

Les usagers, au cœur de la modernisation de la Justice ?

La Justice joue à la fois le rôle de service public et de pouvoir judiciaire qui exerce des prérogatives de la puissance publique, et la définition même de ses « usagers » est polysémique. L'analyse des multiples acceptions du terme permet de souligner les enjeux des réformes en cours. La création des maisons de justice à la fin des années nonante illustre de manière exemplaire le recours à la rhétorique des usagers, placés au cœur de la « modernisation » de l'institution judiciaire ainsi que les enjeux liés à la définition du contenu de cette notion. De manière plus générale, ce recours à l'usager lance un nouveau défi à l'institution judiciaire, amenée à se positionner par rapport aux questions de « modernisation » et de management, sans négliger pour autant les risques qu'engendrerait une banalisation de la fonction de Justice.

AUDE LEJEUNE

Depuis plus d'une dizaine d'années, l'institution judiciaire connaît, dans tous les pays occidentaux, des réformes qui ambitionnent de renforcer sa légitimité et son efficacité. Ce processus de « modernisation » se caractérise, notamment, par le souhait de revaloriser l'image de la Justice, de rendre son fonctionnement plus transparent ou encore d'améliorer les rapports que cette institution entretient avec le public.

L'USAGER DE LA JUSTICE

L'institution judiciaire n'est pas une institution comme les autres: elle remplit une mission de service public et, en même temps, exerce des prérogatives de la puissance publique. Dans ce cadre, elle a pour mission, à côté de la police et de l'armée, d'assurer la paix sociale et constitue à ce titre une fonction

régaliennne de l'État, propre au pouvoir souverain. Cette mission impartie à la Justice implique que celle-ci conserve son indépendance et son impartialité, souvent associées à l'idée de la préservation d'une certaine distance symbolique avec le monde social et, dans le cas qui nous intéresse ici, avec les usagers, les « profanes ». De nombreux éléments contribuent d'ailleurs à renforcer la sacralité de l'institution judiciaire : le caractère imposant des palais de justice — celui de Bruxelles illustrant de manière exemplaire la symbolique d'une Justice qui surplombe et garantit la pérennisation de l'ordre social —, le degré de technicité du langage juridique, la distance physique entre les magistrats et les justiciables lors des audiences, le port de la robe par les professionnels du droit, etc.¹

Pendant longtemps, les usagers paraissent absents des préoccupations de l'institution. Seules les initiatives de la profession d'avocat pour favoriser l'accès à la justice et la défense de tous les citoyens, encouragées par les pouvoirs publics, font référence explicitement aux justiciables. Dans ce cadre, la profession d'avocat propose gratuitement, au nom d'un principe de charité, ses services aux personnes dont les revenus n'excèdent pas un certain seuil, celles qui sont définies à l'époque comme les indigents. Jusque dans les années nonante, l'existence d'un pacte tacite de « non-immixtion » du pouvoir politique au sein de l'institution judiciaire a conduit les pouvoirs législatifs et exécutifs à se situer seulement occasionnellement autour des questions qui relevaient de la compétence de l'institution judiciaire. Cette dernière étant un pouvoir, elle ne semblait pas nécessiter d'intervention politique pour gérer son fonctionnement².

Ce n'est qu'à partir des années nonante qu'émerge un discours relatif à la place des usagers et à leurs rapports avec l'administration judiciaire. Toutefois, avant de s'interroger sur les raisons ainsi que sur les enjeux symboliques, politiques ou techniques du recours à cette notion, il s'agit de définir le terme même d'« usager de la Justice ». Dans la Charte de l'utilisateur du Service public fédéral Justice de 2007, plusieurs termes sont utilisés. On peut en effet y lire : « Le SPF Justice est une organisation qui se veut résolument orientée vers l'utilisateur » ou « l'organisation agit en intégrant le point de vue du client [...] elle est à l'écoute des clients », ou encore « le SPF Justice est moteur d'une intégration de la dimension sociale dans les domaines de la Justice et de l'information aux justiciables ». Plusieurs termes sont utilisés de manière apparemment indissociable au cours des quelques pages qui composent cette charte. Ces différents termes d'usagers, clients, utilisateurs, justiciables, quand ils sont utilisés dans le cas de la Justice, renvoient à toute une série de publics variés. Ce terme dénomme-t-il les parties d'un procès civil ? Les détenus et mis en accusation ? Les victimes ? Les personnes qui se portent partie civile ? Tout ci-

1 Commaillé Jacques, « Les déstabilisations des territoires de la justice », *Droit et Société*, 42-43, 1999, p. 239-264.

