

Joël FICET
Chercheur postdoctorant
CRIS - Université de Liège
Boulevard du Rectorat, 7 Bât. 31
4000 Liège - Belgique
jficet@yahoo.com

Gouvernance de la Justice et consultance managériale en Belgique

La démonopolisation de l'expertise gestionnaire dans le secteur judiciaire belge

Communication au Congrès de la Société Québécoise de Science Politique,
Atelier « Les consultants dans l'action publique »
Montréal, 8-9 mai 2008

L'État belge connaît actuellement une importante délocalisation de l'expertise gestionnaire au profit de professionnels du management issus du privé ou de l'Université, phénomène qui s'étend même au domaine régalien de la Justice. Une telle dissémination constitue un révélateur d'un mouvement plus large de transition d'un « gouvernement » centralisé de la Justice à une forme de « gouvernance » pluraliste (Rhodes, 1996 ; Stoker, 1995 ; Chevallier, 2003), caractérisée par : l'affaiblissement du monopole étatique sur la définition des politiques de Justice ; l'intervention croissante d'organes semi-autonomes ou privés dans la prise de décision ou l'énonciation de normes ; la sollicitation de savoirs managériaux issus du monde de l'entreprise ; de manière générale, une remise en cause du formalisme et de la hiérarchie de l'administration judiciaire. La concentration du savoir sur le fonctionnement légitime des institutions publiques au sein d'instances telles que les grands corps ou les cabinets ministériels est en effet typique de la conception hégélienne d'un Etat animé par une rationalité supérieure et détenteur d'une fonction de formulation de l'intérêt général et de « pilotage » de la société. A l'inverse, la légitimité nouvelle acquise par les consultants dans la décision publique est significative d'un abandon de ce privilège normatif et d'une posture d'humilité des acteurs publics, acceptant et même sollicitant au nom de l'efficacité une remise en cause radicale de leurs méthodes de travail et de leurs modes de pensée.

Toutefois, le cas soumis ici à l'étude permet de nuancer ce que l'on pourrait appeler la justification fonctionnelle du recours à la consultance, selon laquelle l'Etat, constatant en toute objectivité ses dysfonctionnements et ses lacunes en matière d'expertise managériale, en viendrait *naturellement* à déléguer à des acteurs externes l'élaboration de diagnostics et de solutions. De fait, l'emploi de consultants privés par le secteur public, qui explose à partir de 2000 dans le cadre d'une réforme de l'administration fédérale belge connue sous le nom de « Plan Copernic », a d'abord pour objet une relégitimation du pouvoir politique. Celui-ci, consécutivement à un

enchaînement de scandales publics, entreprend en effet à partir de cette date de mettre ostensiblement un terme au clientélisme administratif traditionnel, en utilisant notamment les méthodes en apparence neutres des conseils en ressources humaines pour renouveler la haute fonction publique. Dans une grande précipitation, des consultants externes sont invités à participer au recrutement des dirigeants de l'administration, mais aussi à repenser les organigrammes ministériels, à rationaliser les processus de travail et à inventer des instruments d'évaluation des politiques publiques. Ce phénomène s'est accompagné de la suppression d'organes d'expertise existant (en particulier les cabinets ministériels, qui, toutefois, se sont reconstitués par la suite) d'une part, de l'apparition d'instances telles que le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) qui ont investi à leur tour dans le management pour s'imposer comme locuteurs légitimes du débat sur la Justice d'autre part. La résultante de cette multiplication des sources de savoir gestionnaire est une concurrence généralisée des agences d'expertise et une complexité accrue de la prise de décision, sans pour autant que les savoirs importés produisent les effets escomptés en termes de pérennité des changements prônés par les consultants ou de performance des services publics. Le volontarisme du politique n'a en effet souvent rencontré qu'une adhésion modérée de la part des agents ; de ce fait, particulièrement au sein de l'ordre judiciaire, la greffe de solutions élaborées par les consultants à partir de modèles entrepreneuriaux a été peu fructueuse.

Cette communication se propose d'explorer ce phénomène de démonopolisation de l'expertise gestionnaire en deux temps. La première partie constitue une « photographie » du paysage de l'expertise gestionnaire au sein du secteur judiciaire en Belgique ; la consultance externe, privée ou universitaire, y est positionnée parmi les autres producteurs de savoirs et de services managériaux. En un second temps, on tentera de montrer, en s'appuyant sur l'analyse de plusieurs processus de réforme menés depuis une décennie dans les tribunaux belges, que la multiplication récente de ces producteurs est liée, non seulement à la progression de l'idéologie managériale, mais aux spécificités organisationnelles de la Justice.

I. L'expertise gestionnaire dans le secteur de la Justice : un paysage éclaté

Il a été mentionné que le recours à la consultance externe par l'Etat belge a explosé avec la réforme Copernic (Jacob, 2000 ; Piraux, 2004 ; De Visscher, 2005). Les premières étapes de la managérialisation des institutions publiques belges sont toutefois antérieures et correspondent au lancement, au milieu des années quatre-vingt, du thème de la « modernisation » de l'Etat. Parmi les manifestations de ce nouveau « souci de soi » de l'Etat (Bezes, 2003), on peut mentionner l'initiation à partir de 1991 d'une « radioscopie » des ressources humaines de l'administration centrale et l'adoption d'une « Charte des utilisateurs » des services publics (Thijs, Van de Walle, 2005). Simultanément, les gouvernements successifs entreprennent de créer, en interne, les structures d'expertise nécessaires à l'implémentation de ces projets. Un secrétariat d'Etat à la Fonction publique (ultérieurement transformé en ministère) est institué en 1985 afin de piloter la réforme de l'Etat ; il est assisté par un corps administratif de

