mais sont centraux pour la présente réflexion) mènent néanmoins à un paradoxe : si le rejet de la séparation public/privé, la fragmentation du pouvoir, la prépondérance de la négociation sur la loi et le dépassement de la démocratie procédurale sont consubstantiels à la gouvernance, que peut donc apporter cette notion à la compréhension des mécanismes de la Justice? Le secteur judiciaire ne ferait-il pas au contraire partie de ce domaine de compétences dont l'Etat ne saurait se séparer sans renoncer à son monopole de la coercition légitime?

Il ne faut certes pas s'attendre à voir s'appliquer dans l'institution judiciaire les phénomènes de privatisation observés dans les services publics à vocation sociale ou économique. Le cas national qui est proposé ici à l'étude – celui de la Belgique – offre néanmoins quelques indices d'évolution d'un gouvernement unilatéral du secteur judiciaire vers des formes de déconcentration de la prise de décision, d'autonomisation fonctionnelle des juridictions et d'ouverture vers la société civile. Ainsi, la création de plusieurs forums institutionnels (Conseil supérieur de la Justice, Conseil consultatif de la magistrature, Conseil consultatif des partenaires de l'ordre judiciaire) a eu pour objet d'intensifier le débat avec les professionnels de la Justice et la société civile, et d'accroître la transparence de l'institution. Par ailleurs, diverses initiatives ont été prises pour « responsabiliser » la magistrature en transférant aux tribunaux des compétences de gestion ou en contractualisant leurs objectifs en matière de réduction des arriérés judiciaires.

C'est dans le cadre de cette transposition du management dans le secteur judiciaire qu'ont été menées diverses expériences de « qualité totale » inspirées de méthodes industrielles de perfectionnement des méthodes de travail, dont le but est tant d'améliorer les performances de la juridiction que de mieux prendre en compte les besoins des justiciables ou des « clients ». L'observance de procédures uniformes est censée dès lors laisser la place à un mode de régulation interne *bottom-up*, le pouvoir hiérarchique étant partiellement effacé par la généralisation de la concertation. Le *Total quality management* (TQM) exprime donc un message normatif d'émancipation individuelle des travailleurs, de coopération sociale et d'autorégulation des unités de production. Il repose également sur un idéal de proximité entre les tribunaux et la population, renouvelant ainsi les

¹⁴ Voir Calliope Spanou, « Abandonner ou renforcer l'Etat wébérien? », *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003, p. 109-120.

aspirations de participation civique à la Justice sous-tendant le jury criminel, les prud'hommes ou les juridictions consulaires. Ces croyances, valeurs et images sont indissociables de l'instrument lui-même : elles servent en effet autant aux décideurs politiques à établir publiquement la nécessité du management judiciaire qu'aux acteurs de terrain à s'approprier les outils mis à leur disposition¹⁵. Or, ce noyau normatif recouvre dans une large mesure les présupposés et valeurs qui fondent le concept de gouvernance. Observant des contradictions entre ces expériences de qualité totale et le discours qui les entoure, le présent texte s'appuie sur leur étude pour souligner les ambiguïtés des tentatives de conformation de la régulation de la Justice belge aux préceptes de la gouvernance.

En un premier temps, on s'attachera à une mise en perspective des mutations actuelles de la Justice belge au regard du concept de « gouvernance » et de ses multiples significations. Il s'agira de montrer qu'une volonté de relégitimation de la Justice, née des circonstances de l'Affaire Dutroux, a mené la classe politique belge à remettre partiellement en cause les modalités traditionnelles du gouvernement du secteur judiciaire, fondées sur la hiérarchie et la primauté du principe de légalité. En un second temps, on décrira de manière plus concrète les expériences de « qualité totale » menées dans divers parquets belges, en mettant au jour les sources intellectuelles du dispositif et son fonctionnement pratique. La dernière section portera un regard critique sur la conformité de l'instrument de qualité à ses « promesses » implicites d'autorégulation des unités judiciaires et de responsabilisation de la Justice vis-à-vis des citoyens.

Du gouvernement de la Justice à la gouvernance judiciaire?

L'institution judiciaire a dans les nations de système « continental » (France, Belgique, Allemagne...) développé une forme de régulation caractérisée notamment par la prééminence de la hiérarchie et la juridicisation des rapports de travail. Elle y est peut-être le segment de l'Etat le plus proche dans son organisation du type idéal de la « bureaucratie monocratique » wébérienne, repoussoir des théoriciens de la gouvernance. Ce mode de fonctionnement est ancré non seulement dans des règles juridiques (répartition stricte des compétences, contrôle jurisprudentiel, statut de la magistrature...) mais dans l'esprit des acteurs : l'observance ostentatoire des normes et procédures est perçue par les praticiens de la Justice comme une condition essentielle du droit des juges à dire le droit. La crise provoquée par l'Affaire Dutroux, sans induire un total renversement de cet ordonnancement, a été à l'origine de diverses réformes tendant à desserrer l'emprise du politique et du droit sur l'activité judiciaire et, de manière générale, à redéployer au sein du secteur les ressources en matière décisionnelle, budgétaire et d'expertise. Le pilotage unilatéral du secteur par l'autorité politique s'en est trouvé, sinon démantelé, du moins atténué dans ses effets.

¹⁵ On peut donc retenir pour analyser ces démarches qualité la définition proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès d'un « instrument d'action publique », à savoir celle d'un « *dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* » (Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences-po, 2004, p. 14).

La Justice belge entre régulation hiérarchique et autonomie professionnelle

De nombreux traits incitent à la comparaison de la Justice en Belgique à une bureaucratie wébérienne : organisation pyramidale, monocratisme (que Weber caractérise comme le « contraire de la collégialité »), définition stricte des compétences et des organigrammes, standardisation de la qualification, normalisation des carrières (en dépit d'une forte politisation des nominations, du moins jusqu'à la récente création du Conseil supérieur de la Justice), impersonnalité des relations d'autorité, rationalité formelle (prévalence de la procédure), prévisibilité des opérations (impératif de sécurité juridique)¹⁶... Par sa centralisation, sa hiérarchisation et son légalisme, l'ordonnancement du secteur contraste donc radicalement avec le modèle idéalisé de la gouvernance esquissé plus haut.

L'aspect le plus visible de cette opposition est le monopole traditionnel du pouvoir politique sur l'énonciation des politiques de justice : aucun acteur professionnel ou « partenaire social » ne partage les prérogatives du politique en matière de statut de la magistrature, d'organisation judiciaire ou de procédure pénale. Les associations professionnelles de magistrats ou les barreaux n'ont en effet traditionnellement en Belgique qu'une influence marginale dans ces domaines. Mais le principe hiérarchique se manifeste également au sein des tribunaux, et plus particulièrement dans les parquets. Procureurs et présidents de juridiction disposent en effets seuls de la faculté d'établir le règlement intérieur et le tableau de service; l'attribution d'un contentieux à un magistrat peut d'ailleurs constituer un mode caché de sanction ou, au contraire, de gratification. Les membres de la juridiction peuvent certes en théorie s'exprimer sur ces orientations lors des Assemblées générales, mais il n'entre guère dans la culture professionnelle de la magistrature de contester ouvertement les décisions du chef de corps.

Paradoxalement, cette hiérarchisation reste compatible avec une certaine autonomie des praticiens de base dans leur activité quotidienne. Le magistrat (du moins au siège) ne peut se voir imposer un verdict par ses supérieurs; même les membres du parquet bénéficient de fait d'une large marge de manœuvre, seuls les dossiers les plus « sensibles » étant généralement susceptibles de faire l'objet d'instructions particulières. La hiérarchisation est donc extrême au niveau de la définition du cadre de l'activité judiciaire (organisation des tribunaux, politique pénale, répartition des contentieux dans chaque corps...), mais limitée pour ce qui relève du traitement des dossiers particuliers. Le principe d'inamovibilité (étendu en Belgique aux magistrats du parquet) et la complexité des procédures disciplinaires contribuent également au maintien de cette autonomie, à laquelle les juges sont particulièrement attachés, et qui constitue une des bases de l'identité du corps judiciaire. Les initiatives managériales, suspectées d'inciter à la standardisation et à l'accélération du travail judiciaire, sont pour cette raison tenues assez largement en suspicion dans les tribunaux.

¹⁶ Sur le type idéal de la bureaucratie, voir Max Weber, *Economie et société*, Paris, Plon, 1995, vol. 1, p. 290-301; François Chazel, « Eléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de la bureaucratie », dans Pierre Lascoumes (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1995, p. 179-198.

