

**centre d'analyse, de formation et d'intervention**

**efficacité et innovation  
dans la gestion  
des tribunaux de grande instance**

**werner ackermann  
benoit bastard**

**1990**

**centre d'analyse, de formation et d'intervention**

**efficacité et innovation  
dans la gestion  
des tribunaux de grande instance**

**werner ackermann**

**benoit bastard**

**Paris, 1990**

**Recherche réalisée pour le Conseil de la recherche du  
Ministère de la justice**

## REMERCIEMENTS

Nous exprimons notre très vive reconnaissance à toutes les personnes - magistrats, membres des secrétariats-greffes, avocats - qui ont bien voulu participer à cette recherche en répondant à nos questions. Sans leur aide, ce travail n'aurait pas pu être mené à bien.

Cette étude a bénéficié également du soutien du Conseil de la recherche du Ministère de la justice, qui nous a accordé sa confiance et nous a permis de travailler en toute liberté.

## SOMMAIRE

### Chapitre 1

LA DIFFUSION DE L'INNOVATION DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE

### Chapitre 2

MODALITES DE DIRECTION ET STRUCTURE DES RELATIONS DANS LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

### Chapitre 3

UNE COMPARAISON DU FONCTIONNEMENT DE DEUX JURIDICTIONS SOUS L'ANGLE DE L'EFFICACITE

### Chapitre 4

LES RELATIONS ENTRE LES BARREAUX ET LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE DANS LA PERSPECTIVE D'UNE TRANSFORMATION DU FONCTIONNEMENT JUDICIAIRE

### Chapitre 5

COMMENT AMELIORER LES MODALITES DE GESTION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE ?



## INTRODUCTION

### **L'efficacité : un enjeu dans la modernisation de l'institution judiciaire**

Ce rapport présente les résultats d'une étude portant sur les modes de gestion des tribunaux de grande instance. Ces modes de gestion sont examinés sous trois angles distincts et complémentaires : l'émergence et la diffusion de nouvelles pratiques visant à améliorer l'efficacité de l'administration des tribunaux ; l'incidence des relations entre les chefs de juridictions sur l'organisation de l'activité des tribunaux ; les rapports développés sur un plan local avec les partenaires de la justice que sont les avocats.

Cette analyse des transformations de la gestion des tribunaux s'inscrit dans les préoccupations actuelles sur la modernisation de la justice et découle plus particulièrement d'une réflexion sur l'efficacité des services judiciaires. En effet, l'institution judiciaire a réalisé, au cours des vingt dernières années, un effort de modernisation sans précédent. Cette modernisation, allant de pair avec une augmentation considérable de l'activité judiciaire a, en grande partie, permis de faire face à celle-ci.

Un des principes recteurs de la modernisation a été celui de l'efficacité. Cette notion, appliquée au fonctionnement des tribunaux, impliquait un intérêt grandissant pour leur gestion, englobant aussi bien la maîtrise du temps (les délais) que la qualité des décisions et la rationalisation des procédures.

Qu'il s'agisse des règles de droit et de procédure, des structures des juridictions, des modes d'organisation du travail, ou du cadre matériel de l'activité, tous les aspects du fonctionnement des tribunaux ont été modifiés peu ou prou dans cette perspective. Ces changements, à leur tour, ont eu de multiples répercussions sur les conditions de travail des magistrats et des membres des secrétariats-greffes ainsi que sur les relations qu'ils entretiennent avec les membres des groupes professionnels et des institutions qui participent à l'activité de justice.

A la faveur de la modernisation de l'institution judiciaire, la gestion des tribunaux a connu une redéfinition profonde, qui a concerné une multiplicité d'activités : renouvellement du personnel et du matériel, aménagement de la structure des services

et des méthodes de travail, mise en place de nouvelles procédures judiciaires, élaboration d'outils de gestion et d'évaluation de la production. Elle a nécessité la mobilisation tant des magistrats - en particulier celle des chefs de juridictions et des responsables des principales formations juridictionnelles - que des cadres du secrétariat-greffe. Sans constituer une véritable spécialisation, les attributions de gestion ont progressivement acquis une visibilité et une légitimité accrue dans les tribunaux. Elles ont aujourd'hui un rôle plus explicite dans la mise en oeuvre de nouvelles modalités de travail et dans la résolution des problèmes concrets du fonctionnement des juridictions.

Pour mieux comprendre les transformations en cours, le Conseil de la recherche du Ministère de la justice nous avait d'ailleurs demandé, dès 1985, d'étudier comment la notion d'efficacité était appréhendée et mise en oeuvre dans les juridictions. Cette étude avait montré que les pratiques de gestion ne se présentent pas d'une manière uniforme, mais qu'elles font l'objet d'aménagements résultant des caractéristiques locales des tribunaux et des trajectoires professionnelles de leurs responsables.

