



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier Ministre

DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES PUBLICATIONS

LA SPÉCIFICITÉ DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE DE LA JUSTICE : PREMIÈRE APPROCHE

sous la direction de

Marie-France CHRISTOPHE TCHAKALOFF

Directrice de la recherche et des publications

par

Thomas DESCHAMPS et Christian MOUHANNA

avec la collaboration de

Vainui MICHEL

Recherche subventionnée par le GIP « Mission de recherche Droit et Justice »

juillet 2001

**DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES
PUBLICATIONS DE L'IIAP**

juillet 2001

**LA SPÉCIFICITÉ DE L'ADMINISTRATION
FRANÇAISE DE LA JUSTICE :
PREMIÈRE APPROCHE**

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP « Mission de Recherche Droit et Justice » (subvention n° 99.40). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle est subordonnée à l'accord du GIP.

SOMMAIRE

Présentation	4
I - L'administration de la justice au niveau central : pragmatisme et technicité.....	10
II - Indépendance et gestion dans les juridictions	23
III - Renforcement du contrôle et absence d'évaluation de l'administration de la justice	49
IV - Quelle latitude pour l'innovation ? Quelle valorisation de l'innovateur ?	60
Conclusion	66
Annexe 1 - Liste des entretiens réalisés	75
Annexe 2 - Bibliographie	78
Annexe 3 - Présentation de l'équipe de recherche	84

PRÉSENTATION

Cette étude vise à identifier les caractéristiques les plus fortes de l'administration de la justice en France. Non pas pour les analyser en tant que telles, mais pour examiner l'impact de leur spécificité sur l'administration et le fonctionnement de la justice.

Ce travail a été effectué à partir d'entretiens réalisés de mars à juillet 2000, dans les juridictions et à l'administration centrale, par les membres de l'équipe réunie autour de Marie-France Christophe Tchakaloff. Le présent rapport doit fournir les premiers éléments pour l'élaboration de la grille d'analyse destinée à la seconde phase de l'étude de nature comparative.

Les entretiens

Les entretiens¹ ont privilégié les quatre dimensions identifiées dans la convention : la gestion administrative, la gestion budgétaire, la gestion du personnel et la gestion juridictionnelle.

Le meilleur accueil a été réservé aux membres de l'équipe dans les différentes juridictions, dans les deux directions de l'administration centrale rencontrées, DAGE et DSJ, ainsi qu'à l'Inspection générale des services judiciaires. Les personnes rencontrées se sont montrées réceptives, disponibles et intéressées par la problématique de l'étude. Il convient de rappeler qu'au niveau du ministère de la

¹ La liste des entretiens est fournie en annexe.

Justice, seules les directions des services judiciaires² et de l'administration générale et de l'équipement avaient été retenues comme terrain d'investigation. L'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse étaient écartées de l'étude compte tenu de leur propre particularité. Quant aux contacts établis avec l'École de la magistrature, ils n'ont malheureusement pu aboutir à aucun entretien, en dépit de demandes réitérées.

Les entretiens au niveau central, au nombre de douze, ont précédé, autant que possible, ceux en juridiction. La démarche choisie a été de découvrir l'administration sur le terrain après une présentation générale non contingente des particularismes locaux, et après avoir pris connaissance de la vision de ceux qui élaborent les réformes avant de la confronter à l'avis des juridictions.

La quarantaine d'entretiens au total qui ont été réalisés permettent de dégager des grandes lignes mais sont trop peu nombreux pour autoriser de véritables statistiques. Les noms des personnes rencontrées ne sont volontairement pas consignés pour laisser la liberté de parole de chacun et ne pas trahir la confiance qui nous a été faite.

Deux régions ont été retenues : la Basse-Normandie et Provence / Alpes-Côte d'Azur, soit, pour reprendre le découpage judiciaire, les ressorts des cours d'appel de Caen et d'Aix-en-Provence. La première a été choisie du fait de l'implication de son Premier président dans les questions d'administration des juridictions. La cour d'appel de Caen est souvent désignée « site pilote » des innovations liées à la gestion et souhaitées par l'administration centrale. Quant au choix du sud-est, il semblait

² En 1999, le personnel des services judiciaires représentait 25 916 emplois, soit 6 327 magistrats et 19 703 fonctionnaires (dont 8 187 emplois de greffiers et des personnels administratifs de catégorie C). Ces effectifs ont progressé d'une manière sensible de 1993 à 2000, passant de 24 158 à 26 290, soit une augmentation de 7,2 %. Chiffres délivrés par la Cour des comptes. *Rapport Fonction publique de l'Etat*, 2^{ème} rapport 2001.

pertinent, dans la mesure où la cour d'appel d'Aix est l'une des plus importantes de France, et où certaines des juridictions de son ressort figurent parmi les plus grandes dans leur catégorie : qu'il s'agisse du tribunal d'instance, du tribunal de commerce ou du conseil des prud'hommes de Marseille³. L'enquête a été complétée par un entretien au tribunal de grande instance d'Évry, permettant d'appréhender le fonctionnement d'une juridiction de la région parisienne. Cette démarche procède d'un empirisme inévitable, tant les juridictions françaises forment un ensemble marqué par l'hétérogénéité à tous les niveaux (taille, personnel, contentieux, population couverte par le ressort...).

La place réservée à la juridiction administrative

Le traitement à réserver à la juridiction administrative reste une question sensible. La stricte distinction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire aurait pu motiver valablement un traitement à part du premier. L'absence de dyarchie et d'échelon intermédiaire de gestion, la petite taille de son ensemble (approximativement 1/10^{ème} du judiciaire) justifiaient par autant d'arguments une analyse séparée de la juridiction administrative⁴. Ce traitement distinct s'imposait en particulier en raison de la différence actuelle de logique des deux ordres. Celle de l'ordre administratif est une logique de création, d'extension — cf. la création des cours administratives d'appel — . Celle de l'ordre judiciaire est une logique de rationalisation de nature économique,

³ En 2000, la population du ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence est de 3,88 millions de personnes (le ressort de Caen recouvre une population de 1,422 millions de personnes). Le ressort d'Aix-en-Provence regroupe 74 juridictions, celui de Caen 32. *Source : Les chiffres clés de la justice* (<http://www.justice.gouv.fr/chiffres/>).

impliquant de justifier étroitement les dépenses. Cette seconde logique est elle-même aux prises, sur le terrain, avec des considérations politiques locales — lesquelles compliquent, par exemple, la réforme de la carte judiciaire —.

Néanmoins, d'autres considérations amèneraient à ne pas différencier les ordres de juridiction.

— La séparation entre les autorités judiciaires et administratives telle qu'elle ressort des dispositions des articles 10 et 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 et du décret du 16 fructidor an III n'a pas en elle-même valeur constitutionnelle⁵. Le champ réservé à la juridiction administrative⁶ est certes protégé, mais l'unification des règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé est ouverte au législateur, « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice »⁷ précisément. En somme, il n'y a pas d'obstacle organique à une évolution de la répartition des compétences.

— La séparation entre les ordres juridictionnels qui prévaut en France ne se retrouve pas dans tous les pays de l'Union européenne qui feront l'objet d'une étude

⁴ Celle-ci est, d'un point de vue budgétaire, placée sous l'autorité du ministère de la Justice. Dans la pratique, le Conseil d'État bénéficie d'une conférence budgétaire distincte de celle du ministère de la Justice.

⁵ Décision n° 86-224 du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*.

⁶ Suivant le Conseil constitutionnel, « figure au nombre des 'principes fondamentaux reconnus par les lois de la République' celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle » (Décision précitée).

⁷ Décision précitée.

comparative ultérieure (en 2001-2003). Et à supposer qu'elle existe cette séparation ne suffit pas à préjuger d'une spécificité en soi dans l'administration de la justice ⁸.

— Toutes les juridictions, et même dans les deux ordres, connaissent un phénomène d'atténuation de leurs spécificités. Ainsi, le juge administratif se rapproche de plus en plus de son homologue judiciaire, au moins d'un point de vue procédural ⁹.

— Par ailleurs le besoin de justice est univoque, il ne varie pas selon les juridictions concernées. Les multiples vecteurs de l'harmonisation « en douceur » qui se met en place — décentralisation, droit européen (droit communautaire et poids de la Convention européenne des droits de l'homme), globalisation... — aboutissent à une interrogation commune aux deux ordres : comment administrer un contentieux à la croissance exponentielle, avec des moyens limités, sans menacer l'indépendance intrinsèque de la justice ?

Toutefois, il n'est pas certain que l'administration même de la justice soulève des problèmes identiques selon les ordres de juridiction. Quant à la question des relations entre les deux ordres de juridiction, elle revêt au plus haut niveau une importance réelle, mais ne pose pas de difficultés particulières de gestion dans la réalité quotidienne.

En définitive, le choix de cette étude consistant à privilégier l'ordre judiciaire du fait de l'ampleur des questions et de la taille du terrain d'investigation de cet ordre de juridiction, ne conduira pas à occulter les différences avec l'ordre administratif qui

⁸ Pour une présentation synthétique de l'unité ou la dualité de juridiction à l'étranger (Allemagne, Belgique, Canada, Suède, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni, Suisse), voir : *Revue française de droit administratif*, « La dualité de juridictions en France et à l'étranger — Bicentenaire de la loi des 16-24 août 1990 », septembre-octobre 1990, p. 863 et suiv.

pourraient se révéler éclairantes. Chaque fois que la situation le justifiera, il sera donc fait mention des spécificités de l'« administration de la justice administrative ».

Plan du rapport

L'influence des spécificités de l'administration de la justice en France sur les modes de fonctionnement de ce secteur débutera par l'étude du rôle de l'administration centrale. Partant du constat que les spécificités mêmes de l'administration de la justice consistent en des particularismes de gestion, les entretiens sur la relation entre l'indépendance et la gestion des juridictions seront présentés de manière synthétique. Les résultats de ces entretiens seront l'occasion d'étudier transversalement l'organisation concrète de la justice. Enfin, deux aspects feront l'objet d'un examen séparé : l'évaluation de l'administration de la justice ; la place réservée à l'innovation. Ce rapport, une fois déposé, sera complété par l'élaboration d'une grille d'analyse comparative.

⁹ Dans la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il est reconnu aux juges administratifs qu'ils exercent les fonctions de magistrats.

I - L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE AU NIVEAU CENTRAL : PRAGMATISME ET TECHNICITÉ

Définir l'administration de la justice est un exercice difficile, tant le champ des réalités que cette notion peut recouvrir est ouvert : de la bonne organisation de la justice aux sanctions disciplinaires prises à l'encontre des magistrats. Or un concept cherchant à tout recouvrir reste trop abstrait et offre une compréhension à peu près nulle. L'exercice de la définition ne sera pas tenté ici ¹⁰.

L'objectif recherché ici n'est pas de concevoir une notion d'administration de la justice, mais de faire apparaître, à partir d'une enquête de terrain, les éventuelles spécificités de l'administration de la justice en France.

Deux aspects sont à prendre en compte : le caractère récent de la gestion de la justice en France et le rôle de l'administration centrale dans cette gestion. Ce rôle ne semblait pas, au départ, devoir être l'objet d'observations, mais il est apparu déterminant au cours des entretiens.

À ce stade de l'étude, les spécificités de l'administration de la justice que l'on peut relever tiennent à la manière dont sont pris en compte les particularismes culturels et historiques de la justice, au niveau de l'administration centrale, dans son fonctionnement et, *a priori*, dans son action.

¹⁰ Pour un essai de délimitation, voir : Pauliat (Hélène), « L'administration de la justice dans les institutions françaises », in : *Regards sur l'éthique des gens de justice et l'évolution des métiers de justice — Entretiens d'Aguesseau*, Limoges, octobre 2000, à paraître. Cette communication identifie les difficultés à qualifier l'administration de la justice que ce soit comme service public ou comme politique publique.

Les réformes dénotent une démarche empirique et évolutive. Il faut constater la rareté des textes sur l'organisation administrative et relever le recours à des modifications par petites touches, par des textes portant sur les compétences. En particulier, la répartition des compétences ne se fait pas d'un point de vue structurel, organisationnel, mais par le biais, beaucoup plus implicite, de la technicité. Ainsi, ce que l'on s'abstient soigneusement de régler d'une manière définitive et qui reviendrait à arbitrer entre des principes aux exigences antagonistes, se trouve régulé par la pratique.

A - Une administration de la justice récente

L'« histoire » de l'administration de la justice diffère selon qu'il s'agit des autorités judiciaires ou des autorités administratives.

1°) La leçon tirée par les autorités judiciaires des échecs des réformes

L'administration de la justice est un concept récent qui résulte d'une longue et lente construction largement empirique. Le pragmatisme caractérise désormais l'approche du ministère de la Justice, en conséquence directe des échecs des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix.

L'administration des juridictions s'est caractérisée, jusqu'en 1987, par un éparpillement. Il en a découlé une très forte autonomie des juridictions les unes par rapport aux autres et une sous-gestion généralisée. Il n'apparaît pas nécessaire de s'étendre sur cette « préhistoire » de l'administration de la justice, sauf pour souligner qu'il en reste des traces profondes dans la « culture judiciaire ». Le partage des

juridictions et des personnels entre l'État et les collectivités territoriales a reflété scrupuleusement les deux grandes tendances systémiques de la France, à savoir le centralisme étatique et la féodalité territoriale. L'autonomie qui en résultait pour les juridictions reste parfois considérée comme une garantie d'indépendance, en particulier pour les magistrats. À l'inverse, la modernisation de l'administration de la justice peut être ressentie *a priori* comme une perte d'autonomie. D'autres arguent du contraire en affirmant que la maîtrise de la gestion renforce l'autonomie des juridictions.

Commencer l'histoire de l'administration de la justice au moment du transfert des charges est certainement réducteur. En effet, d'autres étapes ont jalonné ce long cheminement : le rattachement du Conseil de la magistrature au Président de la République (1958), la fonctionnarisation des greffes (1965) puis la réforme des conseils de prud'homme (1979). Mais, le mouvement actuel de modernisation de la justice n'a été envisageable qu'une fois réalisé le transfert des charges.

Ce transfert, prévu par la loi de décentralisation de 1983, est effectué en 1987. L'État qui gérait jusque-là la Cour de Cassation et les cours d'appel se trouve désormais en charge de la gestion des autres juridictions (tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, tribunaux de commerce, conseils des prud'hommes). Les problèmes d'intégration d'une masse de juridictions et de leurs personnels expliquent qu'il a été alors tenu grand compte de la culture judiciaire, autrement dit de la culture d'autonomie. La prévalence de celle-ci sur une approche plus administrative et de management trouve des illustrations dans la structure même de l'administration centrale. Par exemple, en 1983, la mise en place de deux sous-directions à la direction des services judiciaires, la sous-direction de la magistrature et la sous-direction des

greffes ¹¹, correspond peut-être à des revendications respectives de plus grande autonomie de ces corps l'un par rapport à l'autre. Peu après, le service de l'administration générale et de l'équipement est transformé en direction indépendante ¹², sans que soit effectuée une délimitation nette de ses compétences au regard de celles des directions traditionnelles. Ce schéma, lourd de conséquences pour l'avenir, n'apporte pas de réponse aux pressions corporatistes fréquentes au ministère. Il ouvre le champ de l'administration centrale à des conflits de compétences aux multiples illustrations dans l'histoire du ministère.