Parmi les traits distinctifs du fonctionnement de la Justice figure également le formalisme juridique des relations de travail. La sociologie de la régulation oppose généralement les règles formelles et les règles implicites, laissant entendre que les normes officielles sont le plus souvent contournées par les acteurs, qui établissent d'autres équilibres organisationnels en fonction de leurs intérêts et de leurs ressources¹⁷. Or, en l'occurrence, le respect des codes et procédures ne relève pas aux yeux des magistrats de la contrainte, mais, au contraire, constitue une stratégie permettant de défendre leur autonomie professionnelle. C'est en endossant scrupuleusement leur rôle de « serviteurs de la loi » que les juges se protègent des ingérences disciplinaires éventuelles de leur hiérarchie, ou des attaques venues de l'extérieur de l'institution (classe politique, médias, opinion) – même si, dans les faits, l'activité judiciaire implique souvent une discrète interprétation créatrice des textes et de la jurisprudence. Ce légalisme est un autre obstacle à l'implantation dans la justice d'une rationalité managériale; il est en particulier, on le verra plus loin, difficilement compatible avec la philosophie du *Total Quality Management*.

Enfin, un dernier élément oppose le gouvernement traditionnel de la Justice au modèle de la gouvernance : la clôture sociale stricte des tribunaux, loin de l'idéal de coopération entre administration et société civile. L'institution judiciaire, symboliquement, se pose en arbitre neutre des conflits individuels. De cette posture découle un impératif de distance à l'égard des acteurs extérieurs, qui se traduit notamment dans une indifférence à l'égard des demandes citoyennes (une règle implicite a longtemps interdit aux magistrats les contacts avec la presse), voire des victimes. La communication avec ces profanes est en effet interprétée comme un manquement au devoir d'impartialité, ou comme un risque de contamination du raisonnement juridique par le sens commun. Dès lors, les magistrats, bien que rendant la Justice au nom du peuple, considèrent qu'ils n'ont à rendre compte de leurs décisions qu'au législateur ou aux instances internes de contrôle jurisprudentiel et disciplinaire. C'est probablement cette fermeture qui a le plus suscité de critiques durant l'Affaire Dutroux, à l'occasion de laquelle l'institution judiciaire a été perçue comme opaque, irresponsable et insensible aux considérations humaines.

L'Affaire Dutroux : « fenêtre d'opportunité » pour une réforme de la Justice

L'Affaire Dutroux, suscitant une émotion exceptionnelle dans l'opinion publique belge, a éveillé des attentes fortes de rénovation du système pénal et mis la réforme de la police et de la Justice sur l'agenda politique¹⁸. Les circonstances sont connues : au mois d'août 1996, une perquisition permet de libérer deux jeunes filles séquestrées au domicile de Marc Dutroux. Celui-ci est bientôt également inculpé pour la disparition de quatre autres enfants. La suite de l'investigation met toutefois en évidence de graves dysfonctionnements des relations entre police, gendarmerie et tribunaux, dysfonctionnements qui ont permis à Dutroux de continuer ses activités criminelles. L'indignation générale débouche sur une mobilisation d'une ampleur sans précédent (marquée par une manifestation géante de trois cent mille personnes à Bruxelles), menée

¹⁷ Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Colin, 2004, p. 108-112.

¹⁸ Parmi les très nombreuses références, voir Laurie Boussaguet, *La Marché Blanche : des parents face à l'Etat belge*, Paris, L'Harmattan, 2004; Benoît Rihoux, Stefan Walgrave, « Disparition d'enfants et Justice : émergence de nouveaux acteurs », *Courriers hebdomadaires du CRISP*, n° 1590/1591, 1998, p. 1-72.

par les familles de victimes. Celles-ci reportent la responsabilité des échecs de l'enquête sur la classe politique et, surtout, sur l'institution judiciaire, dénoncée comme inefficace, procédurale et sourde à la parole des justiciables. Un épisode suscite particulièrement la colère : le 14 octobre 1996, suite au dépôt d'une requête en suspicion légitime, la Cour de Cassation dessaisit le juge d'instruction ayant inculpé Marc Dutroux en août, au motif que celui-ci avait participé à un repas visant à recueillir des fonds en faveur de la famille d'une des victimes. Les deux logiques ne sauraient être mieux illustrées : du point de vue de l'institution, le magistrat a trahi son devoir d'impartialité en manifestant trop ouvertement sa sympathie pour une des parties; pour l'opinion, il s'est simplement montré humain. La mobilisation populaire exprime donc avant tout l'idéal d'une justice moins formelle et moins bureaucratique¹⁹.

Le politique, cherchant à reprendre la main, affiche alors sa détermination à répondre à cette aspiration. Il s'agit de canaliser le mécontentement et lui donner rapidement un débouché législatif. L'Affaire Dutroux a donc pour conséquence de générer une « fenêtre d'opportunité » pour l'exhumation de projets de réformes jusqu'ici entravés par les contingences partisans, selon la logique du modèle de la « poubelle »²⁰. La création accélérée d'un Conseil supérieur de la Justice a en effet été rendue possible par un long travail de réflexion mené en amont par les associations professionnelles de la magistrature. Mais l'Affaire génère également les conditions de la diffusion dans le secteur judiciaire d'énoncés, d'images et d'instruments propres à l'univers discursif de la gouvernance et, tout particulièrement, à celui du management. Les appels populaires à l'ouverture de la Justice à la société civile ont ainsi été traduits comme une exigence de performance managériale et ce bien que l'introduction de méthodes du secteur de l'entreprise n'ait jamais fait partie des mots d'ordre du mouvement blanc (dont les porte-parole attaquaient plus le formalisme ou la politisation de la Justice plutôt que sa productivité). Les professionnels de la politique, cherchant à nommer le changement, n'ont donc pas cherché loin : ils ont fait appel à une doxa managériale et anti-bureaucratique qui, conquérante dans d'autres secteurs de l'Etat, avait épargné le domaine de la Justice²¹. Un tel import avait jusqu'ici été entravé par la résistance de la magistrature et, de manière plus générale, par la difficulté de penser l'application de la logique économiste et quantitative du management dans l'organisation légale-rationnelle de la Justice. Le choc de l'Affaire Dutroux lève ces obstacles et entraîne dans les années suivantes, au sein du secteur judiciaire, la banalisation du discours managérial dans le développement de dispositifs tels que ceux du TQM.

Le vocabulaire du rapport de la Commission d'enquête est révélateur de cette transposition. Celui-ci, dans le volet de ses recommandations finales intitulé « Une organisation moderne et efficace de la Justice », s'interroge ainsi : « *Les autorités judiciaires sont, trop souvent, dominées par une logique bureaucratique (...) Comment casser ce mode de fonctionnement?* »²². Les parquets sont plus particulièrement mis en cause : « *la structure exclusivement hiérarchique dans laquelle évoluent le parquet*

¹⁹ Olgierd Kutry, « Le mouvement blanc en Belgique : un nouvel acteur dans le champ judiciaire? », *Droit et Société*, n° 42/43, 1999, p. 287-310.

²⁰ Voir Cécile Vigour, « Réformer la Justice en Europe. Analyse comparée des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, n° 56/57, 2004, p. 291-325.

²¹ Christian de Visscher, Thibault Duveillier, « La sémantique managériale dans l'administration publique. Du discours aux pratiques », dans Olivier Paye (dir.), *Que reste-t-il de l'Etat? Erosion ou renaissance*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 109-120.

²² Doc. Parl. 713/6, Session 1996/1997, p. 172.

général et les procureurs généraux, loin de contribuer à une dynamisation des membres du parquet, est bien souvent une contrainte et un handicap »²³. En conséquence, avance la Commission, « *les parquets ont besoin d'urgence d'un management moderne* », dont l'un des principes serait la « *responsabilisation* » des chefs de corps et des personnels²⁴. D'autres passages sont significatifs du succès du lexique managérial, tel celui qui préconise un « *audit externe de la Justice* » en vue « *d'optimiser les moyens et les ressources tant humaines que matérielles* »²⁵. Ce rapport, et les débats qui ont précédé sa rédaction, sont importants en ce qu'ils enclenchent un processus de démembrement partiel du gouvernement monocratique et légaliste de la Justice; en effet, les analyses, principes et propositions qu'il énonce forment le cadre de la réorganisation du secteur en cours depuis une décennie, et dont le processus de managérialisation n'est qu'un aspect.

Pluralisation et managérialisation du secteur judiciaire

Il faut réaffirmer ici la prudence qui régit l'emploi dans le présent texte de la notion de gouvernance, qui n'est pas spontanément invoquée par les acteurs. Les indices permettant de diagnostiquer une timide transition vers une forme de gouvernance de la Justice sont en effet souvent ténus et malaisés à interpréter. Il en va ainsi de la loi de 1999 sur « l'intégration verticale des parquets, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du roi » qui tente d'instaurer dans le ministère public des relations plus coopératives et collégiales, faisant de la coordination et du dialogue les nouveaux mots d'ordre des rapports entre parquets de première instance et parquets généraux : jusqu'à quel point est-il pertinent de retenir l'intention évidente du législateur de promouvoir la collégialité contre la hiérarchie comme un signe de l'émergence de nouvelles représentations de l'organisation idéale de la Justice en Belgique? Aussi, on se limitera ici aux réalisations témoignant le plus clairement de dynamiques usuellement associées à la gouvernance : inclusion de la société civile dans la prise de décision, création d'organes de concertation indépendants, décentralisation de la gestion des juridictions, développement d'un management judiciaire. Ces changements ont pour point commun de modifier la structuration monopolistique du secteur, et d'entrer ainsi dans la catégorie des « *governance policies* »²⁶.

