

Ce que le management fait faire à la justice et à la police

JUSTICE ET MANAGEMENT : LES ENJEUX POUR UNE TRANSITION VERS UNE JUSTICE MODERNISÉE

Suite à l'affaire Dutroux et au dossier des 'bandes organisées', le débat concernant le management et l'administration de la justice est devenu prioritaire car plusieurs dysfonctionnements dans le système judiciaire belge ont été révélés. Par conséquent, le besoin de réforme a été largement accepté.

D'une part, le fonctionnement de la justice et les procès occupent une place centrale dans les médias, un phénomène de judiciarisation de la société a émergé et les Etats européens (et leurs politiciens) ont augmenté leur niveau d'intervention dans le fonctionnement général des systèmes judiciaires. Ces différents aspects ont contribué à l'émergence de nouvelles exigences et attentes qui s'adressent, directement ou indirectement, aux organisations judiciaires et à leurs acteurs. Les différents types de juridictions se voient obligés d'améliorer leurs performances en termes d'efficacité et d'efficience, d'amélioration de la qualité de leurs prises de décisions et d'accessibilité. Par ailleurs, pour rencontrer les prescriptions d'un Nouveau Management Public qui se généralise, les juridictions doivent aussi faire face à une exigence supplémentaire : l'obligation de justifier leur capacité d'améliorer leurs performances allant ainsi dans le sens d'une recherche de transparence accrue. Le système judiciaire est à présent sous contrôle (officiel ou non), celui-ci émanant de différentes sphères (médias, monde politique, société civile). La conjonction de ces différents éléments engendre l'inscription de la justice dans un processus de changement qui peut être symbolisé par une exigence de managérialisation. Cette dernière fut encore renforcée dernièrement dans la foulée de nouvelles lois réorganisant le secteur judiciaire et qui ont été accompagnées d'une fusion d'arrondissements, de l'introduction d'un principe de mobilité pour les magistrats et de la mise en place de l'autonomie de gestion budgétaire pour les juridictions.

D'autre part, les organisations policières ont aussi connu un changement organisationnel important. La loi du 7 décembre 1998 entérinant les accords dits 'Octopus' organisent un service de police intégré et structuré à deux niveaux (local et fédéral). Au-delà des changements structurels et statutaires considérables introduits par la réforme, la loi de 1998 porta également sur le travail policier en tant que tel, dans ses dimensions idéologiques et méthodologiques. Il s'agissait de moderniser ce dernier en réinventant sa culture (recours au modèle philosophique du *community policing*, en alternative au modèle policier traditionnel du *crime fighting*) et en le managérialisant grâce notamment à l'introduction d'outils techniques, statistiques, méthodologiques et informatiques (moniteur de sécurité, image policière nationale de sécurité, Total Quality Management).

Le projet JAM – *Justice And Management : the stakes for the transition to a modernized judicial* est le fruit d'une collaboration entre l'Université d'Anvers, l'Université de Liège et l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie. Il s'inscrit dans le cadre du programme de recherche BRAIN-be, financé par la Politique scientifique fédérale (BELSPO). L'objectif de cette recherche est d'analyser et de rendre compte de la dynamique transformationnelle qui anime les organisations judiciaire et policière belges et des aspects les moins apparents des plans de réforme, en adoptant un triple point de vue: celui des parties prenantes externes, des chefs de corps – managers et, enfin, des greffiers, secrétaires de parquet et collaborateurs administratifs.

Le consortium JAM organise les 28, 29 et 30 septembre 2016 à Bruxelles son Indian Summer School avec des workshops. Plus de renseignements sur www.belspo.be/belspo/brain-be > rubrique Agenda.

Emilie Dupont,
Steven Gibens,
Bernard Hubeau,
Alexia Jonckheere,
Valentine Mahieu,
Christophe Mincke,
Frédéric Schoenaers
et Carrol Tange

Le contexte de crise dans lequel émergea la réforme des polices a conduit la nouvelle loi de 98 à porter une attention particulière à la question de la sécurité et c'est ainsi qu'une politique de sécurité, pleinement ancrée dans les principes du management et dans les renouvellements philosophiques de la réforme, fut mise en place. Plus récemment encore, le processus 'd'optimalisation' initié au niveau de la Police fédérale est venu renforcer cette orientation.

Force est également de constater que beaucoup de plans de réforme se concentrent sur une perspective interne, celle de la justice ou de la police et excluent le point de vue du citoyen. Tenant compte à la fois des parties prenantes internes et externes impliquées dans les processus de changement au sein de la police et de la justice, l'objectif de ce projet est d'analyser les aspects les moins apparents des plans de réforme et qui dépassent leurs aspects purement formels (dispositions légales, procédures nouvelles, dispositifs techniques, etc.). Allant dans ce sens, trois problématiques centrales sont dégagées.