« conseillers de la Fonction publique » créé en 1989 et composé de fonctionnaires spécialement formés au management. De plus, des « cellules de modernisation », rattachées à ce secrétariat, sont implantées dans chaque ministère. Enfin, un Bureau de conseil en administration et gestion, connu sous le nom de « Bureau ABC », apporte à partir de 1995 son expertise aux agences publiques et administrations qui en font la demande. Bien que rattaché officiellement au ministère de la Fonction publique, il réalise en toute indépendance les missions qui lui sont confiées sous forme de conventions par ses partenaires. Il s'agit là d'une modalité originale de « consultance interne » semi-autonome, qui prépare l'ouverture aux conseils privés.

L'essor du management vient donc transformer, dès avant Copernic, la division du travail de production de l'expertise gestionnaire au sein de l'administration fédérale. Les cabinets ministériels restent néanmoins, à ce stade, les acteurs dominants. Une des caractéristiques fondamentales du « style » belge de politiques publiques est en effet la marginalisation de l'administration dans la conception des programmes publics, voire dans leur application : du fait du clientélisme, les ministres ont toujours eu tendance à confier les tâches stratégiques à des cabinets pléthoriques plutôt qu'à des fonctionnaires nommés en raison d'affinités partisans avec leurs prédécesseurs. Un des objectifs du Plan Copernic est de lutter contre cet état de fait en objectivant les conditions de nomination des hauts fonctionnaires, en transformant le cabinet en un « Conseil stratégique » restreint assisté par la cellule stratégique du ministère. Toutefois, rapidement, la logique de cabinet reprend toute sa place, rendant sa primauté au contrôle politique. La rupture principale intervenue durant cette période est donc bien l'émergence des conseils privés dans la sphère de la décision publique, émergence étroitement pilotée par le politique et qui n'a fait que renforcer l'impuissance de l'administration en matière d'expertise (Brans, Pelgrims, Hoet, 2006).

Particulièrement soumise aux critiques au cours des années quatre-vingt, la Justice a également connu ce processus d'importation de solutions managériales et de sécrétion de nouvelles sources de savoirs gestionnaires. L'Affaire Dutroux (1996-1998), suscitant une émotion exceptionnelle dans l'opinion publique belge, a projeté la réforme de la police et des tribunaux sur l'agenda politique (Rihoux, Walgrave, 2008). Cette affaire de pédophilie a en effet mis au jour de graves dysfonctionnements du système pénal et fait apparaître la magistrature comme inefficace, procédurale et sourde à la parole des justiciables. Les échecs de l'enquête sont également imputés à l'impuissance de la classe politique, qui entreprend de canaliser le mécontentement et de lui donner rapidement un débouché législatif. Les appels populaires à l'ouverture de la Justice à la société civile sont alors retraduits comme une exigence de performance managériale (Vigour, 2004). La Commission d'enquête parlementaire sur l'Affaire, dont le président deviendra ministre de la Justice, établit un diagnostic inspiré par la doxa du management public et annonce un chantier de réformes que résume en ces termes son rapporteur devant la Chambre, Jean-Jacques Viseur : « *Responsabilisation, motivation, contrôle interne et externe, mobilité, formation, nomination sur la base de projets et de profils, mandats à temps, dissociation de la fonction et de l'évolution du traitement, objectivation des nominations et promotions, informatisation, méthodes de gestion, circulation de l'information, résorption de l'arriéré, tels sont les maîtres-mots des réformes auxquelles nous devons*

contribuer» (Annales de la Chambre, 15 avril 1997, p. 5409). Une partie de ces intentions ont été rapidement concrétisées : dévolution des compétences de recrutement et de formation des magistrats à un Conseil supérieur de la Justice autonome, nomination temporaire des chefs de corps, *Business Process Reengineering* (BPR) du SPF Justice (les ministères ont été rebaptisés « Services publics fédéraux » dans le cadre du Plan Copernic). Des réformes de moindre envergure ont également été lancées : intégration des bases de données judiciaires (Plan Phénix), élaboration d'indicateurs de la charge de travail des magistrats, cercles de qualité, signature de contrats d'objectifs pour réduire les arriérés judiciaires, création de postes de « conseillers en ressources humaines » dans certaines juridictions... Enfin, un ambitieux programme de décentralisation de la gestion des juridictions (Plan Thémis), a été annoncé par le gouvernement Verhofstadt en 2003 ; la crise politique présente a néanmoins gelé sa mise en application.

Cette effervescence s'est accompagnée, on l'a dit, d'un éclatement du paysage de l'expertise en matière de management judiciaire, qui tient tant à la diversification de la demande qu'à celle de l'offre. En effet, l'autorité politique et les hauts fonctionnaires ne sont plus les seuls demandeurs de savoir managérial : le Conseil supérieur de la Justice ou d'autres organes comme le Collège des Procureurs généraux (qui dispose de pouvoirs en termes de définition de la politique criminelle) sont eux-mêmes en quête d'expertise en vue de s'imposer comme acteurs à part entière des politiques de Justice. Au niveau plus local, des « entrepreneurs judiciaires » (Ackermann, Bastard, 1993), chefs de corps réformateurs, ont également recours de manière ponctuelle à des conseils externes. L'offre d'expertise n'est elle-même plus cantonnée au cabinet ministériel : consultants privés, universitaires, structures d'expertise internes (comme le Service de Politique Criminelle, organe de support au ministère public) interviennent également dans la fourniture de savoirs ou de services managériaux. Le jeu est d'autant plus complexe que certains acteurs, comme le cabinet du ministre ou le CSJ, sont à la fois en position de commanditaires et de producteurs de prestations managériales (élaboration d'instruments, audit, évaluations...). Il convient dès lors de distinguer les structures d'expertise « politiques » et « techniques ».