La création par la loi du 22 décembre 1998 du Conseil supérieur de la Justice, conséquence la plus spectaculaire de l'Affaire Dutroux, est particulièrement exemplaire. Celui-ci, par le statut de ses membres et ses attributions, se différencie de l'organe de gestion interne (nominations, discipline) du corps judiciaire qu'est le Conseil supérieur de la magistrature français. Le CSJ est en effet composé pour moitié de magistrats élus par leurs pairs, et pour moitié de « représentants de la société civile », c'est-à-dire n'appartenant ni au monde judiciaire ni à la classe politique. Il se veut pour cela la matérialisation des aspirations du mouvement blanc à un droit de regard de la population sur le fonctionnement de l'institution judiciaire :

²³ *Id.*, p. 177.

²⁴ *Id.*, p. 176.

²⁵ *Id.*, p. 171.

²⁶ Marco Fabri rassemble sous le label de « *governance policies* » dans le domaine judiciaire les « *designed or implemented policies that change the institutions that govern the judiciary, challenging the structure of authority and powers among the policy actors* » (Marco Fabri, « Policies to enhance the quality of justice in Europe », dans Marco Fabri, Jean-Paul Jean, Philip Langbroek, Hélène Pauliat (dir.), *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 70.

« Si la société civile a des représentants au CSJ, c'est parce que la justice est finalement bien plus qu'une institution de magistrats (...) Avec le Conseil supérieur de la Justice, on peut penser que la Belgique se donne un lieu de rencontre structuré entre les acteurs du champ judiciaire et les représentants de la société civile pour discuter de politique judiciaire, de nouvelles stratégies »²⁷.

Le Conseil assure par ailleurs une forme de contrôle externe de la Justice en recevant des plaintes de justiciables et en effectuant des enquêtes et audits auprès des juridictions²⁸. Enfin, le Conseil a une mission consultative en matière d'organisation judiciaire et de statut de la magistrature; il peut même, le cas échéant, se saisir d'une réforme et émettre un avis de sa propre initiative. Cette faculté prend tout son sens si l'on tient compte la création récente de deux autres instances, le « Conseil consultatif de la magistrature » et le « Conseil général des partenaires de l'ordre judiciaire », donnant à d'autres acteurs non gouvernementaux pouvoir d'avis – à défaut de décision – dans le domaine des politiques de Justice. On est certes loin du système des agences de régulation, mais l'initiative témoigne de la légitimité de deux impératifs dans la réorganisation du secteur : l'abaissement de la frontière entre administrations et société civile d'une part, la déconcentration du monopole gouvernemental sur l'énonciation des politiques de Justice d'autre part.

Le changement de philosophie est également sensible au sein des juridictions. Il a en effet été entrepris depuis une décennie de briser la régulation hiérarchique et procédurale décrite plus haut en diffusant dans les tribunaux une nouvelle culture managériale. Ainsi, depuis 2000, l'accession au mandat de chef de corps est conditionnée à la démonstration par les candidats de facultés de « leadership » telles qu'elles sont conçues dans le secteur privé²⁹. Cette contrainte prend notamment la forme de l'obligation pour chaque candidat de présenter au Conseil supérieur de la Justice un « plan de gestion » détaillant les améliorations qu'il songe apporter au fonctionnement de sa juridiction et l'esprit dans lequel il compte exercer ses fonctions. Cet exercice a pour objet de faire émerger une génération de chefs de corps plus sensibles aux impératifs gestionnaires, relais du nouveau discours dans les juridictions. Les simples magistrats sont d'ailleurs également incités à suivre des formations en techniques de management. L'objectif ultime de ce processus, défini par un « Plan Thémis », est la décentralisation au niveau des tribunaux et parquets de la gestion de leur budget et de leur personnel, donnant au chef de corps les outils d'un « management stratégique » propre. L'indépendance fonctionnelle des magistrats se doublerait ainsi d'une autonomie de gestion. Parallèlement, un travail de rationalisation des processus de production est à l'heure actuelle poursuivi dans les juridictions (notamment en matière de mesure de la charge de travail), à l'initiative des chefs de corps ou des autorités fédérales. Parmi les instruments développés dans ce cadre figurent les démarches qualité.

²⁷ Conseil supérieur de la Justice, *Rapport annuel 2000*, p. 7. Certes, la représentativité de ces membres est discutable : désignés par le Sénat, ils sont de par la loi issus en majorité du barreau et des universités de droit. Leur présence est néanmoins au cœur des discours de légitimation du CSJ, présenté comme « un pôle de réarticulation des pouvoirs, dans le sens de plus de démocratie » (ibid.).

²⁸ Henry Bosly, « Le CSJ et le contrôle externe sur la justice », dans Marc Verdussen (dir.), *Le Conseil supérieur de la Justice*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 143-157.

²⁹ Voir Joël Ficet, « La managérialisation de la fonction de chef de corps : un état sociologique des lieux », dans Frédéric Schoenaers (dir.), *A la rencontre des nouvelles exigences en matière de justice : management, éthique et légitimité*, à paraître en 2008 aux Presses de l'Université de Liège.

Une expérience de management de la qualité dans la Justice belge : principes et enjeux

Il est à rappeler que la doctrine du *Total Quality Management* est, évidemment, issue du secteur privé. Son objet premier est la recherche de la conformité des produits industriels aux standards définis par l'entreprise. Il s'agit donc, dans l'après-guerre où le thème de la qualité se développe, de limiter à chaque étape de la production les possibilités de défectuosité. La signification du concept évolue toutefois graduellement à partir de la crise économique des années soixante-dix. Dans un contexte de compétition accrue, la nécessité de satisfaire les exigences du consommateur augmente. La finalité du « contrôle qualité » devient dès lors externe : il s'agit de persuader le client de l'adéquation du bien ou du service offert à ses attentes. L'« orientation producteur » cède donc la place à une « orientation client », donnant un nouveau contenu à l'impératif de qualité :

« le management de la qualité totale concerne toute une série de techniques de gestion axées sur la satisfaction effective des clients en soumettant le processus organisationnel complet à un processus d'amélioration constant, en accordant une attention particulière à la participation de l'ensemble des collaborateurs de cette organisation »³⁰.

Les principaux aspects de cette approche de la gestion sont : la priorité absolue donnée à la satisfaction du client; l'adaptation des processus de production (et pas seulement des caractéristiques du produit) à la demande; la permanence des efforts d'amélioration des pratiques professionnelles en une « spirale de qualité » enchaînant réformes, évaluation et perfectionnement; l'engagement de l'ensemble de la communauté productive dans la définition de l'organisation du travail optimale au travers notamment de « cercles de qualité »; la prise de décision sur la base de faits et d'indicateurs objectifs (*fact-based decision*). Il convient ainsi de noter que les normes de type ISO 9000 certifient non la qualité des prestations offertes par les firmes, mais le respect par celles-ci d'un certain nombre de prescriptions relatives au contrôle de la production. Ces normes matérialisent de la sorte la supériorité de la demande sur l'offre et la nécessité pour les producteurs d'adapter constamment leur organisation interne à l'état du marché. Le *Total Quality Management* tel que pratiqué dans le secteur privé recouvre donc à la fois des standards organisationnels, des indicateurs, des dispositifs de contrôle, un style managérial, mais aussi un discours public d'autojustification fondé sur les thèmes de l'« empowerment » des employés (amenés à s'exprimer sur leur environnement de travail) et du pouvoir du consommateur sur le fournisseur³¹.

Cette dimension normative a probablement facilité l'expansion de la doctrine de la qualité dans les administrations publiques des pays occidentaux, où elle a pris le relais de référents en perte de vitesse tels que l'intérêt général comme critère de légitimité de l'action publique et comme moteur de réforme (le client étant aisément confondu avec l'usager, voire avec le citoyen)³². Le nouveau management public en vigueur inclut donc

³⁰ Geert Bouckaert, Nick Thijs, *Kwaliteit in de overheid. Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector op basis van een internationaal comparatieve studie*, Gent, Academia Press, 2003, p. 72.

³¹ La littérature sur ce thème étant innombrable, on se contentera de renvoyer aux ouvrages analytiques suivants : John Beckford, *Quality. A Critical Introduction*, London & New York, Routledge, 1998; John S. Oakland, *Total Quality Management*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1993; Denis Segrestin, *Les chantiers du manager*, Paris, Armand Colin, 2004.

³² Jacques Chevallier, « Le discours de la qualité administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 46, 1988, p. 121-143.

parmi ses principes majeurs la recherche de la qualité totale, selon des méthodes inspirées de l'entreprise – ce qui participe du processus de banalisation de l'action étatique qui caractérise la transition du « gouvernement » à la « gouvernance ». Cette vague idéologique n'épargne bien sûr pas la Belgique, qui organise depuis 2001 une conférence bisannuelle sur la qualité des services publics permettant de faire connaître et comparer les innovations et « bonnes pratiques » adoptées dans différents secteurs³³. Le ministère de la Justice intègre aujourd'hui officiellement l'« orientation client » parmi ses « principes directeurs »³⁴. Le Conseil supérieur de la Justice adopte également le lexique de la perspective qualité pour définir sa mission³⁵.