Le transfert des charges constituait un préalable sans doute indispensable à l'élaboration d'une gestion modernisée de la justice, mais il n'apportait pas par lui-même une réponse aux nombreux problèmes de gestion des juridictions. De la même manière, la création de magistrats délégués à des tâches d'administration (à l'équipement, à la gestion budgétaire, à la formation) dans les juridictions a apporté, au cours des années quatre-vingt, des réponses ponctuelles à des besoins sans participer à l'élaboration d'un schéma de gestion — encore qu'il soit possible de voir dans cette délégation, les prémices du choix de la cour d'appel comme échelon régional de gestion.

Plusieurs expérimentations ont accompagné le transfert des charges. Deux d'entre elles appellent quelques commentaires.

D'abord, la conception, en 1988-89, du service local d'administration judiciaire (SLAJ) préfigure celle du service d'administration régional (SAR) créée en 1996. Il s'agit, en effet, de charger ce service, placé sous l'autorité des chefs de cours, de la gestion des crédits de fonctionnement des juridictions, de la rémunération des

¹¹ Arrêté du 18 juillet 1983, *JO* du 2 août 1983.

personnels, de la gestion administrative des personnels, de leur formation, de la gestion des équipements informatiques.

Ensuite, en 1991, alors que les emplois de chefs de SLAJ sont créés, la départementalisation qui est décidée met un terme à la réforme engagée avec les SLAJ avant même que celle-ci voit le jour. La départementalisation part du principe que les services judiciaires doivent avoir une circonscription territoriale en parallèle à celle des services déconcentrés de l'État. En effet, le préfet est ordonnateur secondaire et la circonscription du trésorier payeur général n'est autre que le département. À cette départementalisation institutionnelle s'ajoute l'élaboration de politiques publiques déconcentrées au niveau du département. La politique de la ville, dont le ministère de la Justice est partenaire, crée de nouveaux liens entre les juridictions et les autorités départementales. Cette nouvelle réforme, à la très grande cohérence administrative, va entraîner une levée de boucliers sans précédent. Les magistrats, tout particulièrement les chefs de cour et chefs de juridiction, y voient une menace certaine pour leur indépendance ; les élus locaux pour leurs intérêts. La réforme est abandonnée en 1994.

La direction des services judiciaires tire un certain nombre d'enseignements de ce dernier échec ¹³. Elle considère la réforme comme techniquement au point, mais elle déplore son défaut de sens politique qui méconnaît la culture judiciaire et la primauté des missions juridictionnelles. La direction des services judiciaires établit des principes qui guideront le ministère de la Justice dans ses réformes ultérieures ¹⁴ :

¹² Arrêté du 8 juin 1984, *JO* du 20 juin 1984.

¹³ Sous-direction de l'organisation judiciaire et de la programmation, *La déconcentration dans les services judiciaires*, non daté, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

— toute administration territoriale des services judiciaires devra respecter la structure en juridictions du premier degré et cour d'appel et, au sein des juridictions du premier degré, respecter l'autonomie des juridictions les unes par rapport aux autres (ce dernier point ne sera pourtant pas vraiment respecté en pratique du fait de l'instauration du Service d'administration régional qui gère l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel) ;

— aucune structure administrative des juridictions ne sera reconnue si elle ne respecte pas l'échelon de la cour d'appel ;

— la départementalisation a convaincu les acteurs judiciaires que la gestion était une affaire de professionnels ;

— enfin, la départementalisation a permis d'engager une réflexion sur le mécanisme des procédures administratives plus facile à modifier, plutôt que de construire *ex nihilo* des cartes administrativo-judiciaires cohérentes.

2°) Dans les autorités administratives, le passage sans à-coup à la gestion sous la maîtrise du Conseil d'État

Les conditions de l'administration de la justice sont ici très différentes de celles de l'ordre judiciaire. Il n'est pas étonnant que, pour les juges du contentieux administratif, l'instauration d'une administration de la justice ne soit pas une révolution culturelle : ils sont statutairement des fonctionnaires¹⁵. Le Conseil d'État ne connaît pas les tensions pouvant résulter d'une dialectique entre logique administrative et

¹⁵ Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

indépendance de la justice, ou du moins il y est habitué de manière consubstantielle, à un point tel que les oppositions sont très difficiles à déceler. Cette familiarité des questions administratives lui procure un avantage certain lors des discussions budgétaires avec la direction du budget. Par ailleurs, il n'a pas à mener de territorialisation de l'administration de la justice, en raison, là encore, du faible nombre des juridictions administratives qu'il est en mesure de gérer directement. Les seuls éléments nouveaux pour les autorités administratives relèvent de l'introduction de principes de gestion venant du secteur privé : management des personnels, productivité, comptabilité analytique, rationalisation budgétaire...

Le 1^o janvier 1990, la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'Appel a été transférée du ministère de l'Intérieur au Conseil d'État. Comme pour les autorités judiciaires, le transfert des charges ¹⁶ a mis un terme à une « sous-administration », même si des prémices de modernisation de l'administration peuvent être relevées dès les années quatre-vingt. La comparaison avec l'ordre judiciaire s'arrête là. En effet, l'insuffisance de la gestion dans l'ordre administratif n'était pas le fait d'un éparpillement des compétences mais du faible intérêt du ministère de l'Intérieur pour les juridictions administratives. L'implantation de certains tribunaux administratifs dans des locaux des préfectures en portait la trace. De ce fait, le passage à une véritable gestion des juridictions administratives s'est opéré sans heurt. Le Conseil d'État apparaît pleinement satisfait de ce transfert et même fier de la manière dont il s'est réalisé ; néanmoins ce dernier point de vue ne semble pas toujours partagé sur le terrain, encore que des critiques précises ne soient pas formulées.

¹⁶ Il convient de préciser que le transfert des charges ne concerne pas le personnel administratif des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel qui demeurent des personnels des préfectures, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser quelques problèmes sur lesquels nous reviendrons.

Deux hommes paraissent alors avoir marqué le passage à une gestion rationalisée, MM. Michel Pinault et Jean-Yves Rossi, secrétaire général et secrétaire général adjoint du Conseil d'État. Ils ont introduit la culture du secteur privé¹⁷ et la conscience du caractère déterminant de la gestion en juridiction couplée à une recherche de productivité. Depuis, la gestion du Conseil d'État paraît bien ressentie en général par les magistrats. La centralisation de la gestion et la taille modeste des services du Conseil d'État font que l'organisation de l'administration de la justice y est peu comparable avec celle qui prévaut au ministère de la Justice.

Les magistrats apprécient la modernisation de leurs conditions de travail, les moyens matériels mis à leur disposition ; cependant le critère de la productivité peut être perçu comme un outil un peu brutal de gestion dirigiste. À la différence, à nouveau, de ce qui se passe pour l'ordre judiciaire, aucune réforme d'importance n'est annoncée¹⁸. Les seules inflexions qui sont accordées à la gestion résultent d'une prise en compte que le Conseil d'État qualifie de « concertation » avec les juridictions, laquelle est permise par la taille relativement modeste de l'ensemble.

¹⁷ Le premier avait été directeur d'AXA/UAP en Asie, le second était un ancien élève de l'École centrale.

¹⁸ La seule réforme annoncée est d'ordre procédural. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives organise des procédures d'urgence qui ne seront certainement pas sans implications pour l'organisation et l'administration des tribunaux administratifs. Voir Vandermeeren (Robert), « La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif », *AJDA*, septembre 2000, p. 706-721.

B - À la recherche d'une gestion moderne par des structures centrales inchangées

Le rôle de l'administration centrale dans l'administration de la justice peut apparaître comme une spécificité française au regard des autres États européens, mais comme chacun le sait, ce centralisme est une caractéristique de l'administration française. Cette administration centrale de la justice n'est elle-même ni linéaire ni exempte de tendances contraires : ce qui rend parfois sa lisibilité discutable.

Il convient ici de distinguer le Conseil d'État du ministère de la Justice. Bien que le Conseil d'État soit rattaché au niveau budgétaire au ministère de la Justice¹⁹ il conserve une totale autonomie pour gérer les structures administratives. Sa gestion des juridictions, exercée sans partage, paraît parfois opaque à la Cour des Comptes.

En revanche les questions de structure semblent nettement plus complexes dans l'ordre judiciaire. En dépit du rassemblement des compétences dans le seul ministère de la Justice ce dernier est tenu de mettre en œuvre une déconcentration qui suppose d'inverser des schémas de décision et de renforcer le niveau territorial.

L'ouverture à la culture administrative ne s'opère pas sans tension. Elle ne paraît pas toujours évidente pour les magistrats qui constituent l'essentiel des cadres de l'administration centrale²⁰ et elle met à l'épreuve des structures qui ont peu évolué.

L'administration centrale pourrait d'ailleurs être à elle seule l'objet d'une étude particulière. L'objectif de notre recherche dépassant largement le fonctionnement du

¹⁹ Ces dernières années, la ministre de la justice a souhaité ramener le Conseil d'État et les juridictions administratives dans une négociation budgétaire commune avec le ministère. Si désormais, le ministère de la Justice participe à la négociation avec la direction du budget du ministère des finances, le Conseil d'État a réussi à maintenir une conférence budgétaire propre.

²⁰ Le ministère emploie un peu plus de 150 magistrats et une vingtaine d'administrateurs civils.

ministère de la Justice, nous évoquons le fonctionnement de l'administration centrale sans nous y appesantir. De même, les entretiens limités à deux directions ne nous semblent pas occulter la dimension de notre recherche dans la mesure où il s'agit de deux directions étroitement liées aux questions de gestion. Quant aux relations de l'administration centrale avec les juridictions, elles ne sont pas traitées ici car elles semblent mieux appréhendées à partir des questions de gestion dans la partie suivante.

Des deux directions du ministère qui ont fait l'objet d'entretiens, la direction de l'administration générale et de l'équipement, DAGE, est la plus détachée des besoins immédiats des magistrats et des greffiers, contrairement à la direction des services judiciaires plus naturellement en phase avec ses « administrés ». Cette constatation élémentaire permet d'observer que la structure du ministère n'a pas fondamentalement changé depuis que la modernisation de l'administration de la justice est entreprise. La transformation du service de l'administration générale en direction à part entière ne doit pas être considérée comme une simple formalisation de l'opposition entre la logique administrative et la culture judiciaire. La situation est plus complexe et présente des zones grises.

La très grande majorité des missions de la DAGE sont des missions qui ne peuvent être menées à bien qu'avec la coopération, voire l'accord des autres directions. Ce qui signifie que le principe d'organisation verticale du ministère de la Justice n'a pas été remis en question par la modernisation de cette administration. Il s'est pour l'instant avéré impossible de réunir la gestion de personnels aux métiers différents. Les difficultés à établir une véritable organisation horizontale renvoient sans doute au conflit entre la logique administrative et la culture d'indépendance des magistrats.

Ce nouveau constat doit néanmoins être nuancé par l'observation pratique. D'un côté, la DAGE peut affirmer, textes à l'appui, qu'elle n'a pas de compétences autonomes, qu'elle ne fait qu'apporter un soutien logistique aux autres directions. De l'autre, l'importance de la DAGE dépasse le simple rôle transversal de coordonnateur et d'expert qu'elle présente comme le sien. Bien qu'elle n'ait aucune responsabilité directe dans la gestion des juridictions, la DAGE est d'ailleurs perçue par les juridictions comme une interlocutrice incontournable, notamment d'un point de vue budgétaire dans les opérations d'investissement.

La DAGE a une importance certaine dans les négociations extérieures, en particulier dans la négociation budgétaire, même si en interne, au ministère, la DAGE n'a que des pouvoirs très limités.

L'écart des points de vue est en tous cas compensé par les arbitrages. Le ministère présente en effet une institution originale, le conseil d'administration qui délibère sur toute question que lui soumet le ministre. Ce conseil regroupe, sous la présidence du directeur le plus ancien (actuellement, le directeur de la DAGE), les différents directeurs et chefs de service de l'administration centrale²¹. Le défaut d'organisation horizontale se trouve comblé de manière conjoncturelle par la volonté politique. Il n'est cependant pas établi qu'une véritable organisation horizontale puisse être une panacée pour ce ministère, compte tenu de ses spécificités culturelles réputées non conciliables.

En d'autres termes, le " flou " de la répartition de certaines compétences au sein du ministère facilite l'adaptation, sinon la réforme, administrative.

²¹ Décret n° 64-1083 du 22 octobre 1964 portant règlement d'administration publique modifiant un précédent décret relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Justice.

Dans cette logique, où la compétence technique des personnels prévaut sur l'organisation structurelle, il est certain que le renforcement des moyens en personnels de la DAGE contribuerait à consolider une légitimité parfois contestée.

Selon la Cour des Comptes, "la gestion des ressources humaines reste le maillon faible de la mission de coordination des directions du ministère dont la DAGE s'acquitte pourtant mieux que par le passé: renforcement des grandes fonctions structurantes (budget, équipement) diffusion d'une culture de gestion. La part prise par les agents des services déconcentrés dans les effectifs centraux interdit à la DAGE de construire une politique de gestion qualitative et prévisionnelle et des carrières puisqu'elle ne contrôle pas l'attribution de plus de 20% des emplois d'administration centrale"²².

Compte tenu de la prédominance à la Chancellerie des magistrats et du faible nombre des administrateurs civils, une vingtaine de personnes, on peut envisager le renforcement des derniers : ils seraient susceptibles d'apporter des compétences de gestionnaires, indispensables dans le cadre de la réforme de l'administration de la justice. Mais la carrière proposée à un administrateur civil au ministère de la Justice demeure peu attractive car l'avancement au sein du ministère est forcément rare en raison des effectifs du corps.

*

* *

Le pragmatisme et le recours à la technicité se retrouvent sur le terrain des juridictions où les tensions entre la culture d'indépendance, fondamentalement liée à la

²² Synthèse du 2^e rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat, II, 4, Ministère de la Justice, avril 2001.

fonction de juger, et les logiques de gestion administrative sont probablement plus fortes encore qu'au niveau de l'administration centrale.

Il faudra, en particulier, vérifier l'hypothèse de l'extrême souplesse de l'approche administrative de la justice au niveau local.

Si l'administration de la justice fait preuve de sa faculté d'adaptation dans un contexte où la disparité est reine (structure, taille des juridictions, effectifs des personnels, personnalité des chefs de cour et de juridiction), quelle est alors sa capacité d'impulsion et quelle est son orientation ?

II - INDÉPENDANCE ET GESTION DANS LES JURIDICTIONS

D'un point de vue institutionnel et originel, l'indépendance a prévalu sur l'administration, du moins pour ce qui est des autorités judiciaires, du fait du principe de séparation des pouvoirs. La montée en puissance de l'idée de gestion laisse entière la question des rapports entre ces deux notions réputées exogènes, l'indépendance de la justice et son administration. Une conception orthodoxe de la séparation des pouvoirs, comme elle existe outre-Atlantique, conduirait, soit à exclure le magistrat des tâches de gestion, soit à ne pas lui reconnaître d'indépendance lorsqu'il administre. Comme on le sait cette conception n'est pas dominante en France, où l'administration de la justice se modernise sans que soit abordée directement cette question, dans le souci d'éviter tout risque de paralysie du système.

Lorsque l'on aborde les rapports de la gestion avec la spécificité d'indépendance des juridictions, il est légitime de se demander s'il convient de distinguer entre les modes de gestion administrative, gestion budgétaire, gestion du personnel et gestion juridictionnelle. Si l'on n'a pas de difficultés majeures à percevoir ce que pourrait recouvrir de telles catégories, il n'en demeure pas moins que cette sectorisation de l'analyse pourrait être trompeuse, du moins sans grande utilité pour notre objet.