2 Huyse Luc, Verdoordt Annelies, « À la recherche de nouvelles formes d'intermédiation entre la population et la justice », dans Van Doninck Bogdan, Van Daele Lieve, Naji Aziz (dir.), *Le droit sur le droit chemin?*, Academia, Bruylant, 1999, p. 161-200 ; Gibens Steven, « Legal Aid in Belgium: the absence of a tradition? », *International Journal of the Legal Profession*, 13 (1), 2006, p. 3-18.

toyen ordinaire qui aura potentiellement recours à la Justice dans sa vie ? Tout citoyen parce qu'il bénéficie indirectement des effets du contrôle social exercé par le pouvoir judiciaire ? Cette pluralité d'acceptions montre le caractère polysémique de la notion d'usager de la Justice, ainsi que la multitude d'images et de représentations qu'elle véhicule³.

La définition même du contenu de cette notion d'usager varie ainsi en fonction des acteurs qui l'utilisent et s'y réfèrent, ainsi qu'en fonction des aspects de la réforme ou de la « modernisation » de l'institution qui sont mis en avant. L'indétermination qui entoure cette notion pose alors la question de l'impact et des enjeux posés par les actions menées au nom des « usagers » depuis la fin des années nonante.

LES MAISONS DE JUSTICE : ENTRE RHÉTORIQUE DE PROXIMITÉ ET PRATIQUES D'EFFICIENCE

L'exemple de la création des maisons de justice permet de questionner la notion d'usagers et de s'intéresser plus précisément à la manière dont ceux-ci sont placés au cœur des réformes récentes visant à « moderniser » l'institution judiciaire. Face aux critiques adressées à l'institution judiciaire, qualifiée de « distante », de « lente » et même d'« inhumaine », la rhétorique de l'usager offrirait ainsi une voie de restauration de la légitimité de l'institution judiciaire au sein de la société. Ce discours s'accompagne également de pratiques et dispositifs innovants, visant à mettre en œuvre cette exigence de proximité avec les usagers. Les maisons de justice offrent ainsi un bel exemple de la coexistence de plusieurs conceptions, parfois contradictoires, des notions de « proximité » et d'« usager » au sein de l'institution judiciaire.

Dans le contexte de crise judiciaire et politique marqué par les conséquences de l'affaire Dutroux à la fin des années nonante, la Justice devient un thème central dans l'agenda politique belge. Bien que l'idée de créer des maisons de justice en Belgique soit antérieure à l'été 1996, c'est à cette époque que le ministre de la Justice Stefaan De Clerck (CD&V) aborde pour la première fois officiellement le projet de création de maisons de justice dans une note du Conseils des ministres. Quelque temps plus tard, à l'occasion d'une journée d'étude organisée par la Fondation Roi Baudouin et intitulée « Les maisons de justice... un pas vers une Justice plus proche du citoyen », Stefaan De Clerck évoque l'importance de mettre l'accent sur les usagers de l'institution judiciaire afin de créer une Justice à dimension humaine. Il précise à ce sujet : « Le système juridique formel et distant doit faire place à une Justice plus efficace, plus souple et plus humaine, qui sera mieux à même de répondre à la demande et aux évolutions d'aujourd'hui en matière de régulation de la société, de lutte contre la criminalité, de règlements des conflits, de répression et de répara-

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

tion sensées des dommages matériels et immatériels⁴. » À la même époque, le gouvernement arc-en-ciel marque en 1999 le souhait de transformer les institutions publiques en vue de moderniser les administrations et services, notamment à travers l'amélioration des rapports que l'institution judiciaire entretient avec ses usagers.