Ce n'est toutefois que tardivement que la problématique s'est diffusée dans le domaine judiciaire, les premières initiatives concrètes suivant l'Affaire Dutroux comme réponse apportée aux critiques populaires contre l'isolement et le corporatisme de la magistrature. Le management de la qualité est alors conçu comme un outil d'amélioration des prestations de la Justice, mais aussi de responsabilisation des magistrats vis-à-vis des citoyens.

Dès 1997, le ministère entreprend, en coopération avec un consultant privé, de mettre en place un projet global de gestion de la qualité devant déboucher sur un système de « visites » périodiques des juridictions³⁶. Des audits qualitatifs sont également réalisés à la fin de cette année dans trois parquets de première instance. L'objectif de la qualité totale est inscrit dans l'article 7 de la loi sur l'intégration verticale du ministère public, qui définit les missions des procureurs généraux. Toutefois, les premiers résultats de ces initiatives (des visites ayant été réalisées dans deux parquets) ne sont pas suivis d'effets, et le programme est abandonné. Le ministre donne alors l'autorisation aux chefs de corps d'initier des projets propres en collaboration avec des consultants externes, mais aucune politique de qualité globale dans la Justice belge n'est définie.

En 2003, l'Institut de Management de l'Université Catholique de Louvain (KUL) est chargé par le Service de politique criminelle (SPC) du ministère de la Justice d'une mission d'analyse des expériences réalisées à l'étranger et de définition d'une procédure de démarche qualité adaptée aux parquets et parquets généraux³⁷. D'autres pays – dont la Hollande – ont en effet initié des réformes semblables, tentant d'intégrer les spécificités de l'institution judiciaire dans le canevas classique du TQM³⁸. Les réflexions menées en France ont ainsi tenté de traiter simultanément la qualité juridique du procès et la qualité

³³ Jean-Jacques Legrand, « La première conférence sur la qualité des services publics en Belgique : l'échange des bonnes pratiques », *Pyramides*, n° 5, 2002, p. 155-161. Un certain nombre de ces bonnes pratiques sont présentées sur le site www.publicquality.be.

³⁴ « Afin de fournir le meilleur service aux clients internes et externes, l'organisation agit en intégrant le point de vue du client : elle est à l'écoute des clients, répondant à leurs attentes et, le plus souvent possible, agit de manière proactive en anticipant les besoins sur base des informations disponibles et recueillies » (SPF Justice, *Plan de management et opérationnel intégré*, septembre 2007, p. 15).

³⁵ « Le CSJ souhaite participer à la transformation de la Justice en un service public efficace et de qualité, qui assure un service transparent, accessible et orienté vers chaque citoyen » (Conseil Supérieur de la Justice, *Plan de Management du CSJ*, mai 2003, p. 8).

³⁶ Sur cet aspect généalogique, voir Roger Depré, « Management et qualité de la Justice. Menaces et opportunités », dans Frédéric Schoenaers (dir.), *A la rencontre des nouvelles exigences en matière de justice : management, éthique et légitimité*, à paraître en 2008 aux Presses de l'Université de Liège.

³⁷ Le SPC est un organisme de soutien au ministère public, ce qui explique que son initiative ait été cantonnée aux parquets.

³⁸ Voir Anne-Lise Sibony, « Quelle leçon tirer des expériences étrangères? », dans Emmanuel Breen (dir.), *Evaluer la Justice*, Paris, PUF, 2002, p. 77-141; Marco Fabri, Jean-Paul Jean, Philip Langbroek, Hélène Pauliat (dir.), *op. cit.*

de la Justice comme service public³⁹. L'approche finalement retenue par la KUL écarte toutefois la problématique du procès, qui nécessite l'élaboration d'indicateurs spécifiques de la qualité judiciaire⁴⁰. Le protocole finalement proposé est fortement inspiré d'un modèle préexistant, le « Common Assessment Framework » (en français, le « Cadre d'auto-évaluation des Fonctions publiques », ou CAF), déjà mis en œuvre dans d'autres administrations centrales belges⁴¹. Celui-ci repose sur un processus d'amélioration présenté dans la littérature managériale comme la « roue de Deming » (du nom d'un des pères fondateurs du *Total Quality Management*) : *Plan – Do – Check – Act*. Sur le plan pratique, le dispositif proposé a la même forme et les mêmes fonctions qu'un cercle de qualité. Un groupe de huit ou dix personnes au plus, représentant les différents services et les divers niveaux hiérarchiques de la juridiction, est amené à évaluer le fonctionnement de celle-ci selon une grille thématique prédéfinie, en présence d'un consultant extérieur qui doit néanmoins se contenter de veiller au respect de la procédure. La seconde phase est la formulation et la validation de propositions visant à remédier aux dysfonctionnements diagnostiqués. Le cycle ne s'arrête toutefois pas à la mise en œuvre de tout ou partie de ces solutions : les résultats doivent faire périodiquement l'objet d'une nouvelle évaluation, et les nouvelles règles mises en place éventuellement améliorées ou adaptées : la démarche qualité n'est pas un événement ponctuel, mais une nouvelle attitude de réactivité et d'inventivité face aux biais de l'organisation. Une dynamique cognitive sous-tend en effet l'instrument. Il s'agit, par la mise en contact dans un espace horizontal d'acteurs ordinairement séparés, de mettre à distance les cadres de pensée qui enchaînent la parole et structurent l'environnement de travail⁴², de transformer le rapport des employés à l'organisation, de mobiliser le personnel autour d'un projet.

La version du CAF proposée par la KUL reste simple, une formalisation trop grande du protocole pouvant inhiber l'investissement des acteurs. Cinq thèmes sont ainsi proposés à la réflexion du groupe d'évaluation : qualité du leadership; politique et stratégie; bonne gestion des collaborateurs; relations avec les partenaires et usage des ressources (technologiques, financières...); processus de travail et capacité d'amélioration. Chacun de ces domaines est spécifié par un sous-groupe de critères. Ainsi, dans le cadre de la réflexion sur le leadership (exercice difficile, car réalisé en présence du chef de corps), les membres sont invités à juger de la clarté de la vision et des valeurs qui guident le parquet, de la bonne communication interne et externe, etc. Une « note » est accordée pour chaque critère de un à cinq, selon le degré de qualité managériale constaté : niveau de la « réglementation », de « l'innovation », de « l'intégration », de la « systématisation » et de « l'évaluation ». Enfin, le protocole contient également des conseils pratiques relatifs à la mise en place du dispositif : comment choisir les membres du groupe, quelle fréquence donner à leurs réunions, quel est le rôle du consultant, etc.

³⁹ Marie-Luce Cavois, Hubert Dalle, Jean-Paul Jean (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002.

⁴⁰ Geert Bouckaert, Roger Depré, Anne Drumaux (dir.), *Un instrument d'amélioration de la qualité au sein du ministère public*, Anvers, Maklu, 2006.

⁴¹ Le Common Assessment Framework a été élaboré par un comité d'experts (l'Innovative Public Service Group) relevant de l'Union européenne et mis en place en 1998. Son objet est d'offrir un cadre commun d'amélioration de la qualité à l'ensemble des administrations publiques de l'Union. Voir Jean-Marc Dochot, « Le mouvement vers la qualité dans les services publics de l'Union européenne et le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) », *Pyramides*, n° 5, 2002, p. 101-120.

⁴² L'introduction de la qualité, selon Isabelle Orgogozo, opère « un recadrage qui permet de casser le jeu sans fin dans lequel sont enfermés les acteurs de l'entreprise » (Isabelle Orgogozo, *Les paradoxes de la qualité*, Paris, Editions d'organisation, 1987, p. 17).