Ainsi, gestion administrative et gestion juridictionnelle sont aujourd'hui étroitement liées. Si auparavant, la première était la plupart du temps subordonnée à la seconde, l'accroissement des demandes adressées aux tribunaux entraîne nécessairement en réponse une rationalisation des modes de gestion. Cette inflation a profondément modifié la place occupée par la fonction « gestion administrative ». Encore récemment, la loi sur la présomption d'innocence et les inquiétudes sur les

moyens de sa mise en œuvre illustrent cette interaction. Désormais, les deux activités vont de pair pour celui qui veut conserver une réelle maîtrise de la politique juridictionnelle.

Trois thèmes nous ont paru allier les exigences d'indépendance et d'administration et par là offrir un terrain d'observation privilégié de la mise en œuvre de l'administration de la justice : la dyarchie, l'instauration des services d'administration régionaux (SAR) et l'évolution des greffiers.

A - Une dyarchie désunie

La question de l'administration des juridictions n'est apparemment pas une question consensuelle pour les magistrats du siège et les procureurs. La dyarchie dans la gestion suppose une concertation dont le degré varie selon les affinités et les personnalités. Cependant, l'absence de consensus n'est pas le seul fait de ces variables au demeurant difficilement analysables. Même dans les juridictions où ont pu être relevées de bonnes relations entre le Premier Président et le Procureur général — et on peut raisonner de manière similaire entre le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République —, il ressort des entretiens de très fortes différences de point de vue sur les évolutions de la dyarchie face à l'administration de la justice.

Les divergences concernent la pérennité du système de la dyarchie et la compatibilité de l'administration avec l'indépendance des magistrats et leur rôle juridictionnel. Les procureurs généraux comme les procureurs semblent attachés au système actuel de dyarchie. Ils y voient une garantie d'indépendance, une protection contre une gestion discrétionnaire qui serait celle d'un seul homme, fut-il magistrat du siège, enfin une complémentarité de points de vue. Leur attachement au système

s'explique en partie par le fait qu'il n'y ait pas pour eux d'alternative à celui-ci, si ce n'est celui de la « préfectorisation » de leurs fonctions, perspective qui ne les séduit guère. Par opposition, les premiers présidents et les présidents des tribunaux de grande instance demandent la séparation des magistrats en deux corps distincts. Ils appuient leur revendication sur les différences de métier et sur l'ouverture des procureurs sur l'extérieur, notamment du fait de leur participation aux politiques publiques des collectivités territoriales et leur appui aux préfets. Ils avancent le poids de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui revient à exiger du juge la plus stricte impartialité. Comme on le sait, la Cour de Strasbourg apprécie celle-ci au regard des exigences d'une société démocratique, et la comparaison avec les autres États parties à la Convention n'est pas sans influence. L'administration centrale n'ignore pas les conséquences à terme de cette jurisprudence, mais n'a encore pu arrêter aucune position.

Le thème de l'administration de la justice vient accentuer les antagonismes de la dyarchie. Si les magistrats du Siège et du Parquet s'accordent à penser qu'ils ne sont pas suffisamment formés à la gestion des juridictions et que l'aide du service régional d'administration est indispensable, ils s'opposent sur les rôles des uns et des autres dans l'administration des juridictions.

Les premiers présidents et les présidents considèrent leur mission de gestion comme une garantie de leur indépendance. Ils estiment être les seuls à avoir une vision globale de leur juridiction. En soulignant que le pénal représente moins de la moitié de l'activité de la juridiction, ils dénie aux procureurs généraux la même qualité.

La participation du parquet aux politiques publiques menées avec des partenaires extérieurs est montrée comme une menace pour l'indépendance des juridictions —

certains parlent de « préfectorisation » des procureurs —. Il est indéniable que le parquet s'implique désormais très largement dans la politique de la ville. Interlocuteur judiciaire des élus des collectivités locales, le parquet s'engage en signant les contrats locaux de sécurité à l'instigation des préfets. Avec le choix politique du traitement en temps réel de certaines infractions, ces nouvelles politiques publiques peuvent effectivement créer des pressions du corps social sur la justice.

Enfin, les chefs de cour et de juridiction côté siège, soulignent leurs responsabilités particulières au sein de la dyarchie. Ainsi, en matière de sécurité au niveau de la cour d'appel, si les décisions sont prises en concertation avec le Procureur général, le Premier Président est l'unique responsable en cas d'accident²³. De même, les présidents de tribunal de grande instance sont, au regard de la responsabilité administrative, considérés comme les chefs des établissements immobiliers que sont les palais.

La position des parquets, tout en partant de constats semblables, est inverse. Ils estiment tout d'abord que, pratiquant le principe de hiérarchie au sein du parquet, ils sont davantage aptes à être administrateurs, soulignant que l'administration des juridictions consiste aussi, dans ce domaine de la gestion, en l'exécution de décisions du Garde des Sceaux. Ensuite, les magistrats du parquet sont tout à fait conscients que leur participation aux politiques publiques peut être analysée comme une compromission. Mais ils caractérisent de manière identique la gestion d'une juridiction. Selon cette analyse, gérer une juridiction c'est aussi « se compromettre » avec la société civile, avec les autorités administratives et politiques. De ce fait, pour eux, plus

²³ En ce qui concerne la sécurité dans les juridictions du ressort de la cour d'Appel, la responsabilité est partagée entre le Premier Président de la cour d'Appel et le Premier Président de chaque juridiction.

le juge administrera, plus il prendra le risque de brouiller son image publique d'entacher son impartialité. Les procureurs généraux peuvent alors, en endossant la responsabilité de la gestion, protéger l'indispensable indépendance des juges.

L'administration des juridictions met donc à jour de nombreuses différences de vues entre le siège et le parquet. La conciliation de ces points de vue divergents est sans doute possible et la concertation qui doit animer la dyarchie dans ses missions administratives préserve des dérives personnelles d'un chef de juridiction.

« Dans le système judiciaire, les deux parties doivent avancer ensemble.

Le blocage ne se fait pas quand la dyarchie fonctionne, il se fait quand elle ne fonctionne pas. »

(Parquet)

Toutefois, la répartition des compétences reste peu ou pas définie, alors que les magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, notent tous une montée en puissance des premiers présidents dans la gestion des juridictions.

L'éventualité d'enlever au préfet la qualité d'ordonnateur secondaire des dépenses des juridictions suscite de nouvelles oppositions entre siège et parquet. Beaucoup de nos interlocuteurs pensent qu'en définitive le coordonnateur du SAR deviendra cet ordonnateur secondaire, devenant ainsi une sorte de secrétaire général de la cour d'appel. Ils soulignent du même coup que la dyarchie peut devenir un triumvirat.

B - L'instauration des services administratifs régionaux (SAR) — une révolution tranquille ?

La territorialisation est ici étudiée sans parti pris sur son bien-fondé. Il ne s'agit donc pas de dire si celle-ci est souhaitable ou comment elle doit s'organiser, mais, plus simplement, d'en prendre la mesure au regard de l'objectif de l'étude, soit la bonne administration de la justice. Quelles sont les implications du choix de la territorialisation ? Du choix de la cour d'appel comme échelon de gestion ? Vers quel système d'administration de la justice évolue-t-on ? etc. En somme, il n'est question ici que de description avant la comparaison ultérieure avec les pays de l'Union européenne, champ de la seconde étape de l'étude.

1°) L'objectif de déconcentration — le choix de la cour d'appel comme échelon pertinent de gestion régionale

Selon la ministre de la justice, madame Elisabeth Guigou ²⁴, la mise en place des SAR en 1996 répond à un besoin d'organisation déconcentrée et constitue le socle d'une administration territoriale des services judiciaires. Administrativement, le SAR, placé sous l'autorité directe des chefs de cour, est l'émanation de la cour d'appel ²⁵. Ce nouveau dispositif poursuit deux objectifs : il permet à l'administration centrale de se concentrer sur son rôle de pilotage, de répartition des moyens de contrôle et d'évaluation ; au niveau local, il favorise la mutualisation des moyens autour d'un

²⁴ Discours du Garde des Sceaux à l'École nationale des greffes, 22 juin 1998, <http://www.justice.gouv.fr/discours/d220698.htm>.

²⁵ Circulaire n° SJ.96-0009-AB1 du 8 juillet 1996 portant création du service administratif régional dans les cours d'appel, désignation et attribution des coordonnateurs.

même arrondissement judiciaire pour rationaliser l'échelon de gestion comptable autour du tribunal de grande instance (enveloppes globalisées). Le message véhiculé par cette réforme est que « la déconcentration au niveau des cours d'appel doit être au service des juridictions »²⁶. L'accent est donc mis sur la modernisation de l'administration de la justice dans le respect de l'indépendance juridictionnelle.

Derrière ces grands objectifs se cache en réalité une révolution aux conséquences multiples dont certaines sont probablement encore à venir. Il n'est d'ailleurs pas sûr que les concepteurs de la réforme en mesurent toute la portée : le pragmatisme dont ils font preuve depuis les échecs précédents et l'extrême réactivité du terrain laissent beaucoup de place à l'imprévu.

Ce qui a été décrit ailleurs²⁷ comme un choix bureaucratique pour la recomposition de la carte judiciaire, est bien évidemment valable ici : fractionnement, délégation des problèmes... Par ailleurs, la déconcentration peut paraître imparfaite en ce qu'elle opère en fait un regroupement de compétences autour de la cour d'appel. Elle ne répond que partiellement à l'exigence de proximité, qui constitue pourtant un des fondements théoriques de la réforme. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles, de nombreux magistrats, principalement des chefs de juridictions, réclament une déconcentration jusqu'à leur niveau.

Pour autant qu'elle reste imprécise dans son orientation définitive, la réforme telle qu'elle est aujourd'hui appliquée induit des effets certains qu'il convient d'identifier et de mesurer.

²⁶ Direction des services judiciaires, *Les services administratifs régionaux — création, fonctionnement, perspectives*, 30 novembre 1998, p. 6.

²⁷ Commaille (Jacques), *Territoires de justice — une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF. (coll. « Droit et justice »), 2000, p. 227.

2°) *Les SAR sur le terrain : une perception inquiète nourrie par les zones d'ombre de la réforme*

Rappelons que les missions des SAR se sont progressivement accrues. À partir de leurs missions initiales d'administrer les moyens et de gérer les personnels, ils sont de plus en plus impliqués dans la gestion du parc informatique et du parc immobilier des juridictions. Leur mission de contrôle des dépenses publiques a été étendue en 1997 et 1998 au contrôle des frais de justice. Parallèlement, ils gèrent les décisions administratives individuelles et apportent leur soutien au magistrat délégué à la politique associative pour la gestion des crédits finançant les activités « présentesielles » et d'aide aux victimes dans le domaine pénal et de médiation familiale en matière civile ²⁸.

Le ministère de la Justice a usé d'une méthode pragmatique pour l'instauration du SAR et de son coordonnateur ; cette approche est identique à celle suivie pour d'autres types d'innovation comme, par exemple, le traitement en temps réel ou les maisons de la justice et du droit. Ce choix se traduit notamment par l'absence de statut précis du coordonnateur du SAR dont la place au sein de la cour d'appel est davantage déterminée par la pratique que par les textes. Il nous apparaît donc utile d'analyser la manière dont sont ressentis les SAR sur le terrain, d'autant qu'à notre connaissance la mise en œuvre de cette réforme n'a fait l'objet d'aucune évaluation rendue publique par le ministère de la Justice.

La perception que peuvent avoir les acteurs judiciaires varie selon les fonctions et fait apparaître en filigrane, au-delà de l'acceptation par tous du rôle du SAR et de ses missions, un bouleversement des équilibres au sein des juridictions.

²⁸ Sur le contrôle de gestion, cf. le Rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finance en vue du règlement du budget de l'exercice 2000, Chapitre VIII, Justice, p. 251 et s.

a) Par les chefs de cour

Les chefs de cour sont très favorables au SAR qu'ils jugent désormais « indispensable ». Cette appréciation paraît naturelle tant ce service leur apporte l'aide technique nécessaire à la gestion de leur ressort. Par son action, les chefs de cours disposent d'un outil de plus en plus performant pour peser sur les grandes orientations qu'ils souhaitent voir suivre. Le SAR renforce ainsi la « présence » de la cour d'appel vis-à-vis des juridictions de son ressort.

Mais, si l'on dépasse ce constat de l'enthousiasme des chefs de cour, on ne retrouve pas la même unanimité sur la question du statut du coordonnateur du SAR : pour les uns, la relation entre les chefs de cour et le SAR est qualifiée de délégation ; pour les autres, le SAR n'est qu'un prestataire de service. Dans le silence des textes, chaque relation entre le SAR et les chefs de cour est spécifique et dépend largement des caractéristiques socioprofessionnelles des protagonistes (personnalité, ancienneté dans le poste, compétence en matière de gestion etc.). Ainsi, pour les partisans de la délégation, il n'y a pas de remise en question de la responsabilité des chefs de cour qui conservent leurs pouvoirs d'impulsion, d'arbitrage et de supervision. Au contraire, pour les tenants d'une très stricte subordination, il existe un danger réel pour les juridictions : perdre la connaissance de certains aspects de leur fonctionnement ; d'où la nécessité d'un « marquage » au plus près du coordonnateur par les chefs de cour. Derrière cette inquiétude, qui peut trouver des fondements dans le caractère centralisateur des missions du SAR, se dessine le profil d'un troisième protagoniste, l'administration centrale (pour cette question, *infra*).

La présence d'administrateurs civils aux postes de coordonnateurs fait également l'objet d'appréciations mitigées des chefs de juridiction : pour les uns, les administrateurs civils semblent garantir une compétence gestionnaire ; pour les autres, sans remettre en question la compétence technique de ce corps, les administrateurs civils ne sont pas les personnels adéquats en raison de leur manque de culture judiciaire qui, à leurs yeux, est la clé d'une légitimité indispensable.

Globalement, les chefs de cour se trouvent, en ce qui concerne les SAR, face à un dilemme, ou du moins à une ambivalence. D'un côté, ils ont besoin, davantage que par le passé, des compétences en matière de techniques budgétaires et administratives que seuls peuvent développer des personnels affectés à plein temps à cette mission de gestion ; d'où la nécessité de disposer d'un SAR qui permet de légitimer le choix de la cour d'appel comme échelon de gestion. D'un autre côté, le SAR, en montant en puissance et en développant corrélativement des contacts directs avec l'administration centrale, apparaît, encore en filigrane mais de façon de plus en plus marquée, comme un possible frein au pouvoir décisionnel des chefs de cour. Cette ambivalence conduit ces derniers à se satisfaire de la création des SAR, non sans conserver une certaine « méfiance » à leur endroit.

b) Par les chefs de juridiction

L'enquête réalisée a permis de relever différents points de vue. Certains chefs de juridiction paraissent envier le SAR et réclament un « mini-SAR » à leur niveau. D'autres estiment que les SAR répondent davantage à une nécessité de l'administration centrale que des juridictions ; ils revendiquent ainsi une autonomie dans la gestion et jugent préférable la transformation des tribunaux de grande instance

en établissements publics sur le modèle de l'expérience des universités ou des hôpitaux. Pour les chefs de juridiction, le choix effectué par la Chancellerie de la territorialisation au niveau de la cour d'appel est un système qui ne pourrait fonctionner que si les juridictions formaient des ensembles homogènes. Or, ce n'est pas le cas ; il est dès lors très difficile pour certains SAR de saisir les réalités et donc les spécificités des différentes juridictions du ressort de la cour d'appel. A cela s'ajoute l'implication d'associations dans un nombre croissant de missions d'ordre judiciaire, ce qui demande parfois une certaine souplesse dans l'application des règles financières. Les magistrats déplorent alors le manque de marges qui leur échoit.