La création des maisons de justice s'inscrit ainsi dans un projet politique de « modernisation de la Justice », ce thème étant d'ailleurs emprunté au discours français sur la modernisation de la Justice, au cœur de la politique du garde des Sceaux ministre de la Justice Robert Badinter dans le début des années quatre-vingt. Le discours politique qui entoure la création des maisons de justice, tourné vers l'extérieur, met en avant l'objectif de « rapprocher la Justice des citoyens », de « créer une Justice à dimension humaine ». Cet objectif est concrétisé à la fois par la création des maisons de justice, moins solennels et plus accessibles pour le citoyen ordinaire que l'imposant palais de justice, et par l'augmentation du nombre de postes d'assistants de justice, personnes ressources pour orienter les justiciables et citoyens dans leurs démarches. Les médias contribuent également à diffuser ce type de discours sur

les maisons de justice, envisagées alors comme des structures qui permettraient de centraliser toute une série de services et de jouer le rôle de « plaques tournantes » en matière de prévention et de Justice. Une journaliste du quotidien *Le Soir* indique à ce propos : « La maison de justice veut avoir un rôle de guide tant pour les professionnels que pour les justiciables dans le dédale des sanctions et des mesures psychosociales⁵. »

En interne par contre, le discours tenu par l'administration centrale est relativement différent. Il souligne les avantages liés au regroupement des différents services parajudiciaires au sein d'une même structure, la maison de justice, localisée dans chaque arrondissement judiciaire afin d'améliorer le suivi des personnes en probation, libération conditionnelle ou autres mesures alternatives à l'emprisonnement. Le rassemblement de tous les intervenants sociaux qui travaillent sous mandat judiciaire au sein d'une même structure et sous la tutelle d'une même direction permet, outre le développement d'une culture professionnelle commune, de mettre en avant les objectifs d'efficacité, de ra-

Les réflexions relatives aux maisons de justice s'appuient sur des entretiens menés dans le cadre d'une recherche sur les maisons de justice comme nouvel outil d'action publique judiciaire. À cette occasion, des entretiens ont été réalisés avec des assistants de justice au sein de plusieurs maisons de justice belges, des directeurs de maisons de justice, des magistrats du siège et du parquet ainsi que des fonctionnaires du Service public fédéral Justice.

4 De Clerck Stefaan, « Les maisons de justice ... un pas de plus vers une Justice plus proche du citoyen? », discours du ministre de la Justice lors de la journée d'étude, Fondation Roi Baudouin, 1997.

5 Vandemeulebroucke Martine, « La première maison de justice a ouvert ses portes, hier à Courtrai, sur des questions. Une maison de justice... citoyenne », *Le Soir*, 20 novembre 1997.

pidité des actions ainsi que d'encadrement de ces assistants de justice. Dans la pratique, les maisons de justice regroupent donc tous les services parajudiciaires de suivi des condamnés (ou des personnes en détention préventive) libérés sous certaines conditions, suivis par un assistant de justice dans le cadre d'une probation, d'une mesure alternative à la détention préventive ou encore d'une libération conditionnelle. Cette activité pénale représente la très grande majorité des activités et des emplois des maisons de justice. À cela s'ajoutent les missions civiles (dans ce cadre, l'assistant de justice réalise des études sociales à la demande d'un magistrat dans le cadre de procédures relatives à l'exercice de l'autorité parentale conjointe et aux droits aux relations personnelles avec l'enfant), ainsi que le service d'accueil du justiciable qui connaît un succès variable en fonction des maisons. En définitive, la majorité — pour ne pas dire la totalité — des usagers qui fréquentent les maisons de justice sont donc des personnes condamnées, libérées sous conditions et suivies par un assistant de justice qui vérifie le respect des conditions que doit remplir le justiciable (logement, travail, activité sportive...).

Ainsi, le discours affiché politiquement et médiatiquement, orienté vers la création de dispositifs de justice de proximité s'accompagne, en interne, d'une rhétorique basée sur l'amélioration de l'efficacité des activités parajudiciaires. Un ancien directeur de maison de justice indique à ce sujet : « Les deux discours se sont un peu chevauchés, c'est-à-dire que ce que nous pressentions en interne, c'était une reconnaissance officielle des services sociaux du ministère, et ce qui transparaissait en externe, dans le discours politique et médiatique, c'était vraiment de rapprocher la Justice du citoyen. » Alors que le discours politique qui entoure la création des maisons de justice tend à promouvoir une justice de proximité pour l'ensemble des citoyens, ainsi que l'indiquent le slogan et le logo : « Les maisons de justice... une porte ouverte », celles-ci se concentrent en très grande partie sur un certain type d'usagers, des personnes condamnées et libérées sous certaines conditions. Un assistant de justice ironise d'ailleurs à ce propos, en soulignant que la maison de justice constitue bel et bien « une porte ouverte... pour ceux qui y sont contraints ! ». Un décalage apparaît ainsi entre, d'une part, les pratiques et les dispositifs créés, qui visent une amélioration de l'efficacité dans le traitement du suivi parajudiciaire pour un certain type de public de la justice pénale et, d'autre part, la rhétorique de la proximité, orientée vers des valeurs démocratiques, qui encourage la promotion d'une Justice « à taille humaine », proche de tous les citoyens.