Les tableaux qui suivent synthétisent cette grille d'évaluation :

Tableau 1. Domaines de travail

Domaines de travail / critères		Sous-critères
1. Leadership	1.1.	Vision, mission et valeurs de l'organisation de parquet
	1.2.	Guidage de l'organisation de parquet
	1.3.	Motivation des collaborateurs
	1.4.	Communication interne
	1.5.	Communication externe
	1.6.	Collaboration interne
	1.7.	Collaboration externe
	1.8.	Rôle de pionnier pour les améliorations
2. Politique et stratégie	2.1.	Objectifs de l'organisation de parquet
	2.2.	Collecte d'informations sur la politique pour l'établissement des objectifs
	2.3.	Exécution/mise en œuvre de la politique
	2.4.	Suivi de la politique
3. Collaborateurs	3.1.	Planification du personnel au sein de l'organisation de parquet
	3.2.	Recrutement et sélection de l'organisation de parquet
	3.3.	Développement des collaborateurs
	3.4.	Formation et recyclage des collaborateurs
	3.5.	Evaluation des collaborateurs
	3.6.	Participation des collaborateurs
	3.7.	Conditions de travail
	3.8.	Cadre de travail
4. Partenaires et ressources	4.1.	Gestion des partenaires de la chaîne judiciaire
	4.2.	Gestion des finances
	4.3.	Gestion des connaissances au sein de l'organisation de parquet
	4.4.	Gestion des technologies au sein de l'organisation de parquet
	4.5.	Gestion des infrastructures au sein de l'organisation de parquet
	4.6.	Gestion des frais de justice au sein de l'organisation de parquet
5. Processus de travail et améliorations	5.1.	Conception des processus de travail
	5.2.	Participation à l'amélioration du fonctionnement
	5.3.	Initiatives en faveur de l'amélioration du fonctionnement

Source : Un instrument d'amélioration de la qualité au sein du ministère public, *op. cit.*

Tableau 2. Niveaux de développement

Niveau 1 : Niveau de la réglementation	⇒ Aucune initiative/action n'a été entreprise dans le domaine correspondant. Chacun essaie de faire son travail du mieux qu'il
---	--

	peut dans le respect des règles en vigueur. Les rouages et le fonctionnement de l'organisation ne font toutefois pas l'objet d'une réflexion en profondeur.
Niveau 2 : Niveau de l'innovation	⇒ Niveau de réaction. Des actions ou initiatives sporadiques ou ponctuelles ont été entreprises. Des instruments distincts ont été conçus.
Niveau 3 : Niveau de l'intégration	⇒ Niveau de l'action proactive. Plusieurs initiatives ou actions ont été entreprises. Les instruments conçus l'ont été suivant une certaine logique.
Niveau 4 : Niveau de la systématisation	⇒ L'organisation de parquet a conçu des outils de gestion intégrés, auxquels il est également fait appel durant l'exécution des travaux.
Niveau 5 : Niveau de l'évaluation	⇒ Les rouages et le fonctionnement de l'organisation de parquet suivent une certaine routine grâce à des systèmes intégrés. Ces systèmes permettent d'évaluer l'organisation et de l'améliorer sur la base de ces évaluations. L'organisation est en mesure d'adopter une attitude souple vis-à-vis de son environnement grâce à une démarche proactive. Suivant une vision à long terme, la tactique est adaptée quand cela s'impose afin de démarrer de nouvelles activités, de créer ou d'adapter l'organisation pour ce faire et de réajuster la collaboration avec les partenaires.

Source : Un instrument d'amélioration de la qualité au sein du ministère public, *op. cit.*

Ce protocole a été appliqué à partir d'août 2005 dans six parquets : le parquet fédéral, le parquet général de Bruxelles, les parquets de première instance de Charleroi, Huy, Terremonde et Gand. Les résultats obtenus ont été fort différents dans les trois corps pour lesquels des éléments empiriques ont été recueillis jusqu'ici : Bruxelles, Charleroi et Huy⁴³. L'enquête de terrain n'étant pas encore achevée, et les acteurs étant souvent réticents au dévoilement des détails du déroulement de ces expériences (voire de leurs résultats), il n'est pas procédé ici à une analyse sociologique détaillée de ce dernier. Les matériaux rassemblés à ce stade (entretiens, documents) permettent néanmoins quelques constats généraux. Deux ordres de facteurs ont semble-t-il entravé, à divers degrés, l'implémentation du modèle : les premiers relèvent de la permanence des routines hiérarchiques au sein de l'institution judiciaire, les seconds du manque de moyens et pouvoirs gestionnaires accordés aux chefs de corps.

La mise en place d'une démarche qualité repose sur l'horizontalité et la communication. Il est essentiel que les membres du groupe d'évaluation s'engagent volontairement, hors de toute crainte de censure hiérarchique, et pleinement informés de principes et enjeux du dispositif. Or, les tribunaux sont caractérisés par la prégnance du principe hiérarchique dans les relations de travail et le cloisonnement entre sections de parquet ou chambres de jugement. Ces traits, peu compatibles avec le style de management que promeut le TQM, sont encore accentués en cas d'accumulation des arriérés judiciaires : la pression pour le

⁴³ Il est prévu d'enquêter ultérieurement dans les parquets néerlandophones. Il est à noter que des expériences de TQM ont également été menées, à l'initiative d'acteurs locaux, dans d'autres juridictions du pays. La Cour d'appel de Bruxelles, ainsi, a repris à son compte le protocole de la KUL et mené à son terme une démarche qualité; le parquet de Louvain a quant à lui développé depuis plusieurs années ses propres modalités de promotion de la qualité, inspirée du modèle néerlandais INK (Voir Ivo Carmen, « De toepassing van Kwaliteitsmanagement op het parket Leuven », dans Roger Depré, Joris Plessers, Annie Hondelghem (dir.), *op.cit.*, p. 305-337).

traitement des dossiers en retard est telle qu'il est difficile de dégager ne serait-ce que quelques heures pour des réunions ou des formations. L'implémentation du modèle au Parquet général de Bruxelles s'est ainsi heurtée simultanément à sa structuration hiérarchique (le chef de corps ayant sélectionné les membres du groupe d'évaluation parmi les cadres judiciaires ou administratifs du corps), au manque de communication (les évaluateurs pressentis découvrant lors de la première réunion ce que l'on attendait d'eux) et à l'indisponibilité des personnels; la conjonction de ces obstacles a abouti à l'abandon pur et simple de l'expérience, le temps alloué à celle-ci par le ministère étant écoulé. La force des routines implique également une faible lisibilité, pour les acteurs, de la fonction et des apports possibles de l'instrument de qualité. La participation à la démarche n'est alors pas appréhendée comme un *empowerment* mais comme un fardeau supplémentaire, voire comme un « gadget » imposé par le ministère. Le procureur du roi de Charleroi a reconnu ainsi un certain enlisement du processus en raison du manque d'enthousiasme des collaborateurs :

« Ce type d'instruments ne suscite pas beaucoup d'enthousiasme. (...) On se dit 'Tiens, à quoi ça sert, c'est du boulot en plus, il faut se réunir, pendant ce temps-là on ne peut pas faire les dossiers'. Donc, c'est pas quelque chose qui provoque beaucoup de mobilisation. Mais je crois que c'est dû au fait que ce sont des instruments nouveaux dont on ne perçoit pas encore très bien l'utilité et ce qu'on peut en faire ».

Dans cette configuration, les gratifications symboliques retirées de la prise de parole ne compensent pas le coût de la participation au dispositif, qui devient dès lors illégitime aux yeux des acteurs⁴⁴. La démarche a été en définitive menée le plus loin à Huy, dans la structure la plus petite, où la plus grande densité des relations interpersonnelles (ainsi que l'engagement individuel particulier du chef de corps) a offert un cadre plus favorable à la poursuite du projet.

Toutefois, même ici, l'objectif final de la démarche qualité n'a pu être complètement atteint. En effet, le diagnostic et la formulation de solutions ne prennent sens que si elles sont suivies de changements et qu'un cycle de réforme/évaluation s'enclenche. Or, le modèle implémenté surestime l'autonomie décisionnelle des parquets. Certains des critères de la grille laissent ainsi entendre que leur gestion des ressources humaines ou leurs choix budgétaires puissent être évalués. Dans les faits, le chef de corps n'a qu'une influence marginale sur le recrutement de son personnel. Il ne peut ni choisir ses collaborateurs⁴⁵, ni les motiver, ni réorganiser à sa guise ses services. Enfin, sur le plan financier, il ne dispose souvent en propre que d'une maigre enveloppe de mille ou deux mille euros, affectée aux pots de fin d'année ou à l'achat de livres pour la bibliothèque de la juridiction. En conséquence, hormis les pétitions de principes (établir un « plan stratégique », consulter régulièrement les agents, faire l'inventaire des pratiques, déléguer les responsabilités...), il n'existe guère de ressources pour mettre en œuvre les solutions dégagées dès lors qu'elles supposent un investissement technique ou financier : informatisation des services, création d'un site Internet, développement d'outils

⁴⁴ En effet, « dans le cadre du contrat psychologique, généralement implicite, qui s'établit entre l'individu et l'organisation, tout changement impliquant une participation plus grande est vu avec défaveur » (Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, p. 269).

⁴⁵ Son rôle se limite à émettre un avis à destination du Conseil supérieur de la Justice, qui procède lui-même à la sélection des candidats.

statistiques, formation du personnel... De l'aveu des chefs de corps rencontrés, presque aucune des idées dégagées durant les délibérations n'a pu être mise en œuvre, faute de moyens et/ou de temps. Cette absence de concrétisation est de nature à démobiliser les évaluateurs volontaires et à empêcher l'implantation durable d'une procédure de contrôle de la qualité dans le service public de la Justice.

Enfin, il faut noter que le projet n'a pas non plus vocation à alimenter un processus général de comparaison et d'émulation entre juridictions. Dans l'optique de la KUL, les diagnostics effectués devaient être rendus publics à des fins de *benchmarking*, de même que les certifications ISO ont pour objet la mise en concurrence des entreprises. Or, la divulgation de toute évaluation de la « performance » des juridictions est très mal admise par les juges, qui y voient un moyen de pression aux mains de l'autorité politique (une attitude identique est observable dans le cadre des tentatives actuelles de mesure de la charge de travail des magistrats⁴⁶). Il a donc été convenu que les rapports des groupes d'évaluation ne seraient remis qu'aux procureurs concernés, à charge pour ces derniers d'en tirer les conclusions utiles.