Les premières exercent avant tout une fonction stratégique, en s'appuyant sur une légitimité dérivée du suffrage universel ou sur une représentativité professionnelle. Les avis et analyses qu'elles émettent ont donc pour objet de mettre en forme les aspirations ou les opinions de populations intéressées à une bonne gestion des tribunaux, citoyens, magistrats et autres praticiens de la Justice. Toutefois, bien que leur légitimité soit prioritairement de nature « démocratique », elles tendent à renforcer leur position en mobilisant des savoirs managériaux en apparence objectifs. L'expertise gestionnaire constitue donc pour elles une ressource supplémentaire de légitimation et un moyen de ne pas être marginalisées dans un environnement où le management est devenu le langage de la réforme par excellence.

	Intégrés	Semi-autonomes	Autonomes
Légitimité politique	Cabinet du ministre	Collège des Procureurs généraux	Conseil supérieur de la Justice
Légitimité technique	Service de politique criminelle	Commission de modernisation de l'ordre judiciaire Bureau ABC	Consultants privés Universités

Tableau 1. Les acteurs experts du secteur judiciaire

	Avis / Conseil politique	Ressources humaines	Processus de travail	Audit
Cabinet du ministre				
Conseil supérieur de la Justice				
Collège des PG				
SPC				
Commission de modernisation				
Bureau ABC				
Consultants privés				
Universités				

Tableau 2. Domaines de compétence des acteurs experts

Le cabinet du ministre de la Justice compte bien sûr au nombre de ces structures d'expertise politiques. Commanditaire d'études auprès de prestataires techniques, internes ou externes, il fournit également à titre propre un soutien aux initiatives gouvernementales. C'est ainsi que le Plan Thémis, grand projet de la législature précédente, a été conçu quasi exclusivement en son sein. Le Conseil supérieur

de la Justice, composé pour moitié de magistrats élus par leurs pairs et pour moitié de représentants de la « société civile » désignés par le Parlement (dont la plupart sont, en fait, des avocats ou des professeurs de droit), peut également revendiquer une légitimité d'ordre « politique ». Outre ses fonctions dans le recrutement et la formation des magistrats, il dispose d'une compétence d'avis autonome (il peut formuler de sa propre initiative un avis sur tout texte de loi concernant l'organisation judiciaire) et de pouvoirs d'audit dans les juridictions. Il a, dès son origine, massivement eu recours aux outils et concepts du management, établissant par exemple des « profils de fonction » pour les chefs de corps ou se dotant d'un « plan de management » ; il a également fait appel de manière ponctuelle à des consultants, des universitaires ou encore au Bureau ABC afin d'affiner ses méthodes et d'alimenter ses réflexions. Le Collège des Procureurs généraux joue un rôle similaire, bien que limité au ministère public.

Parallèlement à ces structures « politiques », des instances expertes proprement « techniques » sont récemment apparues dans la sphère administrative. Il faut notamment mentionner le Service de Politique Criminelle (SPC), institué en janvier 1994, initialement pour appuyer le ministre dans l'élaboration de la politique pénale (rassemblement d'informations criminologiques, rédaction de textes législatifs et réglementaires, réponses aux questions de parlementaires...) et coordonner la diffusion d'informations auprès de la police et de la magistrature. Un arrêté royal d'octobre 2002 a recentré ses missions autour d'une fonction de soutien scientifique à l'action du ministère public, en liaison avec le Collège des Procureurs généraux. Le SPC a graduellement étendu cette tâche d'expertise aux questions managériales, réfléchissant par exemple sur la qualité intégrale de l'action publique ou proposant aux Procureurs des formations en gestion de projets. L'absence d'une structure équivalente pour le siège est censée être aujourd'hui comblée par la récente création d'une « Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire » (juillet 2006) dont la position de relative autonomie au sein du SPF Justice, similaire à celle de l'ex-Bureau ABC vis-à-vis de son ministère de tutelle, reflète l'indépendance des tribunaux à l'égard de l'exécutif. Elle est notamment supposée suivre l'implémentation du Plan Thémis - aujourd'hui suspendue -, mais initie également de son propre chef d'autres projets tels que « Justpax », qui vise à mettre en place un outil de mesure du coût des produits de la Justice de paix. Elle encadre aussi des innovations locales de moindre envergure, telles que la réorganisation du service d'accueil et de messagerie du Parquet de Charleroi, mais ceci toujours dans l'optique de faire progresser la réflexion sur la modernisation de la Justice et d'ériger ces réformes ponctuelles en « bonnes pratiques » exportables dans d'autres corps. Ces deux acteurs experts internes à l'Etat disposent donc d'une certaine marge de manœuvre (informelle pour le SPC, officielle pour la Commission de modernisation) qui les autorise à commanditer à leur tour, dans la limite de leurs budgets, des études auprès de consultants externes, privés ou universitaires.