Cette critique trouve une résonance relative dans les difficultés qu'éprouvent parfois les SAR dans leurs relations avec des juridictions importantes. Cependant, encore faut-il déterminer la nature structurelle ou conjoncturelle de ces difficultés. Elles semblent être, au moins pour une partie d'entre elles, l'illustration d'une certaine hostilité des chefs de juridiction à l'égard de missions perçues comme menaçant leur indépendance. Celle-ci, si l'on se réfère aux textes, semble d'ailleurs fragile, puisque les actes ayant une portée financière doivent être juridiquement signés par le préfet ou le greffier en chef. Or, dans les faits, il arrive qu'un chef de juridiction ou les deux, signent parfois.

L'ambivalence constatée dans la relation chefs de cour/SAR ne se retrouve pas dans la relation chefs de juridiction/SAR. Pour les responsables des juridictions, le SAR apparaît exclusivement comme une contrainte, dans la mesure où celui-ci restreint leur autonomie en matière de choix budgétaire et encadre strictement les dépenses effectuées. Souvent, le SAR devient celui qui dit « non » à toutes les demandes.

« Mon impression générale est que j'ai perçu quelque chose qui ressemblait à une confiscation administrative au détriment des juridictions. Cela s'inscrit dans une évolution lourde. Il fût un temps où on avait les coudées plus franches. Ce n'était pas forcément une bonne chose. C'était un fait. Aujourd'hui, les chefs de juridiction ont moins de latitude, le contrôle est plus tatillon. La centralisation des décisions se fait entre les mains d'un service administratif, le SAR, attaché à la gestion. On a l'impression que les choses se détachent des chefs de juridiction. »

(Chef de juridiction)

Par contre, un parallèle peut être fait entre ce qui se passe à l'échelon de la cour et à celui du tribunal de grande instance : en observant les rapports qu'entretiennent le président et le procureur avec le greffier en chef, on peut constater la même ambivalence.

c) Par les greffiers en chef de juridiction

Si le SAR représente avant tout une contrainte pour les chefs de juridiction, il n'en est pas de même pour les greffiers. De plus en plus chargés des tâches purement administratives, les greffiers en chef apprécient d'avoir au niveau de la cour d'Appel un interlocuteur unique doté d'une compétence technique indéniable ; ils estiment que cette réforme améliore le suivi budgétaire et permet des économies, réalisées grâce au groupement des achats au niveau de la cour d'appel.

« Grâce à la création du SAR, on a pu mettre en place une structure pour les marchés publics, alors qu'avant on dépassait les seuils pour les fournitures : ça a apporté un véritable contrôle de gestion et plus de rigueur. »

(Greffier-TGI)

La gestion budgétaire est un bon exemple des relations entre le SAR et les greffiers en chef des juridictions. Le logiciel GIBUS permet d'avoir un état quotidien de l'exécution du budget tant pour l'ensemble du ressort de la cour d'appel que pour chacune des juridictions. Seul le SAR est en mesure de modifier les données budgétaires : dépenses, modifications de lignes... Pour toute dépense, les greffiers doivent adresser leur demande au SAR qui vérifie si le paragraphe budgétaire est suffisamment approvisionné, et passe commande. Ensuite, le greffier en chef certifie le service fait et le SAR envoie la facture au paiement. Les procédures s'avèrent donc aussi précises que strictes. Le SAR est aussi le service qui procède, sous l'autorité des chefs de cour, à la répartition annuelle du budget entre les juridictions du ressort.

Selon les textes, il n'y a pas de relation hiérarchique entre le SAR et les greffiers en chef des juridictions. Toutefois, les relations qu'ils entretiennent du point de vue budgétaire peuvent s'apparenter à un véritable lien hiérarchique. Dans les mains du

SAR, GIBUS est une arme stratégique redoutable pour asseoir son autorité. Le fait qu'il s'agisse d'un produit technique, assimilé inconsciemment à un outil objectif, a contribué à faire passer en douceur le transfert de compétences. Si les greffiers critiquent la rigidité du système, il ne s'ensuit pas une critique de la légitimité du SAR. Au fond, la technique est venue apporter au SAR une légitimité que son statut ne lui offre pas.

« Avec le SAR, il y a une communication quotidienne pour le suivi, une fois que l'enveloppe est répartie. Il faut nous voir (à la cellule de gestion du TGI) comme un élément du SAR. Je suis le lien juridiction-SAR. Je suis souvent amené à défendre ici la position du SAR. »

(Greffier-TGI)

Comme le tribunal de grande instance est devenu la cellule première de gestion budgétaire, les greffiers en chefs des tribunaux de grande instance sont le relais du SAR à l'égard des autres juridictions présentes sur le ressort. La relation quasi hiérarchique évoquée précédemment s'en trouve renforcée. Sur le plan du fonctionnement, les critiques ne manquent pas, notamment en ce qui concerne les inévitables allers-retours entre les juridictions et le tribunal de grande instance qui est le seul à disposer des données budgétaires les concernant.

Toutefois, il faudrait se garder de conclure trop facilement, en lisant ces lignes, à une adhésion sans faille des chefs de greffe au fonctionnement qu'impose le SAR. Bien entendu, cette filière administrative et financière leur ouvre un accès à des ressources, voire à certains moyens matériels et humains supplémentaires. De la même manière, ils se satisfont de la plus grande place accordée à la gestion –et donc à leur fonction– dans les juridictions. Cependant, ils perçoivent simultanément le SAR comme l'expression d'une certaine centralisation qui, à terme, restreint aussi leur champ d'action. On notera ainsi, par exemple, que les efforts faits ces dernières années par les greffes tant

sur la mise en forme des décisions de gestion que sur les économies réalisées n'ont pas débouché sur une délégation plus large de compétences ni sur des marges supplémentaires. Selon les mécanismes classiques des administrations, toutes les économies réalisées servent dans les faits à réduire chaque année davantage les crédits alloués. Les gestionnaires ont alors l'impression de s'être laissé entraîner dans une sorte de marché de dupes, dont ils font les frais et qui nuit à leur image dans l'institution.

3°) Des relations hiérarchiques ambiguës avec les chefs de cour et des liens essentiels avec l'administration centrale

Du degré d'implication des chefs de cour dans les activités administratives, va dépendre la préservation de leur influence sur leurs juridictions. Au contraire, si le coordonnateur du SAR tire bénéfice de sa maîtrise des exigences gestionnaires alors que les chefs de cour ne supervisent pas suffisamment l'action du SAR, ce dernier pourra détenir implicitement une certaine autonomie. Les entretiens font apparaître qu'il est déjà difficile pour les chefs de cour de désavouer leur SAR, notamment pour ce qui concerne ses relations avec les autres personnels chargés de tâches administratives, en particulier les greffiers.

Selon les textes, les SAR sont placés sous l'autorité des chefs de cour. La réalité pratique est cependant assez différente et conduit à nuancer cette affirmation. Il ressort très clairement de l'enquête de terrain qu'ils sont en contact permanent avec la Chancellerie et qu'ils exécutent les décisions de cette dernière. La nature de ces contacts très réguliers n'est pas très claire ; elle paraît même ambiguë. Il est difficile

d'affirmer que les relations entre les SAR et l'administration centrale n'obèrent absolument pas l'autorité des chefs de cour. Le SAR est en mesure d'exécuter une décision de la Chancellerie et de la faire régulariser par les chefs de cour : tout dépend des relations entre les chefs de cour et le coordonnateur. Le dilemme de ce dernier réside donc dans un conflit de légitimité entre les chefs de cour et la Chancellerie qu'il ne peut résoudre car sa situation reste fragile.

L'ambiguïté des relations hiérarchiques ne semble pas générer de dysfonctionnement. Toutefois, elle entraîne une fragilité structurelle statutaire des coordonnateurs ; elle peut être la source d'un affaiblissement supplémentaire des coordonnateurs ayant des difficultés à s'imposer dans leur environnement. En effet, si le SAR occupe l'espace laissé vacant dans le domaine de la gestion par les chefs de cour plus ou moins investis dans cette mission, le coordonnateur ne peut se permettre de critiquer ou de désavouer les décisions de ces derniers. Il lui est parfois difficile d'arbitrer entre d'une part des directives venues de l'administration centrale, de la DSJ et accessoirement de la DAGE, et de l'autre des options retenues par les chefs, plus enclins à favoriser une logique strictement judiciaire. Ceci génère de fréquents conflits de légitimité et place le SAR en situation périlleuse, ou en tous cas très inconfortable, d'autant que personne ne sait quelles seront les responsabilités respectives des uns et des autres dans le futur schéma d'administration de la Justice.

Il n'est pas certain que l'administration centrale tranche dans un proche avenir. Déclarer que les coordonnateurs sont les responsables de services déconcentrés du ministère de la Justice déclencherait les protestations des magistrats, et serait une contradiction flagrante avec la politique de territorialisation respectueuse de l'autonomie des juridictions qui est prônée aujourd'hui. Il est important de garder à l'esprit que les coordonnateurs détiennent une part de leur légitimité du fait de leur

culture judiciaire. Ils ne sont donc pas prêts à affronter un corps de magistrats, et surtout les plus élevés dans la hiérarchie. Et la Chancellerie ne peut pas s'engager dans une politique de rupture des relations avec les chefs de cour, qui lui sont indispensables pour avoir la maîtrise de sa réforme de l'administration de la justice.

Pour leur part, les syndicats de greffiers semblent souhaiter le rattachement des SAR à la Chancellerie. La raison de ce vœu, qui peut paraître étrange, est peut être à rechercher dans les effets d'un tel rattachement : raccorder la gestion au niveau national, terrain plus propice aux actions syndicales. Il n'est pas sûr cependant que les personnes en place adhèrent totalement au discours syndical. Cette question mériterait d'autres investigations.

4°) Le développement continu des missions et compétences

Seuls services à avoir une vision globale de la vie des juridictions, les SAR insistent aussi sur le développement continu et très rapide de leurs activités, qui se fait hors d'un cadre réglementaire très clairement défini. La Chancellerie leur confie continuellement de nouvelles missions : aux activités de gestion des marchés publics — et les domaines couverts par ceux-ci s'accroissent sans cesse — sont venus s'ajouter la gestion de l'informatique, des greffiers « volants », en attendant celle de l'ensemble des personnels de niveau B ou C.

D'autre part, les juridictions adressent au SAR, de plus en plus souvent, des demandes d'assistance, face à la complexité croissante des questions budgétaires et administratives auxquelles elles se heurtent. Cette attitude est une bonne illustration des transformations concrètes de l'organisation nées de l'émergence de la technicité. Ainsi, le SAR est l'« exécuteur » des réformes demandées par le niveau central.

Les besoins en gestionnaire des juridictions semblent énormes. Ils suscitent une interrogation : le personnel des greffes est-il compétent ? De fait, pour leur formation, les coordonnateurs et les greffiers suivent les stages organisés par les préfectures de région ou les structures interministérielles. Dès lors, on peut se demander si l'École des greffes a su s'ouvrir suffisamment à la gestion. Certains greffiers qui se sont engagés dans cette voie y assurent des interventions, mais il nous a été difficile de déterminer la place que ces questions de gestion occupent dans le cursus de l'école.

Par ailleurs, les coordonnateurs et leurs équipes ont du mal à dégager du temps pour leur formation continue, exercice pourtant indispensable, de leur point de vue, en raison du développement continu des missions qui leur sont confiées.

Plus généralement, concernant l'offre globale, la centralisation des stages de formation au sein des SAR renforce encore leur image de lieu d'échange, d'innovation et contribue à l'établissement d'une réputation dynamique.

5°) Des perspectives d'évolution imprécises

Partant de ces remarques, il est pourtant difficile de présenter un schéma futur de cet ensemble complexe, car les tendances centralisatrices du SAR et l'absence de statut défini ouvre le champ à toutes les évolutions. Il se peut, par exemple, que les personnels prennent l'habitude de ne se référer qu'au SAR et court-circuitent ainsi les chefs de cour, plus ou moins consciemment. À terme, toute la gestion pourrait alors être départementalisée ou régionalisée ! Les deux cours d'appel observées, très différentes du point de vue de leur taille et des rapports qui se sont instaurés entre le SAR et les chefs de cour, amènent cependant à un même constat : bardés de

compétences, véritables coordonnateurs des greffes qui jusqu'ici n'avaient pas de d'interlocuteur privilégié, les SAR prennent rapidement une place considérable dans la vie de la cour d'appel. Effectivement, comme ces derniers sont souvent destinataires d'informations avant les chefs de cour, les greffiers ont tendance à considérer que le coordonnateur devient de fait leur responsable direct, même si rien dans les textes ne permet de l'affirmer. On constate que le développement des compétences techniques est le meilleur instrument de développement de ces SAR. Dès lors, le coordonnateur du SAR pourrait devenir le secrétaire général réclamé par certains, en étant ordonnateur secondaire pour les questions budgétaires.

Ceci étant, la professionnalisation croissante de ces fonctions devrait poser de manière accrue la question de l'opportunité du seul recours aux fonctionnaires judiciaires pour occuper ces postes. Comme l'a affirmé le ministère de la justice, le recrutement des coordonnateurs parmi les greffiers en chefs s'avère un exercice difficile : les derniers recrutements se sont effectués sans possibilité de choix ; certains postes ne sont même pas encore pourvus. De plus, du fait de la technicisation, de la professionnalisation croissante de leurs fonctions et missions, il est possible que toutes les personnes qui ont été recrutées ne puissent pas suivre cette évolution, d'autant qu'ils disposent de peu de temps libre pour compléter leur formation. Voilà pourquoi le recours à des administrateurs civils peut paraître inévitable.

Cela ne résout pour autant pas toutes les questions qui se posent et risque d'en faire émerger d'autres de manière plus crue. En effet, l'un des mérites des greffiers occupant actuellement ces fonctions de gestion est de savoir ménager, parce que leur culture professionnelle les y encourage, le pouvoir judiciaire, tout en développant des logiques gestionnaires. Si cette position les place parfois, comme nous l'avons dit,

dans une situation ambiguë et inconfortable, qu'en sera-t-il des administrateurs civils moins rompus aux exercices de style de cet univers particulier ?

Par ailleurs, comment attirer des administrateurs civils disposant des qualités nécessaires et comment asseoir leur légitimité s'ils n'ont pas de culture judiciaire ? Répondre à la première question suppose de créer un cadre d'emploi disposant de suffisamment de perspectives d'évolution pour les personnels concernés, ce qui n'est assurément pas le cas actuellement. Aujourd'hui, le poste de coordonnateur SAR représente surtout une opportunité de carrière pour certains greffiers en chef auparavant cantonnés à des rôles qu'ils jugeaient subalternes. Cependant, même pour ces personnels, le déroulement de la carrière reste encore mal défini. Dès lors, les interrogations sont d'autant plus pesantes pour des administrateurs civils qui déjà, à la DAGE, peinent parfois à trouver leurs marques dans une institution qui a toujours tendance à les considérer comme des éléments étrangers.

La seule façon de faire progresser ce sujet serait d'amener l'administration centrale à élaborer un véritable statut des coordonnateurs, ce dont le ministère s'est bien gardé jusqu'ici, parce que cela ne correspond pas à sa stratégie prudente et pragmatique. Toutefois, sur ce point comme sur d'autres, celle-ci touche actuellement certaines limites. Bien évidemment, la clarification nécessaire comporte un certain nombre de risques, dont les principaux restent la définition de la place respective de l'administration et du juridictionnel ainsi que la répartition des rôles entre les chefs de cour et les administrateurs. Tous ces problèmes ont jusqu'ici été occultés par le recours aux personnels déjà intégrés et positionnés dans l'institution que sont les greffiers.

C – Greffier, un métier en devenir ?