Les gains managériaux de ces expériences apparaissent donc limités. La conception initiale de l'exercice et la nature des difficultés rencontrées nous paraissent néanmoins significatives de l'essor d'une nouvelle image de la position de l'institution judiciaire (et du pouvoir d'Etat qu'elle incarne) par rapport aux citoyens. L'implantation du management de la qualité illustre en effet la diffusion dans le secteur judiciaire d'une représentation « bottom-up » de la légitimité, également présente dans d'autres segments de l'administration et typique du discours de la gouvernance. Toutefois, au travers de cet exemple, les instruments du TQM révèlent des ambiguïtés fortes qui permettent de nuancer leur capacité à redéfinir les fondements de l'autorité de la Justice.

Les promesses de la qualité : autorégulation et responsabilité démocratique

La thématique de la qualité dans les services publics s'inscrit dans un message plus global de critique du gouvernement bureaucratique en ce qu'elle promeut l'émancipation des employés et la prise en compte des aspirations de la population. Il s'agit, dans l'un et l'autre cas, de contrer l'autonomisation des administrations et de réintroduire l'humain dans un système dénoncé non seulement comme inefficace, mais comme stérile et aliénant. Ce faisant, la qualité tend à renouveler les fondements de la légitimité des tribunaux. Se considérant désormais comme prestataire de services, l'administration judiciaire demande à être jugée sur sa capacité à satisfaire l'utilisateur; c'est en cela que le concept de qualité, axé sur l'écoute du « client », trouve sa place dans l'appareillage normatif de l'Etat managérial.

Cette fonction de justification du discours de la qualité a un double usage, interne et externe. Sur le plan interne, les démarches qualité proposent d'affranchir les employés de l'assujettissement aux procédures et de faire d'eux des acteurs au sein de leur milieu professionnel. Le vocabulaire managérial met ici en avant la libération de la créativité des

⁴⁶ Voir le numéro spécial consacré à la mesure de la charge de travail dans la Justice belge de la revue *Pyramides*, n° 12, 2007.

travailleurs comme condition de la réforme des processus de production⁴⁷. Au niveau externe, la qualité implique l'intériorisation par les agents publics de la primauté des aspirations de l'utilisateur sur la logique interne de l'organisation, et la traduction de cette supériorité dans des dispositifs concrets. Ces deux versants sont reliés par le thème commun d'une régulation *bottom-up*, de contrôle de la base sur la structure bureaucratique. Le TQM, avec ses principes d'*empowerment* des travailleurs et du client, introduit tant au sein de l'organisation que dans ses relations avec son environnement l'idée d'une forme de démocratie directe, axée sur la proximité, l'immédiateté et la responsabilité gestionnaire (*accountability*)⁴⁸.

Les contradictions entre cette théorie de la légitimité et les aspects pratiques du management de la qualité sont toutefois inévitables. L'administration peine en effet à traduire en instruments des impératifs tels que l'orientation client, la co-production des règles de travail ou l'amélioration constante des prestations. L'exercice est encore plus malaisé dans la Justice, où la prégnance du droit inhibe le développement de « bonnes pratiques » spécifiques, les procédures et organigrammes définis par la loi ne pouvant être que marginalement adaptés à des contextes locaux.

La conception de l'expérience étudiée est significative de ces contradictions; les biais traditionnels de modèles tels que le CAF ont en effet encore été renforcés par les spécificités de l'institution judiciaire. La première « promesse » non tenue du TQM est celle de la création d'un espace d'autorégulation affranchi du procéduralisme et de la parcellisation des tâches; il apparaît en effet (mais ce constat est valable en d'autres lieux) que la démarche qualité est, paradoxalement, souvent perçue par les personnels comme un moyen de contrôle hiérarchique, et que la systématisation des bonnes pratiques peut aboutir à un quadrillage oppressant de l'univers professionnel. Le second paradoxe de la qualité est lié à la difficile identification du client de la Justice.

Les apories du management participatif

Les auteurs de l'instrument mis en place dans le ministère public se sont évidemment appuyés sur les principes fondamentaux du TQM, au premier rang desquels l'impératif de participation du personnel à l'élaboration de nouvelles normes de travail :

*« L'implication du personnel dans la poursuite des objectifs de qualité est indispensable. Le modèle part du principe que, plus le personnel, les cadres et les collaborateurs s'impliquent dans la poursuite des objectifs et les actions de la politique de qualité, plus ces objectifs seront concrétisés rapidement. Une approche 'top-down', à savoir descendante, est impossible, car sans composante ascendante le cycle d'amélioration ne se mettra jamais en route »*⁴⁹.

⁴⁷ Voir Octave Gélénier, « Historique de la direction participative », dans Vincent Laboucheix (dir.), *Traité de la Qualité totale*, Paris, Dunod, 1990, p. 13-24.

⁴⁸ Voir Linda DeLeon, « Public Management, Democracy, and Politics », dans *Oxford Handbook of Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 103-130; Robert D. Behn, « The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability », *International Public Management Journal*, 1998, n° 1, p. 131-164.

⁴⁹ Nick Thijs, Joris Plessers, Roger Depré, « Un instrument de qualité pour le ministère public », dans Geert Bouckaert, Roger Depré, Anne Drumaux (dir.), op. cit., p. 76.

Le modèle valorise donc la compétence propre des magistrats et employés administratifs, contre le savoir désincarné de l'institution :

« Les collaborateurs d'une organisation demeurent aujourd'hui son plus grand potentiel. Dotés de connaissances, d'expériences et de valeurs, ils constituent le moteur de chaque processus et du fonctionnement de l'organisation »⁵⁰.

Conformément à cette assertion, la grille d'évaluation soumise aux groupes d'évaluation accorde une place importante à la motivation du personnel, à la planification des ressources humaines (surestimant, on l'a dit, l'autonomie du chef de corps dans ce domaine), au « développement » des collaborateurs (formation, recyclage) et aux conditions de travail (celles-ci constituant « *une composante-clé du bien-être des collaborateurs, et donc de leur satisfaction et de leur motivation* »⁵¹). Le bien-être et l'épanouissement du personnel deviennent donc, dans une perspective de qualité, des objectifs pertinents. Ce message correspond à la vision de l'individu développée par le management des ressources humaines. Alors que le taylorisme favorise la soumission au règlement, la passivité et l'interchangeabilité des opérateurs, le management voit dans chaque employé un capital original à faire fructifier au bénéfice de l'organisation. Diverses techniques de mobilisation, allant du diplôme remis à « l'employé du mois » aux stages de saut à l'élastique, sont en conséquence mises en place pour activer les potentialités de l'individu et l'empêcher de s'enfermer dans une attitude sous-productive d'observance *a minima* des consignes de production.

Un courant critique d'analyse du management voit toutefois dans ces pratiques des facteurs d'aliénation, et dans la participation une forme hautement élaborée de manipulation⁵². Les dispositifs de qualité sont dans cette perspective un leurre destiné à accroître la productivité et la performance de l'organisation, tout en assurant l'adhésion des personnels à ses objectifs. Pour David Courpasson, ainsi, « *l'enjeu politique* » de ce nouveau mode de gouvernement entrepreneurial serait de

« légitimer l'homogénéité des pratiques locales dans un but de cohérence et de contrôle, tout en dispensant un message décentralisateur appuyé sur l'autonomie, et donc sur une conception apparemment composite des pratiques »⁵³.

Le TQM n'atteindrait donc pas ses buts affichés – souplesse et autorégulation – mais, au contraire, aurait pour but l'uniformisation des pratiques, l'enrôlement des personnels et un contrôle hiérarchique accru. La phase de remise en cause des règles et des routines enclenchées par l'implémentation de la démarche qualité serait en effet inévitablement suivie d'un processus de généralisation et de rigidification des conventions organisationnelles les plus efficaces du point de vue de la direction, la surveillance des agents étant d'autant plus efficace que la démarche qualité comporte un volet d'auto-évaluation mettant au jour les faiblesses de chacun. Le nouveau régime de normativité, issu de l'objectivation et de la systématisation des « bonnes pratiques », serait tout aussi impérieux que la régulation *top-down* à laquelle il est censé succéder.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Id., p. 87.

⁵² Sami Dassa, Dominique Maillard, « Exigences de qualité et nouvelles formes d'aliénation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1, 1996, p. 27-37.

⁵³ David Courpasson, « Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale », *Sociologie du travail*, n° 1, 1997, p. 39-61.