Autre organe à légitimité technique, le Bureau ABC, dont le statut très spécifique a été plus haut mentionné, a effectué plusieurs missions pour le compte du ministre de la Justice. Parmi celles-ci, des audits menés dans les parquets de Bruges, Namur et Bruxelles, ou encore la mise au point d'un instrument de mesure de la charge de travail du ministère public. ABC a également réalisé pour le compte du Procureur

général de Gand une enquête auprès des parquets de son ressort en vue de préparer la mise en œuvre d'une loi de 1997 portant sur « l'intégration verticale du ministère public ». Toutefois, cet organe semi-indépendant a été supprimé en même temps que s'est généralisé, avec Copernic, le recours aux consultants.

Comme dans tous les départements ministériels, les plus hauts postes de responsabilité (président du comité de direction, directeurs généraux, directeurs) du SPF Justice ont été renouvelés avec l'aide de conseils spécialisés en ressources humaines, notamment les firmes De Witte & Morel et Quintessence Consulting. Les traditionnels entretiens ont ainsi été remplacés par des modes de recrutement pratiqués dans l'entreprise et visant plus à évaluer les qualités de leadership que les compétences techniques : jeux de rôles, assessment centers, etc. Ces firmes ont également dispensé des formations, « coaché » des hauts fonctionnaires, établi des bilans de compétences, mis en place des centres de formation... Des consultants ont par ailleurs été mis à contribution pour des missions de réorganisation des processus de travail, dans l'administration centrale du SPF ou dans les branches de celui-ci (prisons, ordre judiciaire, maisons de justice). Les firmes De Witte & Morel et Möbius ont ainsi été impliquées à partir de 2004 dans le BPR du SPF Justice, baptisé opportunément « Just-in-Time » et, en 2006, dans le BPR des Maisons de Justice. L'ambition de ces derniers est grande, puisqu'il est demandé aux consultants de repenser l'ensemble de la structure, des processus de travail et de la gestion des personnels de l'organisation. Une cinquantaine de projets ont ainsi été élaborés dans le cadre de Just-in-Time, telle que la mise en place d'un « Program Management Office », cellule spécifiquement chargée... de la gestion et du suivi des projets. Möbius a aussi élaboré un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du parquet.

Il a été fait appel par ailleurs à plusieurs reprises, par le cabinet ou le Service de Politique Criminelle, à la consultance universitaire : ainsi, l'Institut d'administration publique de l'Université Catholique de Louvain (KUL), l'Université Libre de Bruxelles (ULB) ou encore l'Université de Liège (ULg) ont-ils participé à des études relatives à la mise en place du Plan Thémis (2006) et d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du siège (2007). Les chercheurs de la KUL et de l'ULB ont également contribué à l'adaptation et à l'implémentation à titre expérimental de « démarches qualités » dans un certain nombre de parquets pilotes.

Cette longue énumération illustre la complexité actuelle de la division du travail de production de l'expertise en matière de management judiciaire : la fièvre réformatrice issue de l'Affaire Dutroux et de Copernic a mis en compétition de nombreux acteurs, aux rôles encore peu stabilisés, et dont les relations ne correspondent guère au schéma traditionnel opposant l'autorité politique commanditaire au consultant externe mandaté. Cette concurrence aboutit dans le secteur à un enchevêtrement généralisé des sources du savoir managérial qui se manifeste dans le déroulement de chaque processus de réforme par la sollicitation, simultanée ou successive, de multiples agences d'expertise de diverses natures. C'est ce phénomène et ses causes sous-jacentes que l'on souhaite étudier en une seconde partie, à l'aide de trois exemples d'innovations managériales entreprises dans l'ordre judiciaire.

II. Dissémination de l'expertise et spécificités organisationnelles de l'ordre judiciaire

Le triomphe de la doxa managériale dans les institutions publiques belges s'est traduit dans les administrations relevant du SPF Justice par un nombre considérable de projets de réforme d'envergures fort diverses, dont plusieurs exemples ont été cités plus haut. Les plus complexes à élaborer et implémenter concernent l'ordre judiciaire. L'indépendance dont bénéficie la magistrature, la prégnance de la culture de la procédure, la difficulté à construire des indicateurs de qualité des produits judiciaires, la division entre siège et parquet et même les clivages communautaires entre Wallons et Flamands entrent en jeu pour entraver les efforts de rationalisation des processus de travail juridictionnels. Ces spécificités organisationnelles expliquent dans une large mesure la diversification des sources d'expertise décrite en première partie. En effet, le droit de regard sur les politiques de Justice d'instances telles que le CSJ ou le Collège des Procureurs généraux n'a pour justification que de sauvegarder l'indépendance et les particularismes de l'institution judiciaire. Et de fait, alors que les réformes introduites au niveau de l'administration centrale, des maisons de justice ou de l'administration pénitentiaire se sont appuyées sur des agences d'expertise et des savoir-faire présents dans d'autres segments de l'État, les innovations déployées dans les parquets et tribunaux ont mis en scène des acteurs propres au secteur de la Justice (Collège des Procureurs généraux, Commission de modernisation de l'ordre judiciaire, etc.) et nécessité l'élaboration de méthodologies *ad hoc*. Les consultants privés ou universitaires, omniprésents dans l'application du Plan Copernic, ont ainsi été dans cette configuration mis en concurrence avec des acteurs plus légitimes aux yeux des magistrats, et censément plus à même de saisir les spécificités de leur métier. Deux argumentations s'opposent donc ici : celle qui assimile l'extériorité du regard des conseils privés à une garantie d'objectivité et de lucidité, et celle qui voit dans l'existence de structures d'expertise gestionnaires propres à la Justice, composées au moins partiellement de magistrats et de juristes, une sauvegarde contre la réduction du pouvoir judiciaire à un service marchand. C'est notamment cette opposition que l'on va tenter d'illustrer ici à travers l'étude de plusieurs entreprises réformatrices, caractérisée chacune par une configuration d'expertise particulière : l'autonomisation gestionnaire des juridictions (Plan Thémis), la mesure de la charge de travail des magistrats, la promotion de la qualité des prestations de la Justice.