Les greffiers sont particulièrement attachés aux missions juridictionnelles qui leurs sont dévolues. Ces dernières années, on relève, au sein de cette profession, trois tendances aux orientations divergentes. Premièrement, on observe un accroissement des tâches de gestion découlant de réformes juridictionnelles, dont le conflit sur les conséquences de la loi relative à la présomption d'innocence est l'illustration la plus récente. L'organisation interne des juridictions devient un enjeu de plus en plus complexe à gérer.

Deuxièmement, le recours croissant aux assistants de justice et aux nouvelles technologies de l'information fait émerger une « concurrence » dans l'accomplissement des missions plus proprement juridictionnelles. L'arrivée des assistants de Justice est d'ailleurs révélatrice des tensions structurelles qui peuvent exister, entre les deux principaux corps présents dans les tribunaux : magistrats et greffiers. Pendant longtemps, et jusqu'à aujourd'hui, les premiers ont dénié aux seconds la faculté d'accomplir les actes liés à la rédaction des décisions. L'indépendance du magistrat semblait menacée par l'irruption du greffier dans son champ de compétences. Pourtant, l'arrivée récente des assistants de justice n'a pas suscité de telles réserves, puisque ceux-ci sont invités à participer à ce travail de rédaction. Le caractère plus fragile de leur statut professionnel explique peut-être cette moindre méfiance. Elle a un impact certain, quoique difficilement mesurable sur les greffiers et sur la manière dont ils appréhendent leur métier.

Troisièmement, on constate que la gestion administrative occupe une part croissante dans la répartition des tâches des greffiers, essentiellement de ceux du cadre A.

Quel que soit le type de fonctionnement constaté dans les différentes juridictions observées, on note que les greffiers en chef/chefs de greffe jouent un rôle incontournable dans les décisions concernant la gestion des tribunaux. Il apparaît même que l'importance de leur rôle extra-judiciaire croît avec le temps.

Ainsi, après avoir été écartés petit à petit et contre leur gré, de l'activité juridictionnelle, certains greffiers semblent prendre aujourd'hui une sorte de revanche : ils deviennent des collaborateurs indispensables dans le domaine de la gestion qui, cette fois-ci, ne pourront pas être remplacés par les nouvelles technologies ou des emplois précaires. Toutefois, des problèmes de formation et d'organisation viennent brider cette évolution, tandis que des inquiétudes apparaissent devant le projet de mobilité élaboré par le ministère de la justice.

1°) La montée en puissance des greffiers en chef

Ces responsables ont acquis un tel professionnalisme en matière de gestion et d'administration des juridictions, dans un contexte qui requiert une maîtrise accrue de compétences spécifiques, que les magistrats peuvent difficilement se passer d'eux. Cette montée en puissance des greffes n'était pas, d'après certains témoignages recueillis, aussi évidente auparavant qu'elle semble le devenir aujourd'hui. Certains vont même jusqu'à évoquer le passage d'une dyarchie à un triumvirat, comprenant non

seulement les chefs de cour ou de juridiction, mais également le chef du greffe ²⁹. Les greffiers en chef des juridictions concernées sont désormais de purs gestionnaires, ayant abandonné toute tâche d'ordre judiciaire, et passent la totalité de leur temps à veiller à la bonne administration de leur juridiction. La multiplication des outils de gestion informatisés, de type GIBUS, et des procédures budgétaires précises, telles les passations de marchés, exigent un savoir-faire que seul un investissement conséquent en la matière peut fournir, et que les greffiers en chef détiennent, soit conjointement avec quelques magistrats, soit de manière exclusive. De plus, ces outils de gestion constituent des moyens de contrôle des dépenses et investissements qui pèsent sur la liberté d'action des magistrats, d'autant plus que l'exigence du respect du cadre des marchés publics, rappelée par la Cour des comptes, restreint la marge d'autonomie. Les chefs de juridiction, habitués à un système antérieur beaucoup plus souple, reconnaissent les mérites d'un mode de gestion plus encadré, mais peinent à accepter toutes les contraintes qui en résultent.

2°) Une évolution bridée par le défaut de formation et l'organisation des services

Compte tenu de ces évolutions, les greffiers doivent-ils rester des gestionnaires subordonnés aux magistrats ? La réponse à cette question paraît encore lointaine et remet vraisemblablement en cause un ordre établi. Pour illustrer ce que pourrait être, à plus ou moins long terme, l'une des évolutions possibles de leur place dans les juridictions, les greffiers en chef disposent de l'exemple extrême, de ce point de vue,

²⁹ Werner Ackermann et Benoît Bastard l'annonçaient dès le début des années quatre-vingt-dix, voir : *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ (coll. « Droit et société »), 1993.

que représentent les Conseils de Prud'hommes. Le chef de greffe y règne en maître quasi absolu en ce qui concerne l'organisation et l'administration, sans que cela conduise à une moindre efficacité. Ce cas tout à fait particulier des juridictions du travail, du fait de la présence de magistrats non professionnels, reste évidemment peu significatif. Cependant, il offre peut-être des perspectives intéressantes.

Avant d'envisager une généralisation de ce système, les greffiers doivent tout d'abord régler un certain nombre de problèmes atteignant le fonctionnement de leurs services. Paradoxalement, le premier problème à résoudre est celui de la formation des greffiers. Certes, comme on l'a écrit ci-dessus, les greffiers acquièrent sur le terrain des compétences techniques indéniables. Cependant, cette évolution reste circonscrite à un nombre très restreint de cadres A, et ne touche que très peu les catégories B et C.

La formation initiale demeure axée sur les missions traditionnelles des greffiers ; l'École nationale des greffes n'a probablement pas su prendre la mesure de la révolution technique qui atteint ce métier. Aujourd'hui, l'apprentissage de la gestion se fait encore lors de la première expérience professionnelle en ce domaine. La formation continue, quant à elle, souffre des problèmes d'effectifs encore insuffisants pour la généraliser et d'une organisation des services peu propice au développement de ces actions. L'enjeu est pourtant considérable pour les greffiers en chefs des juridictions, car la formation, particulièrement celle aux nouvelles technologies, est le seul moyen pour eux de « se défendre » contre la montée en puissance du SAR, leur donnant la capacité de dialoguer techniquement avec lui, et de justifier leur position de « défenseur » des intérêts de leur juridiction en interne.

Le second problème du fonctionnement des greffes tient à la composition du corps, et notamment à la répartition des sexes. Il n'est absolument pas tenu compte du taux de personnel féminin dans le corps des greffiers (85 % de femmes). Or, le temps

partiel étant un droit pour tous les personnels, exceptés les greffiers en chef, les greffes fonctionnent difficilement le mercredi. De même, les absences fréquentes pour gardes d'enfants ou congés maternité ont des répercussions sur le fonctionnement des services. Outre le fait que la gestion du personnel manque totalement de souplesse, il n'y a pas de prise en compte de ces spécificités dans la composition du corps. Seul le SAR dispose de quelques agents « volants » qu'il peut placer à son gré dans les juridictions, mais la proportion de ces personnels mobiles au regard des besoins reste relativement modeste. Il s'ensuit un manque structurel à l'échelle des juridictions et, en conséquence, une demande forte qui s'exprime envers les SAR. En gérant ainsi une ressource très limitée, le SAR se voit conférer un pouvoir conséquent. Finalement, le recours aux emplois jeunes et aux autres emplois précaires demeure le seul instrument de gestion des ressources humaines que maîtrisent en propre les greffiers en chefs.

3°) La mobilité prônée par la sous-direction des greffes : une nouvelle démonstration de l'absence de prise en compte des spécificités du corps.

Suivant le projet élaboré par la sous-direction des greffes, la mobilité deviendrait un critère décisif d'avancement pour les personnels concernés. Dans ce nouveau cadre, la durée maximale d'occupation d'un poste serait alors de cinq années. Sur le terrain, les critiques ne manquent pas contre cette réforme. Ce délai est jugé trop court car, s'il permet tout juste d'acquérir une bonne connaissance de la juridiction, il laisse peu de temps à la mise en œuvre d'actions au long terme. Il irait à l'encontre d'un véritable management des juridictions. La mobilité peut donc être à la fois vecteur de diffusion mais aussi de dispersion de la modernisation.

En pratique, compte tenu de la composition du corps précédemment exposée, et en particulier du nombre a priori restreint de gestionnaires compétents, la réforme de la mobilité ne paraît pas applicable. Elle illustre l'absence de réflexion concrète sur des outils de gestion adaptés aux spécificités du corps et nourrit les inquiétudes des personnels quant à l'avenir de leur métier.

III - RENFORCEMENT DU CONTRÔLE ET ABSENCE D'ÉVALUATION DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Il ne sera fait état que des modes internes de contrôle et d'évaluation de l'administration de la justice. Les mécanismes externes, comme le contrôle exercé par la Cour des comptes, le rôle joué par l'opinion publique (notamment par le biais de la coopération avec les collectivités locales, le développement de la responsabilité des magistrats), sont importants et probablement plus efficaces, à bien des points de vue, que les modes internes. Cependant, la volonté de développement qui s'ébauche à l'heure actuelle ne vise apparemment que ces derniers.

L'examen des moyens internes conduit à une réflexion sur les modalités d'un contrôle qui semble renforcé et ,simultanément, à un constat de pauvreté des pratiques d'évaluation concernant l'administration de la justice. Les mécanismes existants ne sont pas adaptés aux critères d'une administration modernisée. En particulier, les règles de gestion des personnels correspondent à une conception traditionnelle de l'avancement à l'ancienneté et de valorisation des qualités de juristes des magistrats, de réaction partielle aux dysfonctionnements ponctuels, et de sanctions disciplinaires. On ne peut que relever l'absence de mécanismes de prise en compte des qualités de gestionnaire, de plan de carrière pour les magistrats ou les greffiers, ou d'évaluation systématique des innovations et des réformes. La valorisation de la formation en ces domaines se révèle par ailleurs insuffisante.

Corrélativement, se pose la question des outils de contrôle et d'évaluation. Les dernières années ont vu l'utilisation progressive, puis systématique, de critères quantitatifs de productivité, première réponse au défi du développement du

contentieux de masse, qui a permis d'obtenir une augmentation substantielle, encore qu'insuffisante, des moyens de la justice. Plus récemment, une nouvelle exigence est apparue : la mobilité des personnels, magistrats et greffiers. Ces outils ne manquent pas de susciter des critiques de la part de ceux auxquels ils s'appliquent. Leur utilisation massive et sans distinction traduit une absence de prise en compte de l'hétérogénéité du terrain judiciaire et révèle la nécessité d'élaborer des outils plus complexes ; ceux-ci devraient permettre un contrôle et une évaluation tenant compte des particularismes tout en rendant possible une politique nationale.

1°) Avancement : l'absence de prise en compte des capacités de gestion

Il apparaît clairement que les capacités de gestion d'un magistrat de l'ordre judiciaire ne sont pas prises en compte dans le déroulement de carrière — tous nos interlocuteurs ont été formels sur ce point- : un bon magistrat reste avant tout un bon juriste et la clé de l'avancement reste l'ancienneté.

Le même constat se dégage du *Rapport d'activité de la Commission d'avancement*. Rappelant que les présentations pour l'inscription au tableau d'avancement doivent se faire par ordre de mérite, la Commission relève que « certains chefs de cour d'appel » ne se réfèrent pas seulement aux qualités professionnelles, mais à l'ancienneté, au critère hiérarchique, à l'inscription antérieure sur la liste d'aptitude, à l'inscription antérieure au tableau, au nombre de présentations³⁰. L'utilisation de ces critères montre toute l'importance de la notion d'ancienneté qui demeure primordiale, selon nos interlocuteurs, au stade de l'avancement proprement

³⁰ *Rapport d'activité de la Commission d'avancement 1998-1999*, p. 11.

dit. En ce qui concerne l'inscription sur la liste d'aptitude aux postes de chef de juridiction, la Commission semble avoir de sérieuses difficultés à obtenir des chefs de cour d'appel qu'ils se réfèrent dans leurs appréciations aux qualités de gestionnaire nécessaires à l'exercice de telles fonctions³¹. Il faut souligner qu'en dessous de ces postes, l'avancement se fait, officiellement, uniquement en fonction des qualités de juristes, tandis que l'aptitude à l'organisation et à l'animation n'est exigée que pour les magistrats souhaitant accéder aux fonctions de magistrat à l'administration centrale.

Ces constatations peuvent être étendues à l'avancement des greffiers qui sont notés par les chefs de cour. L'absence d'outils d'évaluation suffisamment formalisés et la très lente évolution du système vers une gestion d'emplois laissent le champ libre à la prééminence de l'ancienneté.

La situation est quelque peu différente dans la juridiction administrative. Les fiches de notation comprennent des rubriques d'évaluation pour l'aptitude à la gestion et à l'encadrement³², autant de critères qui peuvent être déterminants ensuite pour la nomination des présidents de tribunaux administratifs. La pratique de la notation semble cependant minorer les appréciations qui peuvent être portées en regard de ces

³¹ Il s'agit, selon, la Commission, des critères suivants : les connaissances juridiques et le sens de l'application du droit ; le sens de l'organisation et les qualités d'administrateurs ; l'esprit d'initiative et de décision ; le sens des relations humaines ; le sens des responsabilités et la puissance de travail. *Ibid.*, p. 7.

³² Quatre critères : capacités d'animation ; sens de l'organisation et de la gestion ; exercice de l'autorité ; relations publiques. La notice explicative de la fiche de notation établie par le service des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le 14 juin 2000, n'explique pas, à la différence des autres rubriques, ces critères et se contente d'indiquer que cette rubrique concerne au premier chef les présidents et les premiers conseillers chargés hiérarchiquement de tâches d'encadrement et de coordination, mais aussi qu'il est possible de les utiliser pour distinguer les autres magistrats chez qui peuvent être décelées des qualités du même ordre.

critères : comme souvent dans la fonction publique, il est recommandé que les appréciations (de insuffisant à exceptionnel) soient fonctions de l'ancienneté et du grade de l'intéressé (par exemple, excellent pour un premier conseiller) ³³. Au Conseil d'État, les effectifs restreints du corps permettent toutefois de connaître personnellement à peu près tous les magistrats. La revalorisation indiciaire substantielle effectuée au bénéfice des premiers conseillers permet d'offrir une fin de carrière tout à fait honorable pour de très bons juristes mauvais gestionnaires et donc de résister à la faiblesse d'une nomination comme président. Il convient de nuancer ces considérations en rappelant que la gestion dans la juridiction administrative paraît moins prenante que dans l'ordre judiciaire : les tribunaux et cours, de taille plus réduite, sont plus facilement gérables, tandis que la très grande centralisation de la gestion par le Conseil d'État réduit la tâche des présidents.

Enfin, ces deux systèmes d'avancement et d'évaluation se caractérisent également par l'absence d'une véritable prise en compte des aspirations individuelles. Ceci tient en partie à la centralisation des mécanismes ; une déconcentration des procédures, même partielle, favoriserait l'établissement d'un lien personnel entre l'individu et l'organisation. Cet objectif est moins éloigné dans le cas des autorités

³³ Cette pratique est évoquée de manière implicite dans un document établi par le service des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : « afin de vous apporter une aide dans le placement des croix dans la grille de critères, vous trouverez en annexe de la présente note des documents intitulés 'profils moyens'. Ces profils moyens ont été établis à partir des notations **réelles** de l'année 1999 et représentent la position moyenne des croix attribuées aux magistrats, dans l'ensemble des juridictions, respectivement pour le grade de conseiller, pour le grade de premier conseiller, pour le grade de président 1^{er} à 4^{ème} échelon et pour le grade de président 5^{ème} échelon. Ces documents, qui vous sont communiqués à titre d'information, pourront servir de repère pour la notation des magistrats de votre juridiction » (Note du 14 juin 2000).

administratives, toujours en raison de leur taille réduite qui permet l'instauration de relations plus personnelles.