WP1: Vers une plus grande accessibilité de la justice pour le public, objectif des réformes

Le management intégral semble être le mot-clef pour parvenir à une justice accessible, rapide et moderne. Cela suppose qu'une réorganisation interne de l'ordre judiciaire par le biais d'un agrandissement d'échelle et d'une meilleure efficacité et efficacité entraînera automatiquement une meilleure accessibilité de la justice. De plus, l'accès à la justice englobe bien plus que le seul accès à l'ordre judiciaire et à l'organisation judiciaire. Nous examinons l'accès au droit et à la justice d'un point de vue extérieur.

Dans une première phase, nous avons effectué une méta-analyse des rapports existants dans lesquels les citoyens ont la parole, à savoir les baromètres de la justice, les plaintes sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire auprès du Conseil supérieur de la Justice, et enfin les différents rapports et comptes rendus des organisations de lutte contre la pauvreté. Il s'agit là de trois angles d'approche différents pour connaître l'expérience des citoyens avec la justice.

Dans une deuxième phase, nous avons effectué une analyse de documents, suivie d'entretiens approfondis avec d'importantes parties prenantes, concernant le fonctionnement de première ligne au sein des maisons de justice.

Dans une troisième phase, nous avons examiné ce que peut signifier l'aide juridique de première ligne pour l'accès au droit et à la justice. Une quarantaine d'observations donnent un aperçu de la façon dont le droit est amené jusqu'au citoyen, en particulier les citoyens les plus faibles.

Dans une dernière phase, nous examinerons la digitalisation en tant qu'élément d'innovation en vue d'améliorer l'accessibilité à la justice.

Les résultats provisoires de la première phase montrent que même si la justice est physiquement accessible, il existe encore une distance mentale entre le citoyen et la justice. Les personnes vivant dans la pauvreté ressentent encore des obstacles financiers, socioculturels et psychologiques à l'accès à la justice. Le citoyen perçoit encore le cours de la justice comme étant trop lent, ce qui rend cette dernière moins adaptée en tant qu'institution de résolution des conflits. Pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, la justice n'est pas toujours aussi efficace pour faire respecter leurs droits. La justice ne traite d'ailleurs pas toujours les citoyens de manière égale.

Les résultats de l'analyse du fonctionnement de la première ligne, c'est-à-dire la deuxième phase du projet au sein des maisons de justice, montrent que celle-ci est en train de mourir en silence et que son fonctionnement est entièrement assuré par l'aide juridique de première ligne dispensée par les avocats. Il s'agit là d'une occasion manquée de collaborer de manière interprofessionnelle afin d'améliorer l'accès au droit et à la justice pour les citoyens.

Le programme BRAIN-be (Belgian Research Action through Interdisciplinary Network) est un programme-cadre de recherche en réseau multidisciplinaire mis en œuvre par BELSPO en 2012. Il est composé de 6 axes thématiques et de projets pionniers portant sur l'étude du vivant et de l'univers en passant par de la recherche stratégique en soutien aux politiques publiques fédérales, l'étude du patrimoine culturel, historique et scientifique et la gestion des collections. Actuellement, 125 projets de recherche ont été financés. Pour en savoir plus: www.belspo.be/brain-be

Le projet JAM issu du call 2014, appartient à l'axe 4 du programme.



CC Plane Spotter NL-2.0

Les résultats provisoires de la troisième phase de la recherche sur l'aide juridique de première ligne pour les usagers faibles de la justice montrent que l'interprofessionnalité contribue à une meilleure accessibilité de l'aide juridique. Ces résultats préliminaires jettent un éclairage différent sur le fait que des instances non juridiques et des membres de professions non juridiques peuvent proposer, en collaboration avec des membres des professions juridiques – conceptualisés sous le vocable de 'présence juridique' – une offre d'aide juridique plus accessible afin que ces personnes trouvent le chemin de la justice.

Une offre juridique uniforme en guise de réponse aux questions juridiques du citoyen n'est pas une option. Par contre, une organisation performante de l'assistance juridique exige que celle-ci soit ciblée, adaptée, rapide, intégrée et intégrale. Cette organisation ne doit pas être seulement efficace et efficiente. Elle doit en outre être de bonne qualité. Afin de mesurer cet aspect, nous utilisons le concept de l'accessibilité intégrale, qui s'appuie sur cinq notions : accessibilité, disponibilité, abordabilité, facilité d'utilisation et compréhensibilité.