1. Le plan Thémis : une rétention de l'expertise au niveau du cabinet ministériel

Le plan Thémis figure parmi les points majeurs de l'accord préalable à la constitution du gouvernement « Verhofstadt II », en juillet 2003 (*Pyramides*, 2006). Ce document prévoit, en vue de résorber les arriérés judiciaires, une « responsabilisation » des chefs de corps, à savoir le transfert à eux de compétences gestionnaires : « *les chefs de corps sont non seulement responsables de la gestion du personnel mais aussi du fonctionnement financier de leur siège ou de leur parquet, au moyen d'une enveloppe attribuée* ». Le projet est audacieux mais, du point de vue des magistrats, ambigu. Il impliquerait en effet un investissement lourd dans des tâches peu valorisantes à leurs

yeux et un devoir de *reporting* potentiellement attentatoire à leur indépendance. La ministre Laurette Onkelinx en fait néanmoins son cheval de bataille et confie à son cabinet la tâche d'esquisser l'architecture de la réforme. La première version du plan opte pour une gestion « horizontale » (c'est-à-dire, commune au siège et au parquet) des ressources humaines et financières, une division complexe des responsabilités managériales entre niveaux des arrondissements et des ressorts de Cour d'appel ; elle prévoit également de placer auprès des chefs de corps des « managers » en charge de la gestion du personnel et du budget.

La réforme suit donc un parcours classique. Le cabinet traite en quasi-monopole ce dossier sensible pour le corps judiciaire et à haute visibilité médiatique. Sa stratégie est d'imposer à l'avance un cadrage à l'inévitable négociation avec les magistrats : « *Ce cabinet avait l'expérience de la négociation avec les chefs de corps sur l'élaboration de nouvelles législations, etc. Et c'est extrêmement lent. Et donc l'idée, c'était d'avoir quelque chose à proposer qui soit déjà suffisamment construit pour créer un débat* » (ancienne membre du cabinet de Laurette Onkelinx). Un groupe restreint de conseillers se charge d'analyser les réformes équivalentes à l'étranger (essentiellement en France et aux Pays-Bas, comme cela est fréquent en Belgique) et de dégager les traits principaux du Plan. Une mission de réflexion sur le profil de « manager judiciaire » est également confiée à l'Université Catholique de Louvain, grâce à un financement opportunément accordé par le ministère de la politique scientifique (octobre 2005-novembre 2006) ; elle n'intervient toutefois que tardivement dans le processus global de négociation et n'y revêt qu'une importance secondaire.

Lors du dévoilement de la première note Thémis (juin 2005), de violentes critiques se font jour de la part des associations professionnelles du corps ainsi que du CSJ. Celles-ci portent sur divers points perçus comme menaçant l'autonomie des juges, tels que les pouvoirs des managers ou la contrainte que représenterait l'impératif de respecter l'enveloppe accordée annuellement pour les frais de justice (ce qui impliquerait par exemple pour les juges d'instruction de limiter leur recours à des expertises dans le cadre d'enquêtes criminelles), mais aussi sur le principe de la gestion horizontale. Le cabinet est alors amené à revoir - toujours en solitaire - ses orientations et notamment à dissocier les organes de gestion du siège et du parquet, sans pour autant apaiser les inquiétudes des praticiens (mars 2006). A l'heure actuelle, l'application du Plan - qui devait commencer dans certaines juridictions pilotes à l'automne 2007 - est gelée, en raison de la crise gouvernementale.

Le déroulement de cette réforme est révélateur de la capacité de résistance du monde judiciaire à des changements contraires aux principes les plus ancrés de l'institution - et notamment, la distinction entre siège et parquet. Il illustre également la persistance, pour ce dossier touchant à la gouvernance de l'ordre judiciaire, d'une pratique de concentration décisionnelle au niveau du cabinet - pratique que l'on n'observe plus dans les réformes des prisons ou des maisons de justice, pour lesquelles l'appel à des consultants privés s'est systématisé. L'échec relatif du Plan, lié à la méthode suivie (mais aussi à son ambition, aux manques de ressources pour le mettre en œuvre, aux récents bouleversements politiques), a eu de fait pour effet collatéral de contribuer à la diversification de l'expertise évoquée en première partie. La motivation implicite de la

création de la Commission de modernisation de la Justice à la fin de la législature était de perpétuer le Plan en dépit des alternances électorales. Cette structure autonome au sein du ministère semble en effet plus apte à œuvrer sur le long terme à l'implémentation de la réforme, ainsi qu'à recueillir l'assentiment des magistrats à ses futurs développements. Il est toutefois à anticiper que celle-ci ne se cantonnera pas à cette mission et continuera à accroître son champ d'activité (potentiellement fort large, puisque la loi la charge « de toute action ayant pour objet la modernisation de l'ordre judiciaire »), se prévalant de son autonomie et de son intimité avec le monde judiciaire (la moitié de ses membres sont issus de la magistrature) pour se ménager une place propre parmi les autres agences d'expertise, publiques ou privées.