En poussant d'ailleurs le raisonnement plus loin, et au vu de ce qui se passe dans certaines juridictions, on pourrait même avancer l'idée que, comme les réputations de magistrats participent des critères d'avancement, la spécificité gestionnaire de l'un ou de l'autre peut alors jouer en sa défaveur. Dans le vivier restreint des postulants aux fonctions importantes, un passé de gestionnaire trop marqué peut avoir généré, auprès de ses collègues ou des autres magistrats placés sous sa responsabilité, une réputation négative. Passer pour un gestionnaire qui accable ses collègues en les soumettant aux exigences de la productivité assure un avenir moins radieux que l'image d'un bon juriste.

2°) Le rôle limité de l'Inspection des services judiciaires

Malgré tous les changements notables qui ont affecté l'Inspection, les missions et les structures de ce service ont peu évolué. Son rattachement auprès du Garde des sceaux, gage naturel de son indépendance, lui permettrait de jouer un rôle important dans l'évaluation de l'administration de la justice. Pourtant, bien que s'expriment quelques vellétés dans ce sens, ce rôle reste actuellement minime, pour ne pas dire marginal.

Traditionnellement, les missions de cet organisme sont de trois types : pré-disciplinaire, relatives au fonctionnement, thématique. Comme l'Inspection ne peut s'auto-saisir, la marge de manœuvre qui lui est offerte est réduite. Un exemple l'illustre bien : alors que l'administration centrale peut faire l'objet de missions

d'inspection, en pratique, elle n'est jamais inspectée ; le ministère est donc le premier exemple de l'absence de culture d'évaluation.

En dehors des missions thématiques, l'évaluation pourrait trouver sa place dans les missions menées par l'Inspection se rapportant au fonctionnement des juridictions. La pratique actuelle ne permet pas d'assimiler ces missions à une démarche d'évaluation, en dépit d'une volonté de la part de l'Inspection des services judiciaires de voir évoluer ce type de mission vers l'audit. Pour que le changement s'opère, le mode de saisine, ou du moins son objet, devrait être modifié, car l'audit ne répond pas à un dysfonctionnement précis — cadre classique des missions de fonctionnement — mais procède à un examen de la juridiction dans son ensemble. Certes, les inspecteurs profitent de la saisine ponctuelle pour rencontrer un maximum d'agents (magistrats et non magistrats) de la juridiction concernée et dresser ainsi un tableau global du fonctionnement des juridictions. Cependant la démarche demeure un contrôle *a posteriori* ; il ne s'agit en aucun cas d'une démarche préventive *a priori*. L'exemple de l'Inspection générale de la police nationale qui essaye de pratiquer l'audit sans qu'il soit véritablement inscrit dans ses missions statutaires³⁴ montre toutes les limites d'une telle inflexion par la seule pratique. Enfin, l'audit, qui recherche le respect de la conformité de la pratique aux règles édictées, engage une rationalité normative ; la perspective d'un passage à la recherche d'une rationalité instrumentale, sous-jacente à la poursuite de l'efficacité par l'évaluation, est donc encore lointaine.

Une autre faiblesse de l'Inspection réside dans sa composition et dans ses moyens réduits. L'effectif de 23 personnes au budget de l'année 2000 (et avec 4 postes non pourvus) est à comparer avec la masse des juridictions susceptibles de faire

³⁴ Renaudin (Frédéric), « L'inflexion des missions de l'Inspection générale de la police nationale : l'audit », *Revue française d'administration publique*, n° 91, juillet septembre 1999, p. 447-454.

l'objet d'une mission d'inspection. La qualité d'inspecteur est réservée aux magistrats, exigence qui pourrait être remise en cause dans une réforme de l'Inspection, afin de multiplier les compétences nécessaires à l'appréhension des situations. Ce problème touche en particulier le domaine de la gestion. Actuellement, les mouvements de personnels peuvent apporter des gens rompus à ces questions : plusieurs inspecteurs ont acquis, soit en raison de leur passage en administration centrale, soit d'une expérience comme chef de juridiction, des compétences en gestion. L'aide de l'Inspection des greffes contribue à renforcer une capacité d'expertise encore insuffisante. On constate ainsi que, faute de moyens matériels et humains, le rôle de l'Inspection se limite à une alerte et à des préconisations, sans qu'un suivi rigoureux puisse être effectué.

3°) Des outils critiqués aux outils à élaborer

Qu'il s'agisse de la justice de l'ordre judiciaire ou de la justice administrative, on observe que l'administration centrale utilise principalement deux outils d'évaluation des personnels et des juridictions, la productivité et la mobilité, qui font l'objet de vives critiques.

L'exigence de productivité constitue sans doute l'un des phénomènes les plus voyants de la modernisation de la justice. Des résultats certains ont été obtenus en ce domaine. Des procédures statistiques permettent désormais à l'administration de suivre très précisément l'évolution du volume d'affaires traitées par juridiction. Ils ont, par exemple, fait apparaître que la productivité ne dépendait pas exclusivement des moyens des juridictions.

Toutefois, les magistrats contestent l'application faite par l'administration du critère de productivité qu'ils jugent menée sans discernement (par exemple, l'établissement d'une norme nationale de nombre de dossiers par an pour les conseillers de tribunaux administratifs quels qu'ils soient et où qu'ils se trouvent, phénomène que l'on retrouve à l'échelon local pour les conseillers de cour d'appel dans certains ressorts) et, par conséquent, l'absence de prise en compte des particularismes locaux (géographie des types de contentieux, par exemple). Ils critiquent, à travers ces normes strictement quantitatives, l'absence de toute évaluation et de toute valorisation de la qualité de la justice rendue. Par ailleurs, le développement du droit procédural ne contribue pas à consolider les résultats obtenus. Bien au contraire, l'apparition de nouveaux contentieux fait naître, de ce point de vue, un certain découragement chez les magistrats. Ces derniers constatent également qu'un raccourcissement important du temps nécessaire pour rendre la justice provoque une croissance significative des taux d'appel.

Un deuxième type de critique vise la mobilité, qui est évaluée et parfois exigée statutairement lors des procédures d'avancement. La mobilité est d'abord conçue selon une perspective géographique ; le point de vue fonctionnel n'est qu'accessoire : un magistrat qui aura changé de fonction au sein d'une même juridiction sera ainsi moins bien évalué qu'un magistrat ayant changé de juridiction tout en conservant les mêmes fonctions. L'administration souhaite par ce biais utiliser la mobilité géographique comme un vecteur de propagation des pratiques professionnelles. De ce point de vue, tout comme la première expérience professionnelle vient pallier les insuffisances de la formation initiale, la mobilité géographique est censée remplir le rôle de la formation continue.

Au-delà de la confusion des genres qu'implique ce type de raisonnement, il faut souligner que la mobilité peut aussi être facteur d'éparpillement et de fragilisation des pratiques professionnelles. L'ignorer conduit à mésestimer l'extrême hétérogénéité de l'administration de la justice en France, qui est une de ses caractéristiques, et, corrélativement, l'importance des facteurs personnels. Rendre obligatoire la mobilité renforce l'importance de ce facteur très éloigné de l'idéal d'une administration moderne. Par son caractère systématique et sa gestion au niveau central, la mobilité semble en outre un outil bien imprécis quant à ses effets. En revanche, son utilisation au niveau déconcentré pourrait constituer un outil de gestion des ressources humaines utile pour les chefs de cour, voire pour les chefs de juridictions selon le niveau choisi.

Il ressort de ces critiques que des outils supplémentaires sont indispensables à l'évaluation de l'administration de la justice. Parmi les plus réclamés, l'évaluation de la qualité ³⁵ paraît urgente ; l'appréciation du fonctionnement des juridictions par le seul critère de la productivité fait courir le risque d'une dévalorisation à la fois de la qualité de la justice et de son image dans le public. Les formations suivies par les personnels doivent également faire l'objet d'une évaluation et donc d'une valorisation. Plus coûteuses que le recours à la mobilité géographique obligatoire ³⁶, elles sont pourtant un outil de diffusion des pratiques professionnelles bien plus précis.

Début 2000 une démarche d'évaluation des tribunaux de grande instance a été mise en œuvre. Une étude a été confiée à M. Hubert Dalle, président du tribunal de grande instance d'Evry, lui donnant mission de définir des indicateurs de résultat pour

³⁵ Voir l'ensemble des études entreprises sur ce sujet avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice.

permettre aux juridictions de s'auto-évaluer et de rendre leurs actions lisibles ; elle vise en outre à comparer les performances respectives des tribunaux et à faciliter l'adaptation des réponses du ministère aux difficultés rencontrées. Certains des indicateurs retenus répondent à une démarche de qualité ³⁷.

Sans revenir sur ce qui a déjà pu apparaître comme une excessive centralisation du contrôle et de l'évaluation de l'administration de la justice, il convient de souligner les faiblesses inhérentes à la centralisation de ces procédures. Le pragmatisme et la souplesse constatés dans l'approche de l'administration centrale pour d'autres questions sont ici singulièrement absents. La centralisation des procédures d'évaluation vient contredire la déconcentration mise en place dans la gestion des juridictions. Elle constitue une limite certaine à leur autonomie.

On est donc frappé du décalage qui existe entre, d'une part, une progression très rapide des exigences et des outils mis en place en matière de gestion dans les cours et les juridictions et, d'autre part, la conservation de méthodes centralisées de contrôle et de direction assez obsolètes. Si, dans une administration modernisée, les activités d'audit et de conseil relèvent du niveau central, la mise à disposition des chefs de cour d'outils d'évaluation et donc de valorisation contribuerait à une gestion de proximité aux effets plus sensibles et davantage maîtrisés. Or, ce n'est pas ce que l'on observe ici, ce qui contribue à renforcer, aux yeux des gestionnaires et des chefs de cours ou de juridictions, l'idée d'une gestion qui serait un nouvel outil de pouvoir au profit de l'administration centrale. A côté de l'indispensable développement des techniques

³⁶ Encore que la mobilité ait un coût non évalué et non maîtrisé, celui de l'adaptation.

³⁷ Cf. la réponse du Garde des Sceaux à la Cour des Comptes, Rapport sur la fonction publique de l'Etat, 2^e rapport particulier, avril 2001, pp. 368 et s. Également, voir colloque à l'École nationale de

budgétaires, la centralisation apparaît en filigrane. Sous le couvert de la modernisation, on en reviendrait à une résurgence d'un fonctionnement bureaucratique.

IV - QUELLE LATITUDE POUR L'INNOVATION ? QUELLE VALORISATION DE L'INNOVATEUR ?

L'organisation et le fonctionnement de la justice sont en cours de stabilisation ; tous les équilibres sur lesquels ils reposent ne sont donc pas encore déterminés à ce jour.

Bon nombre des innovations mises en œuvre par l'administration centrale résultent d'initiatives de terrain, reprises et généralisées au niveau national lorsqu'elles sont performantes. C'est le cas, par exemple, des systèmes informatiques de gestion instaurés par les juridictions au moment même où le ministère de la Justice échouait à élaborer un système au niveau national.

Cependant, aujourd'hui, le contrôle exercé sur l'innovation par l'administration centrale devient une source d'inquiétude pour les magistrats ; au point que certains s'interrogent sur la latitude qu'il leur reste pour innover.

La rationalisation budgétaire, qui a été imposée, est identifiée par les magistrats comme le principal obstacle à l'innovation. Notre enquête nous fait également constater que la figure de l'innovateur n'est pas actuellement exploitée comme élément dynamique de la modernisation.

1°) L'innovation locale prise en étau entre la rationalisation budgétaire et la modernisation

La rationalisation budgétaire constitue indubitablement l'un des succès de l'administration de la justice de ces dernières années. Répondant à de sévères critiques

de la Cour des comptes³⁸, elle a été une condition de la croissance sans équivalent du budget de la justice en France. Au niveau des tribunaux, elle se traduit aujourd'hui par une très grande maîtrise des dépenses, lesquelles ne peuvent être engagées sans que la ligne budgétaire correspondante soit suffisamment créditée, avec l'utilisation du logiciel GIBUS.

Néanmoins, la modernisation des équipements a entraîné une très forte hausse des dépenses de fonctionnement, qui absorbent la quasi-totalité de la croissance budgétaire. Tous les gestionnaires des juridictions rencontrés insistent non seulement sur l'absence de souplesse budgétaire corrélative à la maîtrise réelle des dépenses, mais aussi sur l'impossibilité actuelle de financer l'innovation sur leur budget de fonctionnement ordinaire. La rigidité du système s'est encore trouvée renforcée par les rappels réitérés de la Cour des comptes soulignant le nécessaire respect légal du Code des marchés publics ; ce contrôle raréfie les possibilités d'arrangements tels que le fractionnement des commandes ou la gestion par enveloppes. Toutes ces contraintes laissent aujourd'hui peu de place à l'autonomie et donc à l'innovation.

« On n'a plus de budget programme. On n'a plus d'initiative. On n'est plus créateur. On ne peut plus innover. » (Greffier)

L'innovation passe désormais obligatoirement par le programme de modernisation des services judiciaires, dont les crédits se montent à 21 millions de francs pour l'année 2000. La mission de modernisation placée au sein de la direction des services judiciaires a été créée pour superviser l'utilisation de ces crédits. Conçue pour répandre dans toutes les juridictions les meilleures innovations locales, la mission de modernisation détient en fait une compétence quasi exclusive en matière

³⁸ Rapports publics de 1994 et 1996.

d'innovation, compte tenu de la rigidité budgétaire décrite précédemment. Voulu comme un organe de diffusion des meilleures pratiques de l'administration de la justice, la mission devient en réalité un organe de centralisation de l'innovation.

La mission de modernisation se reconnaît quatre domaines prioritaires : améliorer l'accès du justiciable aux palais de justice et développer l'accès au droit ; améliorer la gestion des contentieux et réduire les délais de traitement des affaires ; adapter la politique judiciaire aux mineurs ; moderniser les techniques et les outils de travail à disposition des magistrats et des fonctionnaires³⁹. À partir des demandes présentées par les juridictions, est établie une liste annuelle des projets susceptibles d'être soutenus par la mission, liste qui n'exclut d'ailleurs pas d'autres soutiens, au coup par coup, à des actions de modernisation. La mission soutient également les projets nationaux ou locaux qui nécessitent pour leur développement un appui de l'administration centrale. Enfin, la mission est chargée de diffuser et de mutualiser les expériences et de capitaliser le savoir-faire.

La procédure utilisée révèle la centralisation. Une fois le projet transmis à la mission par les chefs de cour avec leur avis favorable, celui-ci est formalisé par une convention écrite, avec les pièces nécessaires à l'instruction du dossier. Les dossiers sont instruits par la mission elle-même.

Cette phase d'examen peut conduire à concertation entre la mission, la cour d'appel et, le cas échéant, la juridiction de départ. Les dossiers faisant l'objet d'une proposition de financement sont examinés conjointement par le sous-directeur de l'organisation judiciaire et de la programmation et le sous-directeur des greffes. La décision finale d'acceptation ou de rejet du dossier est prise par le directeur des

services judiciaires. En outre, le financement des projets retenus est imputé sur le budget des juridictions. Paradoxalement, la mission de modernisation ne détient pas les crédits dont l'utilisation dépend de son aval. Une évaluation est effectuée dans un délai de six mois suivant la réalisation du projet, afin d'en vérifier la pertinence et l'éventuelle généralisation.