WP2 : Les défis liés à la transformation du rôle, la position et le statut des 'managers'

Le second module du projet JAM s'est vu confier au Centre

de Recherches et d'Intervention Sociologiques (CRIS) de l'Université de Liège. Ce module oriente la focale vers le management, au départ des responsables stratégiques des organisations policière et judiciaire. Chefs de Corps qui, face aux transformations de leur environnement organisationnel, ont vu les contours de leur fonction se redessiner progressivement, passant d'un rôle plus traditionnel de dirigeant, coordinateur et évaluateur des procédures de travail à celui de manager, responsable d'équipe, pilote du changement et du renouvellement de leur institution. Confrontés aux exigences nouvelles d'ouverture, de rationalisation, de priorisation de leurs actions et de justification de l'atteinte de leurs résultats, ces chefs de Corps se trouvent pris en tenaille entre une caste politique ainsi qu'une hiérarchie (interne ou externe) toujours plus pressantes et exigeantes et des collaborateurs de terrain, premiers impactés par les projets de réforme, réticents à toute remise en cause de leurs modes de fonctionnement et routines organisationnelles, ancrés de longue date. Le processus de décentralisation de la gestion amorcé, au profit des entités locales, mènera, en outre, à l'adjonction de nouvelles responsabilités dans le chef de ces managers.

Pour appréhender cette dynamique transformationnelle et les réalités nouvelles qu'elle donne à voir, une triple approche méthodologique est convoquée. En première ins-

tance, une salve d'entretiens semi-directifs sera organisée auprès de vingt-cinq chefs de Corps issus des sphères judiciaire et policière, autour de thèmes tels que l'implémentation et l'appropriation des réformes, le rôle des chefs de Corps ou encore les ressources et contraintes locales. La reconduction de ces entretiens à deux reprises confèrera une dimension longitudinale à la recherche, permettant de saisir les trajectoires de ces responsables stratégiques. Sept études de cas fondées sur l'observation directe des pratiques managériales quotidiennes d'équipes de direction au sein de la Justice et des Services de Police viendront compléter le tableau. L'organisation de trois Focus Group permettra enfin, de rassembler tour à tour, des chefs de Corps du monde judiciaire, de la sphère policière et un panel interinstitutionnel, en vue de susciter un échange libre et ouvert sur trois thématiques ciblées : les perceptions des réformes, la constitution de la boîte à outils du manager et les orientations stratégiques de l'organisation. Cette triangulation méthodologique s'inscrit dans une logique de complémentarité, permettant le croisement des données recueillies et offrant une compréhension fine des changements à l'œuvre.

Au terme de quelques mois de recherche, nos premières observations laissent à voir des chefs de Corps davantage interprètes de projets de réforme flous et abstraits, peu ou prou balisés, que chefs d'orchestre faisant jouer une partition stricte et univoque, imposée par un compositeur externe. Un émiettement des pratiques et des styles de management adoptés par ces chefs de Corps est donc à observer.

WP3 : La transition managériale depuis les coulisses de la justice et la police

Le troisième volet du projet entend s'intéresser aux acteurs peu ou pas connus - de prime abord, les greffiers et les secrétaires - des systèmes judiciaires et policiers mais tout autant concernés par les changements d'ordre managérial entrepris dans leurs institutions que leurs collègues magistrats et policiers. Très peu de données portent sur le travail et les pratiques de ces acteurs qui, pourtant, contribuent au fonctionnement quotidien des deux systèmes et qui sont parfois le *premier visage* de la justice aux yeux du citoyen. Ce volet de la recherche ambitionne d'étudier de l'intérieur la 'transition managériale' imposée par l'Etat à

deux de ses principales institutions régaliennes, la justice et la police.

L'étude a débuté par une immersion d'une année complète sur le terrain. Nous avons ainsi partagé le quotidien de greffiers, de secrétaires, de collaborateurs administratifs qui travaillent jour après jour à la mise en œuvre des fonctions de justice et de police. Qui sont ces acteurs qui œuvrent en coulisse et que font-ils ? Notre démarche d'observation ethnographique avait notamment pour but d'éclairer ces questions et nous a permis, mieux que d'autres démarches de recherche, d'investiguer finement les réalités de ces acteurs ; en témoigne la somme de données riches, diversifiées et uniques recueillies. C'est la première fois qu'une telle démarche est entreprise en Belgique.