2. La mesure de la charge de travail des magistrats : la multiplication des acteurs experts

Le Code judiciaire prévoit depuis une loi du 29 novembre 2001 que toute extension du cadre des magistrats d'un tribunal ou d'un parquet dépendra désormais d'une évaluation « reposant sur la mesure, au moyen d'un système d'enregistrement uniforme, de la charge de travail ». Il s'agit, selon une pratique empruntée au management privé, de rationaliser l'emploi des ressources humaines par le biais d'un instrument « objectif » de quantification du temps consacré à chaque activité ; cette méthode de gestion du personnel est d'ailleurs, depuis Copernic, promue dans l'ensemble de l'administration fédérale belge. Le ministère avait déjà confié une mission sur ce thème en 1997 au Bureau ABC qui, à partir d'une investigation menée dans divers parquets, avait créé un modèle d'évaluation des besoins en magistrats, intitulé « Pandora ». Ce modèle a été utilisé par le Conseil supérieur de la Justice dans le cadre de ses missions d'audit (CSJ, 2001) ; toutefois, en raison notamment de la suppression du Bureau et d'un changement de ministre (souvent fatal aux réformes en Belgique), son emploi n'a pas été généralisé. En 2006, un consortium de consultants privés, rassemblant les firmes précitées Möbius et de Witte & Morel, reprend le flambeau et élabore à son tour un instrument. La compagnie Möbius est spécialisée dans ce type de modélisation : elle a ainsi élaboré pour le compte du service public des outils de mesure de la charge de travail des navigateurs du port d'Anvers ou des gardiens des musées fédéraux. S'inspirant de ces expériences, ses consultants enquêtent à leur tour dans plusieurs parquets, établissant une liste des tâches qui y sont menées, chronométrant le temps de réalisation de ces tâches et calculant des moyennes proposées aux magistrats comme normes à atteindre. L'instrument n'est à l'heure actuelle finalisé que pour les aspects de l'activité des parquets pour lesquels des données informatiques exhaustives et harmonisées existaient déjà ; une cellule spécifique instituée auprès du Collège des Procureurs généraux poursuit toutefois son développement, avec un accompagnement méthodologique distant de Möbius.

Les travaux d'ABC et des consultants privés ne concernent, on le voit, que le ministère public. Pour des raisons organisationnelles (intégration à l'administration centrale, autorité des Procureurs sur leurs substituts, habitude de la coopération avec des partenaires extérieurs, existence d'une instance représentative légitime de l'ensemble des parquets), les magistrats du parquet sont en effet de manière générale plus ouverts aux valeurs managériales et mieux disposés à collaborer avec les

consultants (Ficet, 2008). Le siège a néanmoins, de son côté, cherché à anticiper l'imposition d'un modèle par le ministre en développant sa propre méthodologie (Castin, 2005 ; Hubin, 2007). La Conférence des premiers présidents de Cour d'appel, instance informelle ne disposant pas de pouvoirs propres, a, de son initiative, expérimenté dans les Cours d'appel deux modèles différents. Le premier a visé à établir des « Moyennes unitaires nationales d'activité sectorielle » (MUNAS), c'est-à-dire, basiquement, à calculer le nombre moyen de dossiers traités par chaque magistrat durant une certaine période, en distinguant les catégories de litiges (1998-2002). Le second, inspiré de la méthode néerlandaise « Lamicie », est plus précis : entre février 2002 et juin 2004, des magistrats des cinq Cours d'appel du pays ont rempli des « time sheets » indiquant, outre le type de contentieux, le degré de difficulté des affaires, le nombre de pièces incluses dans chaque dossier, le temps passé pour chaque étape de la procédure (préparation, audience, rédaction, prononcé...). Au vu des critiques sur les insuffisances des MUNAS, les chefs de corps du siège ont demandé un soutien scientifique pour approfondir l'expérience des « time sheets ». Une étude de faisabilité de la mise en place d'un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats du siège a donc été demandée en 2007 par appel d'offre à l'Université de Liège et à l'Université Catholique de Louvain - il s'agit là toutefois d'une simple étude de *faisabilité*, établissant un bilan des apports et obstacles de la démarche, et non de l'élaboration d'un instrument à proprement parler. Le bon accueil du rapport par la communauté judiciaire n'implique donc en rien la généralisation de l'instrument.

A la rétention d'expertise qui caractérise la rédaction du Plan Thémis s'oppose donc ici, à un degré extrême, une multiplication des acteurs experts ; ceci illustre à nouveau le poids des facteurs organisationnels que sont l'indépendance du corps judiciaire et la division siège/parquet. Le débat relatif à la charge de travail des magistrats en effet été l'occasion de la montée en puissance de ces interlocuteurs obligés que sont, d'une part, le Collège des Procureurs généraux qui a mis en place un « bureau permanent » animé par un chercheur en management public pour suivre le projet, d'autre part, la Conférence permanente des Premiers présidents qui a lancé les MUNAS et les « time sheets ». Il convient toutefois de noter que ce dernier forum, n'ayant pas d'existence légale, ne dispose pas des budgets nécessaires pour maintenir une structure d'expertise autonome et permanente ; ses initiatives ne sont donc que le fruit des réflexions individuelles des chefs de corps concernés, alimentées éventuellement par des contacts avec les universitaires.