Cette interprétation du management de la qualité comme outil de domination est accréditée par certaines monographies qui soulignent l'ambivalence du rapport des employés à de telles méthodes⁵⁴. Il est toutefois malaisé de valider ce raisonnement au regard du cas du ministère public belge. Le processus de qualité n'est en effet pas toujours allé jusqu'à son terme, à savoir l'érection des usages informels et des innovations performantes en modèles d'action officiels. Il est néanmoins net que, notamment au Parquet général de Bruxelles, la perspective d'une objectivation des processus de travail a généré suffisamment d'hostilité pour faire échouer le projet. Ces expériences se sont déroulées en effet dans un contexte global d'inquiétude de nombreux juges belges à l'égard des tentatives de rationalisation managériale. Le parquet de Charleroi avait été peu de temps auparavant le lieu d'une autre expérience, relative à la mesure de la charge de travail des magistrats, extrêmement contraignante et infructueuse. Or, tout essai de dévoilement (et encore plus de quantification) des pratiques individuelles est perçu comme gravement attentatoire à la « zone d'incertitude »⁵⁵ constitutive de la marge d'autonomie de chaque magistrat, et en conséquence immédiatement dénoncé au nom du principe d'indépendance de la Justice. La transparence des règles informelles est donc généralement ressentie comme facteur de contrôle. Ces appréhensions ne peuvent qu'affecter la mise en œuvre de la démarche qualité, qui suppose d'établir un bilan des attitudes personnelles et des conventions locales (en présence souvent du chef de corps). Il est frappant à cet égard que l'expérience ait eu le plus de succès dans un parquet de petite taille, caractérisé initialement par une gestion familiale, des rapports fréquents de face-à-face, et une connaissance intime par le procureur du travail de ses quelques collaborateurs; la démarche qualité ne pouvait ici avoir pour effet de faire émerger des arrangements officieux, une certaine transparence étant déjà de rigueur du fait de la proximité physique des acteurs. A l'inverse, l'objectivation des règles informelles ne pouvait qu'être plus contraignante pour les acteurs d'une entité importante telle que le Parquet général de Bruxelles, inévitablement segmentée et opaque (et régulièrement critiquée comme telle par le pouvoir politique).

Aussi, il n'est pas certain que la promesse d'émancipation des agents sous-tendant le management participatif puisse se concrétiser. D'ailleurs, si les résultats de l'expérience ne permettent pas de tirer des conclusions définitives, un récent épisode législatif a conforté les vues de certains magistrats concernant les risques du *benchmarking*. Une loi, adoptée en juin 2007, a en effet généralisé un système de prévention de l'arriéré judiciaire s'inspirant d'initiatives spontanément développées dans certaines juridictions, dont la Cour du travail de Liège. Il s'agit pour l'essentiel d'un suivi précis au moyen de « tableaux de bord » du temps de traitement des dossiers en cours, assorti de la nécessité pour le juge de justifier son retard si le délibéré dépasse un certain délai. Le processus suivi pour l'élaboration de ce texte semble exemplaire des principes fondamentaux d'une démarche qualité : prise en compte des attentes de l'utilisateur, systématisation des bonnes pratiques locales. Toutefois, le nouveau dispositif, relativement lourd (il suppose un investissement dans la mesure statistique des délais de prononcé que ne peuvent se

⁵⁴ Sur l'exemple d'une telle ambivalence dans l'industrie automobile, voir Gwenaëlle Rot, « La gestion de la qualité dans l'industrie automobile : les vertus de l'opacité », *Sciences de la société*, n° 46, 1999, p. 19-33.

⁵⁵ Michel Crozier, Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1992, p. 71-73.

permettre toutes les juridictions, et oblige le chef de corps à une surveillance étroite de ses subordonnés), a été assorti par le législateur de sanctions financières pour les magistrats retardataires. Le message managérial de souplesse et de concertation aboutit donc ici à un cadre coercitif de contrôle des acteurs, suscitant de vives critiques du CSJ, du Conseil consultatif de la magistrature et des syndicats judiciaires. La rédaction définitive de la loi souligne une fois encore l'ambivalence, dans le domaine judiciaire, de la régulation *bottom-up* promue par le management de la qualité.

« Accountability » et légitimité démocratique

Un second mot d'ordre des récentes réformes de la Justice est la responsabilisation de la magistrature, présentée explicitement par le rapport de la Commission Dutroux comme un antidote à la logique bureaucratique. Responsabilisation interne, tout d'abord : les cadres des tribunaux comme tous les subordonnés doivent se plier désormais aux impératifs du *reporting* et de l'évaluation. La mauvaise gestion d'un chef de corps peut même depuis une récente loi être « sanctionnée » par un non-renouvellement de son mandat⁵⁶. Mais il s'agit également d'une responsabilisation externe, obtenue par une proximité avec les citoyens et une écoute de leurs besoins, et dont l'objet est l'établissement d'une forme de contrôle populaire sur le fonctionnement de la Justice. Cet *empowerment* de l'usager se veut une réponse aux critiques nées de l'affaire Dutroux et renvoie à ce l'on a nommé plus haut l'« *accountability* démocratique », par opposition à la démocratie représentative, voire à l'élection directe des juges, longtemps présentée comme condition de leur légitimité. La mise en œuvre de cette injonction se heurte toutefois à un obstacle de taille : la difficulté à identifier l'usager de la Justice et à recueillir ses attentes.

La transposition du TQM dans le secteur public se heurte en effet inévitablement, à ce que James Swiss nomme le « *problem of defining the government customer* »⁵⁷, dont le corollaire est le problème de l'élaboration d'instruments de mesure de ses demandes. Ainsi, l'usager des politiques de contrôle sanitaire des aliments est-il le consommateur, le producteur, les groupes agroalimentaires, le distributeur ? La question est encore plus complexe dans le cas d'une institution exerçant une fonction globale de régulation sociale telle que la Justice (notamment la Justice pénale, dont l'objet est de défendre la société et non de satisfaire les parties)⁵⁸. Deux représentations de l'usager, déterminant deux catégories d'outils de communication avec celui-ci, sont à cet égard en concurrence.

Il peut être en premier lieu choisi de considérer que le client de la Justice est la société dans son ensemble, dont les membres sont indissociablement bénéficiaires de son rôle d'arbitrage et de sanction. Dans ce cadre, il apparaît légitime d'employer des instruments tels que les sondages, fondés sur l'hypothèse d'une égale validité de chaque avis exprimé (que l'interrogé ait une expérience des tribunaux ou non). Un « baromètre de la Justice », à savoir une enquête d'opinion renouvelée tous les quatre ans, a ainsi été mise en place en

⁵⁶ Les chefs de corps, inamovibles avant 2000, sont désormais nommés pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Cette prolongation n'est pas automatique : elle est conditionnée à une évaluation dont les modalités sont d'ailleurs fort contestées dans la magistrature.

⁵⁷ James Swiss, « *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government* », *Public Administration Review*, n° 4, 1992, p. 358.

⁵⁸ Laurence Dumoulin, Thierry Delpeuch, « La Justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », dans Philippe Warin (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997, p. 103-129.

2002 par le CSJ⁵⁹. Les limites de ce type d'outils, où les questions sont pré-élaborées par le commanditaire, sont néanmoins reconnues par le Conseil; le sondage quantitatif est en conséquence complété par un baromètre qualitatif, sous la forme de *focus groups*. Toutefois, cette méthode permet surtout de faire émerger des représentations générales de la Justice au niveau du corps social et constitue tout au plus une toile de fond pour une démarche de TQM au sens strict, axée sur les clients directs de l'organisation.

L'approche concurrente est en effet de ne retenir comme « clients » de la Justice que les acteurs effectivement impliqués dans le processus judiciaire et qui sont affectés au premier chef par ses dysfonctionnements. Il est alors possible de procéder à une évaluation des prestations des tribunaux auprès des différentes catégories d'acteurs concernés : auxiliaires de justice (avocats, experts, huissiers, interprètes...), partenaires administratifs (policiers, inspecteurs du travail, services sociaux, municipalités...), justiciables (victimes, accusés, jurés...) et personnels du tribunal⁶⁰. Cette communauté d'utilisateurs intervient dans le modèle CAF en une seconde étape, consacrée à l'évaluation des résultats de la démarche. La grille de la KUL comprend en effet également une étape d'analyse de la perception des changements générés par la démarche par trois types d'acteurs : les « acteurs de la chaîne judiciaire » (barreau, autres parquets, ministère...), les collaborateurs du tribunal eux-mêmes, et les citoyens et partenaires institutionnels.

Tableau 3. Evaluation des résultats

Domaines de travail / critères		Sous-critères
6. Résultats auprès des acteurs de la chaîne	6.1.	Résultat de mesures du degré de satisfaction des acteurs de la chaîne
	6.2.	Indicateurs internes axés sur les résultats auprès des acteurs de la chaîne
7. Résultat auprès des collaborateurs	7.1.	Résultat de mesures du degré de satisfaction des collaborateurs
	7.2.	Indicateurs internes axés sur les résultats auprès des collaborateurs
8. Résultats auprès des clients/citoyens et organismes sociaux	8.1.	Résultat de mesures du degré de satisfaction des clients/citoyens et organismes sociaux
	8.2.	Indicateurs internes axés sur les résultats auprès des clients/citoyens et organismes sociaux
9. Résultats dans le domaine des activités clés	9.1.	Indicateurs sur les prestations
	9.2.	Résultats finaux

⁵⁹ Voir René Doutrelepon *et al.*, *Une radiographie de la justice*. Les premiers résultats du 'baromètre de la Justice' en Belgique, Gand, Academia Press, 2004; Johan Goethals *et al.*, *La justice en question*. Une approche qualitative à partir du 'baromètre de la Justice', Gand, Academia Press, 2005.