Le cas des maisons de justice offre ainsi une illustration des difficultés liées à l'élaboration de politiques de rapprochement de la Justice avec ses usagers, notamment parce que cette institution exerce des prérogatives de puissance publique. En tant que service public, la Justice est invitée, tout comme les autres institutions, à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs qui favorisent l'accueil et l'accès des usagers. En tant que pouvoir judiciaire, elle tend par contre à préserver une certaine distance qu'elle juge indispensable à la conservation de son impartialité et de son indépendance. Pour cette raison, les projets et réformes de « modernisation » de la Justice ne conduisent pas à une

refonte complète des modes de fonctionnement de la Justice, qui pourraient se traduire, par exemple, par la délocalisation de certaines missions judiciaires *stricto sensu* au sein des maisons de justice, structures jugées moins solennelles que les palais de justice. Ils se focalisent plutôt sur la création de dispositifs et d'aménagements particuliers afin d'améliorer le suivi et l'accompagnement de certaines personnes, déjà en contact avec l'institution judiciaire.

L'USAGER : UN NOUVEAU DÉFI POUR L'INSTITUTION JUDICIAIRE ?

Les réformes et processus de modernisation de la Justice s'inscrivent dans un projet de renforcement de la légitimité et de l'efficacité de cette institution. Ils ambitionnent, notamment, d'apporter des réponses partielles aux critiques formulées à l'encontre des barrières économiques, symboliques et culturelles qui entravent l'accès à cette institution, de la lenteur des procédures judiciaires ou encore de la distance qui sépare les professionnels du droit des citoyens, due notamment à l'usage d'un vocabulaire juridique relativement « hermétique » de la part des juristes.

De nombreuses initiatives ont ainsi été développées depuis la fin des années nonante afin de répondre à cet objectif de proximité : la création de guichets d'accueil dans les tribunaux et dans les maisons de justice, l'accélération de certaines procédures, le développement de la médiation pénale, la possibilité pour les victimes de visiter le tribunal avant leur procès et d'être accompagnées pendant celui-ci par un assistant de justice, etc. Certains soulignent le fait que ces réformes ne touchent pas à des questions qui mettraient en cause le fonctionnement du pouvoir judiciaire, en effet, les processus de modernisation ne veulent pas soulever les débats relatifs à l'égalité des citoyens devant la loi ou à l'impartialité des juges. Dans cette optique, la traduction concrète de ces exigences de proximité, qui proviennent tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'institution judiciaire, se traduirait par la mise en place de nouveaux dispositifs ou outils spécifiques tournés vers les usagers qui serviraient de prétexte et permettrait de légitimer l'introduction au sein de la Justice, d'une logique managériale, tournée vers les résultats plus que vers les justiciables.

En effet, les usages de la rhétorique de l'utilisateur participent de l'introduction d'un discours managérial jusqu'alors étranger à l'institution judiciaire. L'administration judiciaire y est envisagée comme un prestataire de services à destination d'utilisateurs-clients, ce qui implique une transformation profonde de l'ethos des professionnels du droit qui se voient aujourd'hui contraints d'intégrer à leurs pratiques de nouvelles exigences de type managérial. De nombreux professionnels soulignent à cet égard les risques qu'engendrerait une banalisation de la fonction de Justice. Ils témoignent par là des difficultés à « penser l'institution judiciaire comme une organisation, c'est-à-dire une collectivité

6 Vigour Cécile, « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve de l'approche managériale : le cas de la Justice belge », *Sociologie du travail*, 50, 2008, p. 74-75.

structurée dont l'action est définie par les interdépendances entre professionnels impliqués dans le processus de production (greffiers, secrétaires du parquet, avocats et magistrats) et qui, à partir d'*inputs*, produit des *outputs*⁶ ». Ils affirment au contraire assurer le respect de certains principes qui garantissent l'égalité et l'équité de traitement entre tous les justiciables ainsi que de procédures soucieuses de préserver l'impartialité et l'indépendance de la Justice. Sources d'enjeux pour les acteurs judiciaires, administratifs et politiques, ces exigences de prise en compte de l'utilisateur contribuent ainsi à poser la question du positionnement que l'institution judiciaire souhaite adopter par rapport au public. ■