Il apparaît par ailleurs que la séparation siège/parquet a entraîné le dédoublement des processus réformateurs. Alors que les études concernant le ministère public ont commencé plus tôt et engagé immédiatement des spécialistes extérieurs au secteur judiciaire (Bureau ABC, consultants privés), les juges du siège ont cherché à conserver le plus longtemps possible en interne le monopole de la réflexion. Leur appui à l'étude de faisabilité n'exprime pas à cet égard une remise en cause de leur position, une longue tradition de coopération entre magistrats et universitaires existant en Belgique - même si, en l'occurrence, il ne s'agit pas de professeurs de droit ou de criminologues mais de chercheurs en sciences de gestion ou de sociologues des organisations. Il ne faut pas pour autant surestimer l'ouverture du ministère public aux

consultants privés. Ces derniers ont dû donner de nombreux gages à leurs partenaires quant aux usages de l'instrument : « *Au début, on devait avoir un instrument centralisé, disponible à Bruxelles. Et on s'est rendu compte que ça n'allait pas du tout marcher, parce que chaque parquet avait un certain pouvoir, une certaine autorité et il fallait absolument qu'il ait un droit de regard sur les chiffres qui émanent de lui. Donc c'est vraiment une sorte de baronnie en soi. Ça veut dire qu'il fallait absolument au départ que cet instrument soit la propriété exclusive des parquets avant que les chiffres puissent être diffusés au niveau central et au cabinet. Avant de divulguer les chiffres au cabinet, il faut l'accord du Procureur, qui doit être validé par le collège des Procureurs généraux* » (entretien, consultant Möbius). Les chefs de corps des parquets pilotes et le Collège des Procureurs généraux ont de fait refusé la communication publique des chiffres fournis par l'instrument élaboré par Möbius, veillant à ce que celui-ci ne puisse devenir un moyen de contrôle politique ou de *benchmarking* entre les corps. Un souci de contrôle similaire est d'ailleurs observable au siège : en effet, chaque étape de l'étude de faisabilité a fait l'objet d'une surveillance étroite par un « jury » de magistrats.

Un dernier phénomène structurant de l'offre d'expertise en management judiciaire peut être ici souligné : le facteur communautaire. Politiques, magistrats ou consultants sont en effet tenus à observer une règle officielle de parité entre Wallons et Flamands. Cet impératif a, dans le cas présent, également abouti à une nouvelle subdivision de la production d'expertise, l'étude de faisabilité ayant été confiée à une association de deux universités, l'Université de Liège (francophone) et l'Université catholique de Louvain (néerlandophone) ; cette méthode est fréquente en Belgique pour les contrats de recherche publics, comme l'illustre la dernière réforme analysée ici.

3. Les démarches qualité : l'autonomisation des structures d'expertise internes

La thématique de la qualité des services publics, comprise au sens de satisfaction des usagers-clients, s'est diffusée dès les années 1990 dans l'administration belge (*Pyramides*, 2002). C'est ainsi que l'obligation de veiller à la « qualité totale » des prestations des parquets est inscrite à l'article 7 de la loi du 4 mai 1997 sur l'intégration verticale du ministère public, qui définit les missions des Procureurs généraux. La même année, le ministère entreprend, en coopération avec un consultant privé, la firme Berenschot, de mettre en place un projet global de gestion de la qualité dans les juridictions de première instance (Depré, 2008). Berenschot mène ainsi une enquête approfondie dans les tribunaux de Bruges et Namur afin d'établir une liste de critères de qualité. Celle-ci devait être par la suite transformée en un « questionnaire de visitation », au moyen duquel des magistrats issus des juridictions supérieures pourraient évaluer le fonctionnement de tribunaux de première instance et suggérer des changements. Toutefois, cette première tentative d'élaboration d'un protocole d'amélioration de la qualité dans l'institution judiciaire est abandonnée peu après, victime elle aussi d'une alternance électorale.

La problématique est réactivée en 2003 lorsque l'Université Catholique de Louvain est chargée par le Service de politique criminelle 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 généraux. Il s'agit là d'une initiative propre aux membres du SPC, qui ont obtenu l'accord du Collège des

Procureurs généraux et un budget du ministère de la recherche fédérale pour financer l'étude. Le protocole proposé par la KUL est fortement inspiré d'un modèle préexistant, le « Common Assessment Framework » (en français, le « Cadre d'auto-évaluation des Fonctions publiques », ou CAF), initialement développé au niveau de l'Union européenne (Bouckaert, Depré, Drumaux, 2005 ; Ficet, 2007). Il est implémenté à partir d'août 2005 à titre expérimental dans six parquets pilotes, avec l'aide de chercheurs de l'Université Libre de Bruxelles, selon la logique communautaire évoquée plus haut. Finalisé par le SPC, le modèle est, au début de l'année 2008, mis à disposition de tout Procureur souhaitant, sur une base volontaire, mettre en place une démarche qualité dans son corps. Le Procureur général de Gand, ainsi, a incité l'ensemble des parquets de première instance de son ressort à s'inspirer du protocole.