⁶⁰ Pour un exemple d'une telle méthode dans une juridiction américaine, voir Stefan D. Bloomfield, « Quality Comes to Criminal Justice : Reengineering Core Processes in the Courthouse », *Journal of Quality Management*, n° 2, 1998, p. 225-240.

Les parquets pilotes sont incités à utiliser un certain nombre d'indicateurs pour mesurer la satisfaction. Ainsi, concernant l'opinion des citoyens (critère n° 8), six indicateurs de qualité sont suggérés : la durée moyenne des délais de réponse aux questions des usagers par téléphone (1), par écrit (2), et par e-mail (3); le nombre de plaintes déposées auprès du parquet lui-même (4) ou du Conseil supérieur de la Justice (5); le nombre de références positives à l'action du parquet dans la presse (6). Dans le cadre de la relation avec les autres acteurs du processus judiciaire, sont également mentionnés le nombre de projets et de protocoles mis en place avec des organismes extérieurs, le nombre de réunions de concertation, etc. La référence au client est donc bien présente. Deux remarques peuvent néanmoins être faites.

Tout d'abord, cette phase d'évaluation de la qualité repose (paradoxalement?) sur des indices *quantitatifs*. Telle que formalisée dans ce modèle, la démarche qualité tend à produire avant tout des indices chiffrés relatifs à la performance de l'organisation – même si ces indices sont plus subtils que l'habituel ratio *input/output*. Ce mode de mesure facilite bien sûr la mise en valeur des efforts collectifs du personnel lors des Assemblées générales ou dans les rapports de fonctionnement annuels destinés au ministère; il n'en reste pas moins qu'il tend à réduire à des courbes ou à des pourcentages les représentations ou aspirations que les usagers peuvent exprimer aux travers des questions et plaintes adressées à l'institution. Par ailleurs, ces données, rendues publiques, sont à même d'alimenter au sein de la Justice des attitudes de *benchmarking* (comparaison des performances des différentes juridictions), et de donner au ministère un moyen de pression sur les parquets; on rejoint ici l'argument évoqué plus haut de la transparence comme menace sur l'autonomie des systèmes d'action locaux.

Deuxièmement, cette évaluation est effectuée *a posteriori*. Elle intervient donc à titre de validation ou d'invalidation de réformes déjà opérées, même si la théorie du TQM veut que cette étape enclenche un cycle d'adaptation et d'amélioration constantes des processus de production (ce qui, au vu des difficultés rencontrées jusqu'ici, sera probablement difficile à obtenir au niveau du ministère public). Les chiffres établis dans le cadre de la mesure de la satisfaction de l'utilisateur sont par ailleurs susceptibles de multiples interprétations et d'appropriations stratégiques par les acteurs du corps ou par l'administration judiciaire, phénomène observé en France par Laurence Dumoulin et Thierry Delpeuch :

« *Le discours de l'utilisateur constitue un enjeu et une ressource au sein de l'affrontement euphémisé des logiques de professions et d'intérêts en présence à la Chancellerie et dans les juridictions. Le discours de l'utilisateur et la politique menée en son nom représentent des enjeux de pouvoir au cœur de la lutte que se livrent certains groupes d'acteurs du milieu judiciaire pour l'imposition de leur logique respective* »⁶¹.

Il apparaît donc que les modalités d'évaluation proposées restent maîtrisées par les acteurs internes de l'institution et, de ce fait, maintiennent l'opacité de celle-ci.

⁶¹ Laurence Dumoulin, Thierry Delpeuch, art. cit., p. 106.

Bien qu'il incite les agents à plus de considération pour les attentes des usagers, le modèle n'institue donc pas un lieu de consultation réalisant la promesse de proximité et de contrôle externe de la Justice par la population. Il constitue plutôt une modalité avancée de contrôle interne de la production, mêlant rationalisation des pratiques et mobilisation des personnels au service des objectifs et valeurs de l'organisation; l'*orientation producteur* nous semble en conséquence dominer en définitive l'*orientation client*. Ces constats et hypothèses restent bien sûr à valider par une observation empirique à long terme des résultats de l'expérience de qualité dans le ministère public belge, si toutefois elle est poursuivie.

Cette analyse critique d'une expérience managériale suggère une grille de lecture des transformations des modes d'action de l'Etat évoquées en introduction. La thèse défendue ici, à l'aide de l'exemple de l'implémentation dans la Justice belge du management de la qualité, est celle d'une volonté stratégique de réappropriation par le pouvoir politique du discours de la gouvernance. Censés limiter la bureaucratisation de la magistrature et favoriser une responsabilisation démocratique vis-à-vis de la population, les instruments de la qualité sont en effet potentiellement des vecteurs de contrôle et d'enrôlement des populations. A l'instar d'autres outils gestionnaires, le TQM n'aboutit pas tant à assurer l'« empowerment » des clients et des employés qu'à donner au gouvernement des moyens de surveillance supplémentaire – effet pervers potentiel d'ailleurs parfaitement identifié par les spécialistes de la gestion publique :

« When the employer begins to use the objective of quality improvement to demand 'commitment' and 'positive thinking' as well as mere compliance, the echoes of George Orwell's Big Brother are disturbingly loud »⁶².

Les promesses d'émancipation des agents et de restauration de la primauté de la société civile qui s'inscrivent dans le message normatif plus global de la gouvernance restent, dans cette optique, insatisfaites. Le véritable « client » dont les souhaits sous-tendent l'expérience n'est-il pas en fin de compte l'Etat lui-même, en quête de relégitimation après l'Affaire Dutroux et désireux d'améliorer la productivité des tribunaux en bousculant les traditions de la magistrature?

Cette interprétation est corroborée par d'autres initiatives gouvernementales, qui dévoilent le principal objectif politique actuel en matière d'organisation des tribunaux : la réduction de l'arriéré judiciaire. Le vote il y a quelques mois d'une loi expressément consacrée à ce thème a été mentionné plus haut, mais d'autres exemples en sont observables, telles les récentes tentatives de contractualisation des relations entre gouvernement et juridictions. Plusieurs Cours d'appel et Parquets généraux ne se sont vus accorder ces dernières années les effectifs qu'ils réclamaient qu'à la suite de signature de « protocoles » entre le chef de corps et la ministre de la Justice. Ces protocoles attribuent à titre temporaire (pour une période de trois ans) des magistrats et greffiers supplémentaires au corps concerné, en contrepartie d'un engagement de sa part à résorber son arriéré. Le maintien de ce personnel est subordonné à une évaluation de son impact sur l'*output* de la juridiction (évaluation appuyée notamment sur un outil de mesure de la

⁶² Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, « Defining Quality », dans Christopher Pollitt, Geert Bouckaert (dir.), *Quality improvement in European Secret Services. Concepts, Cases and Commentary*, Sage Publications, London, 2000, p. 14.

charge de travail des magistrats). Cette conditionnalité constitue un moyen de pression sur les juges, peu habitués à un *reporting* quantitatif, et une source de savoir sur les processus de production interne d'institutions fonctionnant usuellement comme des « boîtes noires ». La contractualisation de l'action publique, associée dans le discours de la gouvernance à la souplesse et à la liberté, s'apparente ici à un nouvel outil de « gouvernement » de la Justice par le politique.

L'hypothèse peut dès lors être posée que l'éthique coopérative et la banalisation des modes d'action publique diagnostiquées par les théories de la gouvernance n'entraînent pas automatiquement un rééquilibrage de l'autorité entre Etat et agents publics ou entre Etat et société civile. Le recul de la règle monocratique légale-rationnelle au profit d'une normativité polycentrique et négociée, tel qu'observable à l'heure actuelle dans le secteur judiciaire en Belgique, ne signifie pas un affaiblissement absolu du pouvoir gouvernemental. Les capacités d'action que ce dernier perd du fait de la création d'organes consultatifs et de la décentralisation de la gestion juridictionnelle sont compensées au moyen de la « responsabilisation » managériale des magistrats, qui génère à son bénéfice des ressources symboliques (relégitimation de l'action publique), des ressources normatives (intérieurisation par les juges de l'impératif de productivité et de proximité) et des ressources cognitives (connaissance des mécanismes de production judiciaire). Les démarches qualité initiées dans le secteur public sont exemplaires de ce processus en ce qu'elles reposent sur un engagement matériel et psychologique des agents dans le processus de production d'une part, sur un enrôlement symbolique du client/citoyen à des fins de légitimation des administrations et de l'autorité politique d'autre part.

Joël Ficet est un chercheur postdoctorant au Centre de recherche et d'intervention sociologiques (CRIS), Université de Liège.