L'exemple du programme « @ » utilisé pour gérer le contentieux illustre les difficultés de la généralisation de l'innovation locale. À partir des solutions développées localement, le ministère a fait le choix d'un logiciel unique pour l'ensemble des juridictions. Si le choix de la société résulte bien d'une procédure répondant aux règles des marchés publics, en revanche l'entreprise sélectionnée n'a pas de connaissance particulière du monde judiciaire. La saisie des dossiers se fait désormais selon des critères harmonisés nationalement, ignorant certaines informations prises en compte dans certaines juridictions ⁴⁰. De ce fait, les juridictions à l'origine de l'innovation perdent, au cours de la généralisation, une partie des informations qu'elles avaient choisies de réunir et qui justifiaient l'innovation elle-même. Certes, les juridictions peuvent adresser leurs remarques à l'administration centrale, mais la procédure est longue et son issue reste incertaine : l'administration doit, pour intégrer les remarques formulées, réunir un comité, composé d'utilisateurs, qui statue sur la demande ; en cas d'appréciation positive, un devis doit être demandé à la société et la commande n'est passée qu'après vérification des moyens budgétaires.

Ce processus, de nature incontestablement centralisatrice, est d'ailleurs devenu pratiquement exclusif, faute de souplesse budgétaire permettant de dégager des crédits

³⁹ Direction des services judiciaires, *Modernisation des juridictions. Exercice 2000 et note technique*, SJ 2000-02 CAB-DIR/31-01-2000 +.

⁴⁰ Ainsi, pour l'aide juridictionnelle, le nom des avocats ne figure pas dans le dossier harmonisé.

pour expérimenter des innovations. Or, le terrain de l'administration de la justice se caractérise par son très fort degré d'hétérogénéité — comme l'a confirmé notre enquête — qui fait obstacle à une généralisation trop poussée, synonyme de rigidité. Cela signifie que la généralisation au niveau national de l'innovation locale ne peut tendre qu'à l'appauvrissement et à l'inadaptation de cette innovation. Pour pallier ces effets, les juridictions doivent pouvoir conserver une marge de manœuvre dans la mise en place d'innovations strictement locales et dans l'adaptation des innovations généralisées sur le plan national. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui ; on assiste plutôt à un mouvement inverse.

2°) *L'innovateur insuffisamment valorisé*

Les procédures bureaucratiques de la mission de modernisation ne laissent donc aucune place à la valorisation de celui qui innove. L'absence de valorisation se constate à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, la définition des domaines d'actions prioritaires de la mission de modernisation tend à écarter celui qui innove du champ de ces domaines. Même si son innovation n'est pas rejetée en tant que telle, elle est symboliquement reconnue non prioritaire. Elle a par conséquent peu de chances d'être financée.

Ensuite, la procédure d'adaptation et de généralisation du projet sur le plan national — dont il vient d'être donné un exemple — dépersonnalise l'innovation. La faiblesse des pratiques d'évaluation (examinée précédemment) ne permet pas de prendre en compte l'innovation du gestionnaire qui ne bénéficie donc pas de promotion ou d'avantage de carrière du fait de sa créativité.

Par ailleurs, on peut se demander si la mobilité obligatoire ne contribue pas à précariser l'innovation locale. Contrairement à certaines idées reçues, la mobilité ne constitue pas forcément un vecteur de diffusion de l'innovation ; bien au contraire elle peut menacer la pérennisation d'une innovation récente et décourager l'innovateur. L'innovation implique d'établir un diagnostic, d'élaborer une solution, d'expérimenter celle-ci, d'y apporter d'éventuelles corrections, enfin de la pérenniser. Ce processus d'une durée indéterminée suppose la stabilité des hommes qui le mettent en œuvre. La mobilité peut nuire à l'innovation non consolidée. Ce risque s'accroît dans des juridictions où la gestion est dépendante, comme on l'a vu, de l'équilibre existant entre les différents protagonistes.

Enfin, l'hétérogénéité des situations en juridiction, la fragilité de la volonté d'innovation du gestionnaire non valorisé pour sa créativité amènent à douter de l'automaticité supposée de la reproduction de l'innovation. Trop de paramètres conditionnent la réussite de l'innovation pour que l'on puisse affirmer que le seul déplacement de son instigateur conduira à la répétition escomptée du phénomène.

Par ailleurs, ce processus centralisé de l'innovation, avec ses visées généralistes, est souvent amené, pour « tenir » ces objectifs, à modifier la proposition innovante en y apportant de multiples corrections. De ce fait, la logique intrinsèque du projet, et les conditions de son succès lorsque celui-ci a été testé, ne se retrouvent pas dans la phase ultérieure de mise en application généralisée.

CONCLUSION

Une évolution irréversible ?

D'une manière générale, toutes les observations menées nous amènent à constater un indéniable développement de la préoccupation gestionnaire au sein des juridictions, qu'elles appartiennent à l'ordre administratif ou à l'ordre judiciaire. Pour les premières, cette évolution correspond à un changement de tutelle. En étant transférés, en 1990, de la responsabilité du ministère de l'Intérieur à celle du Conseil d'État, les tribunaux et cours d'appel administratifs sont passés d'une "sous-administration" à une véritable gestion, rendue d'autant plus aisée que le nombre restreint de juridictions et de personnels concernés facilite les échanges directs. On notera que la place croissante occupée par les critères de productivité imposée du centre rencontre toutefois quelques oppositions et critiques sur le terrain.

Quant aux juridictions de l'ordre judiciaire, elles ont longtemps vécu l'émergence d'une logique gestionnaire comme une atteinte à leur indépendance et à la séparation des pouvoirs. La dispersion des sources de financement entre l'État et les collectivités territoriales, jusqu'en 1987, renforçait de fait l'autonomie des magistrats. Pourtant, petit à petit, s'est imposée l'idée d'une meilleure administration des moyens dévolus à l'institution. Ceci ne s'est pas fait sans heurts, comme en témoignent les échecs répétés de plusieurs tentatives de rationalisation : SLAJ, tableaux de bords, informatisation, départementalisation. Néanmoins, au-delà des péripéties nées de ces initiatives suscitées par l'administration centrale, un mouvement plus général incite

désormais les magistrats, ou au moins les chefs de cours et de juridictions, à prendre davantage en compte les problématiques de gestion.

De multiples facteurs, outre les incitations provenant de l'interne, expliquent ce souci croissant d'intégrer les aspects gestionnaires au fonctionnement judiciaire. Le contexte politique, avec la multiplication des "affaires" mettant en cause la mauvaise administration de certains deniers publics, a certainement renforcé l'exigence de rigueur, voire d'exemplarité en ce domaine. La multiplication des critiques émanant de Bercy ou de la Cour des Comptes n'a pu qu'encourager ce mouvement, d'autant plus que s'est esquissé, de manière plus ou moins formalisée, une sorte de compromis entre l'augmentation des crédits alloués à la Justice et la nécessité, en contrepartie, d'améliorer la visibilité concernant l'allocation de ces mêmes crédits. Plus globalement, dans ce champ comme dans d'autres concernant l'action publique, apparaît une sensibilité à l'exigence nouvelle, exprimée par le public, que l'institution judiciaire lui "rende des comptes"⁴¹.

Ceci étant, si la prise en compte des impératifs gestionnaires entre désormais dans les préoccupations d'une grande partie des magistrats, ses modalités d'application concrète ne font pas l'objet d'un consensus. S'opposent ceux qui considèrent que la maîtrise des moyens doit rester l'apanage des magistrats, sous peine d'obérer leur indépendance, et ceux qui distinguent fonctions gestionnaires et fonctions juridictionnelles, pensant qu'une moindre présence de la magistrature dans les questions d'intendance ne remet pas en cause leur latitude d'action. Il semble que, sur

⁴¹Ce qui correspond au terme anglo-saxon d'"accountability", utilisé couramment par les analystes des politiques publiques. Cette exigence de "comptes" par le contribuable a été rappelée par Pierre JOXE aux magistrats (BICC n°474-15 juin 1998).

le principe, une majorité de magistrats restent attachés à la première position, celle-ci étant cependant susceptible de susciter de multiples nuances.

L'opposition décrite ici vient recouper d'autres antagonismes : notamment celui qui, structurellement, existe entre centralisation et autonomie locale ; celui qui sous-tend bien souvent les relations entre les chefs du siège et du parquet ; ou celui qui crée les tensions plus ou moins exprimées entre le corps des magistrats et les greffiers. Le chevauchement de ces différends contribue à brouiller la lecture et rend plus complexe la compréhension de cet ensemble.

Concrètement, les magistrats sont donc dans l'ensemble d'accord pour accorder une place plus importante aux questions de gestion, estimant qu'il leur appartient d'en assurer la maîtrise. Mais, dans les faits, ce mouvement se heurte à la réticence d'une partie non négligeable des responsables de juridiction. Ils hésitent à s'engager effectivement dans une activité toujours considérée comme annexe par rapport à la fonction de "dire le droit", activité par ailleurs très prenante en temps, et qui se révèle de surcroît d'une complexité croissante. Les exigences de la comptabilité publique et des codes des marchés publics sont finalement, même pour des spécialistes du droit, assez difficiles à mettre en pratique. On observe ainsi deux types de chefs de cour ou de juridiction : ceux qui consacrent réellement une grande partie de leur temps à une activité extra-juridictionnelle de gestion — et encore faudrait-il distinguer les différentes activités que recouvre ce terme — et ceux qui, de fait, abandonnent les tâches liées à la gestion, tout en tentant plus ou moins vainement de garder une capacité de suivi de ces questions. Et même un magistrat "bon gestionnaire" peut se voir contraint, au cours de sa carrière, d'abandonner la gestion pour un retour au droit. La gestion des personnels magistrats ne tient en effet pas compte de leurs capacités en ce domaine.

Le fonctionnement dyarchique — siège, parquet — vient ajouter une autre dimension à l'examen des mécanismes en oeuvre autour de l'administration de la justice. La nature de la coopération — ouverte, distante ou conflictuelle — qui s'instaure entre les deux chefs, s'agissant des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, va évidemment jouer sur la maîtrise qu'auront ceux-ci des questions d'ordre administratif. Cette maîtrise croît en général proportionnellement au degré d'entente existant entre le responsable du parquet et celui du siège, à condition toutefois que ces derniers s'investissent en parallèle sur ces questions. Plus globalement, comme le montre la déclaration des premiers présidents lors de leur assemblée annuelle, le siège tend à revendiquer pour lui seul l'intégralité de la gestion, tant sur le plan de l'organisation des audiences que sur l'utilisation des locaux, ne laissant en propre au parquet que son organisation interne et l'élaboration de sa politique pénale.

Avec le recul, on aurait tendance à dire, sans que ceci s'avère toutefois une vérité absolue, que les faiblesses éventuelles du tandem siège-parquet bénéficient au troisième acteur-clé de la gestion des juridictions, le chef du greffe, que certains qualifient parfois de “troisième tête”, substituant ainsi un triumvirat à la dyarchie⁴². Ceci nous conduit d'ailleurs à intégrer dans l'analyse une nouvelle dimension, ayant trait aux relations magistrats-greffiers. Il convient de rappeler que ce second corps est loin d'avoir l'homogénéité du premier, et que les considérations évoquées ici concerneront avant tout “l'élite” de ce corps, c'est-à-dire les cadres A.

⁴² A cet égard, on rappellera que le Code de l'organisation judiciaire confie les compétences de gestion aux chefs de greffe des juridictions, qui agit sous l'autorité des chefs de juridictions (Art R 818-1 et 2 du COJ).

L'émergence d'une filière d'administration ?

Parmi ceux qui appartiennent à cette élite ou ceux qui y aspirent, un certain nombre, à la fois par dépit face à la stratification sociale qui traverse les juridictions, et par nécessité d'une prise en charge effective des questions matérielles, se sont assez largement investis dans la gestion. Il arrive ainsi, comme nous l'avons vu, que le greffier en chef, ou l'un de ses adjoints dédié à cet office, soit le seul, au sein du ressort, à maîtriser aussi bien les procédures internes à l'institution que les règlements propres aux commandes publiques ou à l'administration des personnels non magistrats. Lorsqu'en plus émerge un SAR suffisamment étoffé, qui constitue une référence privilégiée en matière d'informations sur les techniques et les moyens budgétaires, il semble que se dessine à l'échelle de la cour une véritable filière technique en ce qui concerne l'administration des juridictions.

Le positionnement de cette filière, quand elle existe, n'est pas évident. Les greffiers en chef/chefs de greffe, dans leurs relations avec les chefs de juridiction, se trouvent souvent dans une situation ambiguë. D'une part, par leur maîtrise des aspects gestionnaires, ils parviennent à acquérir un certain pouvoir informel, mais réel, vis-à-vis de la dyarchie, lorsque celle-ci ne s'est pas investie suffisamment dans ces questions. Présents en amont de la procédure de gestion budgétaire, puis tout au long du processus annuel de dépense, les chefs de greffe présentent fréquemment des choix "verrouillés" aux magistrats, leur laissant finalement peu de véritables décisions à prendre. Mais d'autre part, il persiste chez ces greffiers un respect pour l'ordre des magistrats⁴³, qui freine leur velléités de s'imposer comme l'interlocuteur de poids face

⁴³Voir F. DARTY, C. FROISSART, F. MENARD, *La professionnalité des greffiers*, FORS-GIP "Mission de recherche Droit et Justice", Paris, 1997.

à ceux-ci. Cette dernière affirmation s'avère d'ailleurs surtout exacte lorsqu'il s'agit des chefs de juridiction placés directement au-dessus d'eux. Entre affirmation de leur savoir et respect de la hiérarchie établie, les chefs de greffe, du moins les plus performants d'entre eux sur le plan gestionnaire, hésitent.

Ils hésitent d'autant plus que, face à leurs "troupes", ils ne peuvent pas s'affirmer comme "le" manager du tribunal de grande instance. La complexité des rapports hiérarchiques au sein d'un tribunal — notamment la multiplicité des donneurs d'ordres possibles, greffier en chef, juge, parquetier — ainsi que l'étroitesse des marges de manœuvre dont ils disposent favorisent cette restriction de leur champ d'action⁴⁴.

L'ambiguïté se retrouve dans les relations avec le SAR. D'un côté, celui-ci peut constituer un centre de ressources pertinent, à la fois parce qu'il offre un savoir-faire sur la façon de gérer l'argent public, et parce que ce SAR dispose d'un volant de ressources certes très limité mais non négligeable : possibilité d'accéder à quelques crédits supplémentaires, ou d'obtenir des greffiers "volants" pour une période plus ou moins longue. De l'autre côté, le SAR représente néanmoins l'expression la plus achevée de la centralisation de plus en plus poussée qui touche les crédits de fonctionnement de la Justice. Certains greffiers en chef se plaignent du peu de latitude qui leur reste dans l'administration de "leur" juridiction, regrettant en outre que les efforts faits les années précédentes, tant en termes de mise en forme des dépenses que d'économies stricto sensu, ne se traduisent pas par des marges accrues. Les déceptions qui s'ensuivent génèrent parfois démotivation et dans une moindre mesure un certain

⁴⁴N'étant pas l'objet principal de la recherche, cette dimension n'a pas pu être suffisamment explorée durant la phase de "terrain".

désengagement. Si, pour l'instant, la montée en puissance de la logique gestionnaire a rencontré une adhésion certaine, il n'est pas acquis que, l'aspect innovant s'étiolant, l'enthousiasme perdure.