Ainsi, nous avons veillé à observer l'implication du public étudié dans de multiples tâches telles que la réception et la distribution du nombre considérable de courriers qui transitent par les institutions ; la réalisation, l'encodage et le suivi des dossiers papiers ; la gestion des horaires de travail ; l'assistance aux acteurs centraux des instances ; l'accueil et l'aide des citoyens ; la conservation des archives et des pièces à conviction ; la logistique indispensable au fonctionnement et au bien-être des membres des instances.... Si certaines des tâches observées relèvent clairement de la catégorie des tâches dites 'administratives' - souvent opposée aux catégories de tâches dites 'judiciaires' ou 'policières', davantage valorisées - la frontière entre les deux est souvent ténue.

Outre cette diversité de tâches, nos investigations de terrain ont également montré l'importante hétérogénéité des profils des acteurs étudiés. Il serait réducteur de s'en tenir aux catégories de fonctions officielles pour rendre compte de cette hétérogénéité, peu connue et peu valorisée. Ainsi, l'un des enjeux de notre recherche consiste à réaliser une cartographie afin d'identifier et de situer les acteurs étudiés ainsi que les tâches qu'ils exercent au sein de leur institution car aussi incroyable que cela puisse paraître, les administrations concernées sont encore largement ignorantes des pratiques de travail qui les constituent. Il s'agira, ainsi, autant que possible, d'apporter un éclairage sur ces larges et sombres coulisses qui jalonnent deux instances importantes de notre démocratie que sont la justice et la police.

Biographie des auteurs

Emilie Dupont est diplômée du master en Gestion des Ressources Humaines de l'Institut des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Liège. Son mémoire de fin d'études portait sur l'introduction d'un outil de management, le Modèle EFQM au sein des services de police belges. Elle a également réalisé un master complémentaire en Creative Project Management chez ID Campus. Elle est actuellement chercheuse - doctorante au sein du Centre de Recherches et d'Intervention Sociologiques (Faculté des Sciences Sociales).

Steven Gibens est licencié en droit (KUL) et en criminologie (KUL). Il est avocat, juge suppléant et chercheur à l'Université d'Anvers, à la Faculté de droit. Il est conférencier aux services socio-juridiques à la Karel de Grote-Hogeschool à Anvers. Il réalise une thèse de doctorat intitulée 'Les services socio-juridiques en relation avec le concept de l'accès à la justice'.

Bernard Hubeau est professeur ordinaire à la Faculté de droit et la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Anvers et professeur invité à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Il enseigne principalement la sociologie et la sociologie du droit. Ses thèmes de recherche sont l'aide juridique, le travail de médiation, le logement, l'aménagement du territoire et les professions juridiques.

Diplômée d'un master en droit et d'un doctorat en criminologie (UCLouvain), *Alexia Jonckheere* est chercheuse à l'INCC, membre du centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité (UCLouvain) et maître de conférence à l'Université libre de Bruxelles. Ses travaux de recherche portent notamment sur le quotidien professionnel d'acteurs de la justice et la mise en tension de ce quotidien par le management, en particulier par des outils de gestion informatisés. Elle est également en charge de divers projets d'exploitation de bases de données de l'administration de la justice. Elle travaille actuellement sur l'exécution des peines subsidiaires.

Valentine Mahieu est chercheuse en criminologie à l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie (INCC) depuis novembre 2010, elle a collaboré à différents projets de recherche en matière de justice des mineurs et de victimologie et se consacre depuis 2014 à ce projet de quatre ans financé par le SPF politique scientifique dans le cadre d'un programme BELSPO (Brain-be). En parallèle, elle exerce un mandat d'assistante chargée d'exercices à l'École des sciences criminologiques de l'ULB et réalise également une thèse de doctorat auprès du Centre de recherches criminologiques de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

En premier lieu, l'expertise de *Christophe Mincke* se caractérise par l'interdisciplinarité. En tant que juriste, sociologue et criminologue, il tente, depuis 1996, de combiner les approches de diverses sciences humaines. Dans ce programme, son rôle est de faciliter le dialogue entre les scientifiques et leurs différents points de vue. En outre, il a étudié pendant plus de dix ans le fonctionnement du ministère public. Un troisième pilier de son expertise est la mobilité.

Frédéric Schoenaers est docteur en sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Il est actuellement professeur de sociologie à l'Université de Liège. Il mène ses travaux au sein du Centre de Recherches et d'Intervention Sociologiques (Faculté des Sciences Sociales). Depuis le début des années 2000, il a développé un programme de recherche portant sur l'analyse sociologique des impacts des processus de modernisation de la police et des entités judiciaires.

Carrol Tange est chercheur à l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie (INCC) et assistant à l'École de criminologie de l'Université libre de Bruxelles. Ses principaux domaines de recherche comprennent la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière de sécurité et de police, le travail quotidien des policiers de terrain et le développement du management et de l'analyse au sein des organisations policières. Il collabore actuellement au développement du pôle de recherche justice et management de l'INCC.