Cette dernière entreprise réformatrice constitue une illustration supplémentaire de l'enchevêtrement des sources d'expertise évoqué à plusieurs reprises : sur dix ans, un consultant privé, un service interne au ministère et trois universités ont travaillé à la transposition du thème de la qualité totale dans l'institution judiciaire. Elle confirme également la prégnance de la division siège/parquet dans le rapport au management. Ce cas particulier permet toutefois de souligner que le lien entre organisation judiciaire et structuration de l'expertise gestionnaire dans le secteur de la Justice n'est pas à sens unique. En effet, l'autonomisation du SPC comme producteur et commanditaire d'expertise apparaît ici comme un facteur essentiel de dynamisme du ministère public en terme d'innovations managériales. La configuration de l'offre d'expertise détermine donc, en l'occurrence, les capacités d'innovation managériale ; ce phénomène, à moins d'une intensification de l'effort réformateur des institutions transversales que sont le Conseil supérieur ou la Commission de modernisation, ne peut qu'entretenir voire accroître les différences entre les deux branches de l'institution judiciaire.

Ces constats amènent à contester toute vision d'un impérialisme des consultants en management sur l'institution judiciaire. La volonté de rupture qui a fait de ceux-ci des arbitres essentiels de la réforme de l'Etat dans le cadre de Copernic a au contraire généré dans le secteur de la Justice l'émergence d'acteurs experts spécifiques, ne disposant pas du charisme entrepreneurial des conseils privés, mais plus légitimes aux yeux de la magistrature. Le paysage résultant de ce processus est aujourd'hui confus et instable. L'autonomisation de ces acteurs, sensible même pour une structure subordonnée au ministre telle que le Service de Politique Criminelle, entraîne une multiplication des projets, à peine tempérée par le pilotage lointain du cabinet. Cette situation n'est pas dommageable à la progression des idées managériales : bien au contraire, le principal point commun de ces diverses institutions semble bien être leur adhésion ostentatoire au discours du management et de la modernisation, prix du droit à la parole dans le débat sur la gestion de l'institution. Toutefois, il est probable que l'absence d'un organe réformateur fort et la dispersion des initiatives ne soient guère favorables à une matérialisation rapide de ces idées dans le quotidien des parquets et tribunaux.

BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMANN (Werner), BASTARD (Benoît), *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ, 1993.
- BEZES (Philippe), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Cinquième République : la construction du 'souci de soi de l'Etat' », *Revue française d'administration publique*, n° 102, 2003, p. 307-325.
- BOUCKAERT (Geert), DEPRE (Roger), DRUMAUX (Anne) (dir.), *Un instrument d'amélioration de la qualité au sein du ministère public*, Anvers, Maklu, 2006.
- BRANS (Marleen), PELGRIMS (Christophe), HOET (Dieter), « Observations comparées sur les tensions entre les conseils stratégiques professionnels et le contrôle politique en Belgique et aux Pays-Bas », *Revue internationale des sciences administratives*, n° 1, 2006, p. 77
- CASTIN (Martine), « Initiatives récentes en matière de mesure de charge de travail dans les cours d'appel », dans Roger Depré, Joris Plessers, Annie Hondegheem (dir.), *Managementhervormingen in Justitie*, Die Keure, 2005, p. 266-287.
- CHEVALLIER (Jacques), « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 203-217.
- CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE, *Rapport de l'audit du Parquet de Bruxelles*, 21 mai 2001.
- DEPRE (Roger), « 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.
- DE VISSCHER (Christian), « Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et particratie en Belgique », *Politiques et management public*, n° 4, 2005, p. 33-51.
- FICET (Joël), « Les ambiguïtés de la gouvernance judiciaire. Autorégulation et qualité dans le Ministère public belge », communication présentée au colloque « La gouvernance des sociétés modernes au regard des mutations de la normativité », Université de Paris-12, décembre 2007.
- FICET (Joël), « La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge : un état des lieux sociologique », dans Frédéric Schoenaers (dir.), *A la rencontre des nouvelles exigences en matière de justice : management, éthique et légitimité*, Presses de l'Université de Liège, à paraître en 2008.
- FICET (Joël), « La magistrature belge face aux valeurs managériales. Entre scepticisme, pragmatisme et appropriation », communication présentée au Congrès de l'Association belge de science politique, 24-25 avril 2008.
- HUBIN (Joël), « Entre efficience et efficacité. Mesure et démesure de la charge de travail des magistrats du siège », *Pyramides*, n° 1, 2007, p. 100-146.
- JACOB (Steve), « La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ? », *Pyramides*, n° 2, 2000, p. 135-158.
- PIRAUX (Alexandre), « Copernic, son imaginaire et ses pratiques », *Pyramides*, 2004, n° 8, p. 29-51.
- Revue PYRAMIDES, numéro spécial « La qualité dans les services publics », n° 5, 2002.

Revue PYRAMIDES, numéro spécial « Les réformes de la Justice. Thémis: problème ou solution », n° 12, 2006.

RIHOUX (Benoît), WALGRAVE (Stefan), « Disparition d'enfants et Justice: émergence de nouveaux acteurs », *Courriers hebdomadaires du CRISP*, n° 1590/1591, 1998, p. 1-72.

RHODES (R. A. W.), « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*, n° 4, 1996, p. 652-667

SCHOENAERS (Frédéric), *Disponibilité des ressources et innovations managériales. Quelles mutations pour les juridictions du travail belges et françaises face aux évolutions de leurs environnements ?*, Thèse pour le Doctorat en sociologie, IEP de Paris et Université de Louvain, 2003.

STENMANS (Alain), « La réforme de la fonction administrative », *Administration publique*, n° 3, 2000, p. 177-201.

STOKER (Gerry), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, p. 19-30.

THIJS (Nick), VAN DE WALLE (Stefan), « De Ducpetiaux à Copernic. 150 ans de réformes administratives en Belgique », *Administration publique*, n° 1, 2005, p. 33-50.

VIGOUR (Cécile), « 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.