La filière "gestionnaire" existe. Elle est en train de prendre corps sous la forme d'échanges réguliers et techniques entre les SAR, leurs interlocuteurs au ministère, essentiellement la DSJ, accessoirement la DAGE, et à un niveau inférieur, les greffiers en chefs des tribunaux de grande instance qui centralisent la gestion sur l'ensemble des juridictions du ressort du tribunal de grande instance. Mais, même si cette filière donne l'impression de monter en puissance, de nombreuses questions restent en suspens. Les impératifs de gestion s'imposent aux magistrats, pourtant leur acceptation d'une filière qui ne leur laisserait aucun droit de regard sur le fonctionnement de leur juridiction est loin d'être assurée. Paradoxalement, le caractère centralisé et très respectueux des règles de la comptabilité publique qui fonde la justification et l'efficacité de cette filière gestionnaire explique aussi sa faiblesse : son image inflexible, donc manquant de souplesse, centralisée, donc éloignée des réalités du terrain, et son label ministériel, donc mettant à mal la doctrine de séparation des pouvoirs, suscitent la méfiance généralisée chez les magistrats. Ceux-ci oscillent entre laisser-faire réticent et interventionnisme.

Le réel mouvement en faveur du développement de la gestion qui traverse l'institution ne se traduit donc pas, dans l'immédiat, par une stabilisation des règles de fonctionnement. L'avenir, pour tous les acteurs, manque de points de repère.

Un pragmatisme qui engendre le flou ?

Le questionnement sur les évolutions de ces modes de gestion, qui se transforme parfois en inquiétude, nous parait renvoyer à la manière dont est gérée cette politique à l'échelon central. Échaudé par ses échecs précédents, ce dernier procède désormais par avancées progressives, pragmatiques, qui permettent d'éviter les réactions d'opposition fortes. La méthode qui prévaut est l'expérimentation, suivie, lorsque les faits sont acquis, d'une régularisation par voie officielle. Le pragmatisme et la prudence dominant. On dépasse ainsi les grandes interrogations et les grands blocages qu'ont montré les tentatives telles que la départementalisation, la réforme de la carte judiciaire, ou l'informatisation des juridictions dans les années 1990.

Ces pratiques prudentes et progressives sont efficaces, dans la mesure où elles ont permis des avancées dans des domaines plus habitués à l'échec des grandes réformes annoncées et jamais appliquées. Toutefois, ces pratiques occultent tout débat clair sur les modèles de gestion pour l'avenir, et contribuent à créer un flou certes propice aux avancées, mais aussi aux rumeurs et aux craintes de tout genre. L'annonce de la sortie d'un nouveau COJ, qui ne se réalise pas, illustre pratiquement cette stratégie. Constatant le chemin parcouru ces dernières années, beaucoup de personnes, qu'elles soient greffiers ou magistrats, cherchent en vain une vision claire de la future organisation des services. Les seconds perçoivent la perte certaine d'une partie de leurs prérogatives et de leur autonomie, ce qui suscite leur méfiance croissante, d'autant que les relations avec le Politique ne brillent actuellement pas par leur sérénité.

L'absence de réponse venant de l'institution centrale, qui préfère mener un changement "à petits pas", stratégie dominante jusqu'ici, atteint aujourd'hui certaines limites. On ressent une lassitude certaine envers ce que beaucoup considèrent comme du fait accompli, ce qui peut du coup favoriser des réactions d'attentisme ou d'exaspération. Pour l'instant, ces tendances sont contrebalancées par l'augmentation, encore considérée comme insuffisante mais perçue comme tangible, des moyens dédiés à la Justice. Comme nous l'avons déjà dit, cette croissance apparaît comme la contrepartie "naturelle" des efforts consentis en matière de budget et d'efficacité de gestion. Il semble cependant que ce qui peut être considéré comme "l'achat" de la bienveillance des magistrats en ces domaines soit actuellement moins bien accepté. Par conséquent, manquant de réponses claires et d'une vision à long terme, les gestionnaires potentiels, qu'ils soient greffiers en chef ou magistrats intéressés, hésitent à s'investir davantage dans la gestion.

La nécessaire clarification des compétences réciproques des uns et des autres est donc attendue, avec une double conséquence : d'un côté, elle permettrait de rendre plus lisible les évolutions futures du schéma d'organisation voulue par l'administration centrale, mais de l'autre, elle ouvre la porte aux débats les plus passionnés, dans une période où la sensibilité des magistrats et leur méfiance à l'égard de l'échelon central est assez aiguisée.

ANNEXE 1

Liste des entretiens réalisés

Notre équipe s'est entretenue :

• **au sein du ressort de la cour de Caen** avec, (en fonction de leurs disponibilités) :

- le Premier Président de la cour d'appel ;
- le président du tribunal de grande instance ;
- le procureur du tribunal de grande instance ;
- le président du tribunal administratif ;
- le président du tribunal de commerce ;
- le président du conseil de prud'hommes ;
- le vice- président du conseil de prud'hommes
- le coordonnateur du SAR ;
- le greffier en chef, chef de greffe, de la cour d'appel ;
- deux greffiers en chef de la cour d'appel ;
- le greffier en chef du tribunal administratif ;
- le greffier en chef du conseil de prud'hommes ;
- le greffier en chef, chef de greffe, du tribunal de grande instance ;
- le greffier en chef, service civil, du tribunal de grande instance ;
- les deux greffiers en chef du tribunal de commerce .

• **au sein du ressort de la cour d'Aix-en-Provence**, dans l'ordre chronologique :

- le Premier Président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence,
- le Procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence,
- le président du tribunal de commerce de Marseille ;
- le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille ;
- le greffier en chef, chef du greffe du tribunal de grande instance de Marseille,
- le secrétaire général du tribunal de commerce de Marseille,
- le greffier en chef du conseil de prud'hommes de Marseille,
- le greffier en chef du tribunal de grande instance de Grasse,
- le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Grasse,
- le président du tribunal de grande instance de Grasse,
- le coordinateur du SAR d'Aix-en-Provence,
- le responsable des ressources humaines au SAR d'Aix-en-Provence,
- et, pour l'ordre administratif, le Président du tribunal administratif de Nice.

• **Au tribunal de grande instance d'Évry :**

- le président du tribunal.

• **À l'administration centrale :**

- MM. Jean-Louis Nadal, inspecteur général des services judiciaires,
et Denis Mondon, inspecteur des services judiciaires ;

- M. Philippe Lemaire, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de la programmation / direction des services judiciaires (DSJ) ;
- M. Christian Coste, sous-directeur de la magistrature / DSJ ;
- M. Daniel Coquel, sous-directeur des greffes / DSJ ;
- M. Jean-Louis Perol, chef de service, adjoint au directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE)
- Mme Hélène Marceau, sous-directeur du budget, de la prévision et des affaires financières / DAGE ;
- M. Fernand Egéa, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales / DAGE.

- **Au Conseil d'État :**

- M. Patrick Frydman, secrétaire général adjoint du Conseil d'État, chargé des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

ANNEXE 2

Bibliographie

OUVRAGES

- ACKERMANN (Werner) et BASTARD (Benoît), *Efficacité et innovation dans la gestion des tribunaux de grande instance*, Paris, Centre d'analyse, de formation et d'intervention, 1990, 80 p.
- ACKERMANN (Werner) et BASTARD (Benoît), *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ (coll. « Droit et société »), 1993, 117 p.
- AMADIEU (Jean-François) et CHAMBRON (Nicole) éd., *Le rôle des syndicats dans la modernisation de la fonction publique*, étude réalisée pour le Commissariat général au plan, Paris, 1994, 258 p.
- BODIGUEL (Jean-Luc), *Les magistrats, un corps sans âme ?*, Paris, PUF (coll. « Politique d'aujourd'hui »), 1991, 294 p.
- CHIAVERNI (Philippe) et MARDESSON (Denis), *Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Paris, LGDJ, 1996, 148 p.
- DEVEDJIAN (Patrick), *Rapport d'information sur les moyens et la réforme de la justice*, Paris, Assemblée nationale, 2000, 200 p.
- *Eurojustice*, Actes de la conférence organisée à Rouen du 27 au 29 octobre 1999 à l'invitation de Mme Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, La Documentation française, 2000, 379 p.
- FANACHI (Pierre), *La justice administrative*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 4^{ème} éd., 1995, 127 p.

- FOYER (Jean), *Histoire de la justice*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 1996, 127 p.
- GALETTI (Florence), *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus ?*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques juridiques), 2000.
- La gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences au ministère de la Justice*, Paris, ministère de la Justice, Direction de l'administration générale et de l'équipement, juin 2001, 21 p.
- GUIGOU (Élisabeth), ANTON (Gilbert), BREDIN (Jean-Denis) *et al.*, *Le service public de la justice*, Paris, Odile Jacob, 1998, 204 p.
- d'HAËM (Rudolf) éd., *La justice administrative en pratique*, Paris, La Documentation française, 1998, 224 p.
- HAENEL (Hubert) et FRISON-ROCHE (Anne-Marie), *Le juge et le politique : les nouvelles règles du jeu*, Paris, PUF, 1998, 265 p.
- L'Indépendance de la magistrature en France et en Italie. Actes du colloque de l'Université de Paris-X-Nanterre, les 3-4 avril 1998*, Paris, Dalloz (coll. « Thèmes et commentaires »), 2000.
- JOLIBOIS (Charles) et FAUCHON (Pierre), *Quels moyens pour quelle justice*, Sénat, Rapport 49 - 1996 / 1997.
- KALCK (Pierre), *Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Paris, Berger-Levrault, 1990, 423 p.
- KARLIN (Daniel) et LAINE (Rémi), *Justices en France*, Paris, Seuil (coll. « L'épreuve des faits »), 1994, 272 p.
- LAZERGES (Christine), WYVEKENS (Anne) et LEMAITRE (Rémi), *L'insertion locale des juridictions*, Montpellier et Paris, Université de Montpellier 1, ministère de la Justice, 1991, 102-61 p.

- NALLET (Henri), *Tempête sur la justice*, Paris, Plon, 1992, 261 p.
- Postes de travail intégrés dans le secteur juridique et systèmes d'aide à la décision*, Actes du 7^{ème} colloque sur l'utilisation de l'informatique dans l'administration de la justice, Lisbonne, 11-13 octobre 1988, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1989, 266 p.
- Rapport de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'Etat: deuxième rapport public particulier, ministère de la Justice, avril 2001
- Rapport de la Cour des Comptes (2001) sur l'exécution de la loi de finance 2000, chapitre VIII la Justice
- RASSAT (Michèle-Laure), *La justice en France*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 1994, 127 p.
- RENOUX (Thierry) et ROUX (André), *L'administration de la justice en France*, Paris, PUF (coll. « Que sais-je ? »), 1994, 127 p.
- Le rôle du Conseil supérieur de la magistrature*, actes de la réunion multilatérale tenue à Madrid les 9-11 novembre 1993, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1995, 233 p.
- SALAS (Denis), *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Paris, Hachette littératures (coll. « Pluriel »), 1998.
- La Situation actuelle et l'évolution future des systèmes d'informatique juridique en Europe*, Actes du 10^{ème} colloque sur l'utilisation de l'informatique dans l'administration de la justice, Ankara, Turquie, 5-7 octobre 1992, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992, 481 p.
- Les Systèmes informatiques pour l'administration des tribunaux*. Actes du 3^{ème} colloque sur l'utilisation de l'informatique dans l'administration de la justice, Strasbourg, 3-5 novembre 1982, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1983, 220 p.

• *Les Systèmes informatiques dans l'administration des tribunaux et leurs liens avec les systèmes apparentés*. Actes du 5^{ème} colloque sur l'utilisation de l'informatique dans l'administration de la justice, Madrid, 14-16 octobre 1986, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1987, 330 p.

• VARAUT (Jean-Marc), *Faut-il avoir peur des juges ?*, Paris, Plon (coll. « Tribune libre »), 2000, 302 p.

• VINCENT (Jean), GUINCHARD (Serge), MONTAGNER (Gabriel) et VARINARD (André), *Institutions judiciaires : organisation, juridictions, gens de justice*, Paris, Dalloz (coll. « Précis »), 5^{ème} éd., 1999, 748 p.

ARTICLES

• « L'administration de la justice », *Revue française d'administration publique*, n°57, 1991, pp. 1-141.

• CHAUVAUX (Didier), « La réforme du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel », *L'actualité juridique - droit administratif (AJDA)*, septembre 1997, p. 688-693.

• COHEN-TANUGI (Laurent), « Comment 'réformer la justice' ? », *Débat*, n° 97, 1980, p. 108-113.

• *Courrier de la Chancellerie*, Dossiers : « Le ministère de la Justice à l'heure des nouvelles technologies de l'information » ; « Un budget en forte augmentation au service d'une justice plus moderne et plus accessible » ; « Le point sur la réforme des tribunaux de commerce » ; « Les guichets uniques de greffe ».

- « De l'économie de la justice », *Revue internationale de droit économique*, n° 2, 1999, 302 p.
- ERRERA (F.), COMMAILLE (J.) et CORNUT-GENTILLE (F.), « La justice, le territoire et l'intérêt général », *Pouvoirs locaux*, n° 2, 2000, p. 109-120.
- FRAISSEX (Patrick), « La réforme de la juridiction administrative par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 4, 1995, p. 1053 et s.
- HARNAY (S.) et VIGOUROUX (I.), « Pouvoir discrétionnaire et choix stratégiques du juge administratif : une analyse économique du gouvernement des juges », *Politique et management public*, vol. 18 n° 2, 2000, p. 69-92.
- JEAN (Jean-Paul), « Les réformes de la justice », *Regards sur l'actualité*, février 1999.
- JEAN (Jean-Paul), « Justice. Quels modes d'administration et d'évaluation pour un service public complexe qui doit rendre des décisions en toute indépendance ? », in : Fabri (M.) et Langbroek (Ph. M.) éd., *The Challenge of Change for Judicial Systems*, IOS Press, 2000, p. 47-59.
- JOXE (Pierre), Intervention à la Cour de Cassation, *Bulletin d'information de la Cour de Cassation*, 474, 15 juin 1998.
- « Les juges », *Pouvoirs*, n° 74, 1995, 235 p.
- « Les juridictions administratives », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration de l'État*, n° 136, juin 1995.
- LAVAL (Nathalie), « La bonne administration de la justice », *Petites affiches*, n° 160, 1999, p. 12-21.

● *Le nouveau pouvoir judiciaire*, n° 344, août 1997, p. 4 et s.

● PERRIN (B.) et SALON (S.), « Justice : quelle organisation pour quelles missions ? », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 169, 1998, p. 2-14.

● PROULX (Marcel), « Laisser-faire et gestion par la crise : sur le fonctionnement de quelques tribunaux d'instance parisiens », in : ACKERMANN (Werner) dir., *Police, Justice, Prisons*, Paris, L'Harmattan, 1993.

● RENOUX (T.S.), « Le pouvoir judiciaire en France et en Europe continentale : approche comparative », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 4, 1999, p. 965-984.

● ROBERT (Jacques), « La bonne administration de la justice », *Actualité juridique. Droit administratif*, juin 1995, p. 117-132.

ANNEXE 3

Présentation de l'équipe de recherche

Marie-France CHRISTOPHE TCHAKALOFF, professeur des universités — droit public, spécialisée en droit communautaire, directrice de la recherche et des publications à l'IIAP, rédactrice en chef de la *Revue française d'administration publique*.

Thomas DESCHAMPS, assistant de recherche à l'IIAP, auparavant chargé d'étude au CNRS en droit comparé.

Christian MOUHANNA, sociologue, chercheur au Centre de sociologie des organisations du CNRS, études précédentes sur les rapports justice et police.

Vainui MICHEL, étudiante, titulaire du DEA de droit pénal de l'Université de Strasbourg.