Dans certains tribunaux, on répond au quotidien, au coup par coup, sans chercher à mettre en oeuvre une nouvelle vue d'ensemble du fonctionnement du tribunal. A l'autre extrême, on trouve la mise en oeuvre délibérée, planifiée, de tout un ensemble de ressources pour la réalisation d'un modèle différent de l'organisation de la juridiction, visant une plus grande efficacité juridique et sociale (1).

Certaines pratiques nouvelles correspondent à la mise en oeuvre de directives valables pour tous les tribunaux, tandis que d'autres, au contraire, ont au départ un caractère strictement local, résultant de l'analyse spécifique de la situation du tribunal, voire des ressources ou des contraintes propres à un service. Les pratiques que l'on peut observer en matière de gestion résultent donc simultanément d'une multiplicité d'initiatives locales et d'un souci plus général d'efficacité. Les observations faites dans cette première étude incitaient ainsi à tenir compte des différences existantes sur le plan du fonctionnement interne.

A cette dimension interne, il convenait d'ajouter une deuxième ligne d'analyse : les modes d'interaction des juridictions avec leur environnement professionnel, et notamment avec les avocats. Sur cette dimension, que l'on peut appeler externe, les tribunaux ayant fait l'objet de cette première analyse présentaient également des différences marquées, selon qu'ils avaient ou non instauré des formes organisées de dialogue avec le barreau.



C'est en partant de ces constatations qu'une nouvelle recherche a été engagée dont nous présentons ci-dessous les principaux éléments.

### **La place des pratiques de gestion dans le fonctionnement des tribunaux**

Idéalement, on a donc affaire, en vue d'une étude des pratiques de gestion, à des tribunaux qui seraient contrastés sur deux dimensions : d'une part, présence ou absence de pratiques de gestion nouvelles ; d'autre part, présence ou absence de concertation avec le barreau. La démarche empirique prévue était de choisir des tribunaux pouvant être situés par rapport à ces dimensions : à un extrême, un tribunal sans pratiques nouvelles ni concertation avec le barreau ; à l'autre extrême, un tribunal présentant des innovations aussi bien sur le plan de la gestion que dans l'organisation des rapports avec les avocats.

En fait la réalité du fonctionnement des juridictions s'avère plus complexe. Il est difficile de faire une dichotomie des tribunaux suivant leur gestion interne. A vrai dire, il est même peu aisé de les situer sur un continuum du point de vue de la modernisation de leur gestion : on peut trouver des secteurs "modernisés" dans des tribunaux qui globalement fonctionnent de façon traditionnelle, et inversement. De façon analogue, la concertation avec le barreau peut être marquée par un souci d'efficacité et d'innovation, et elle peut aussi correspondre à des habitudes acquises - des relations de courtoisie, sans impact réel sur la transformation du fonctionnement judiciaire et sur l'efficacité du traitement des affaires.

De plus, les différentes dimensions de la vie des juridictions sont marquées par des fluctuations importantes dans le temps. Le même tribunal peut changer de "profil" du point de vue de son organisation interne ou de ses rapports avec le barreau dans un délai relativement bref, en fonction du changement de ses responsables ou de modifications intervenues dans son environnement.

Le schéma de base servant de point de départ à notre démarche de recherche a donc été corrigé par une analyse approfondie des tribunaux retenus, étendue de surcroît dans le temps. Le nombre même des juridictions observées a été augmenté pour mieux tenir compte de leur diversité organisationnelle. L'étude faite porte donc sur huit tribunaux de taille moyenne (tribunaux à deux ou trois chambres). Chacun d'eux a fait l'objet d'une enquête réalisée au moyen d'interviews auprès des principaux responsables,

magistrats et cadres du secrétariat-greffe. Ces entretiens ont porté sur l'organisation de la juridiction et de ses services, sur les conceptions de la gestion et sur les tâches effectivement réalisées par ces responsables. Ils ont aussi porté sur l'introduction d'innovations dans les procédures et les méthodes de travail.

Une première analyse a conduit à esquisser, pour chaque tribunal, son profil en termes de mode de gestion - en tenant compte de la présence ou de l'absence de dispositifs innovateurs dans le traitement des affaires et dans les rapports avec le barreau. En même temps, on a tenté de retracer les étapes qui ont précédé l'état actuel du fonctionnement de l'organisation, et on a suivi les évolutions en cours, dans la mesure du possible, par des retours successifs auprès des responsables interrogés.

Des comparaisons ont ensuite été effectuées, portant sur des problèmes plus spécifiques dégagés dans la première analyse et pour lesquels on disposait de données suffisantes pour plusieurs tribunaux. En pratique, on est parti généralement d'une opposition assez nette entre deux juridictions, puis on a cherché à élargir le cadre de comparaison aux tribunaux restants. Nous avons en particulier développé des comparaisons sur les points suivants : les rapports qu'entretiennent les chefs de juridiction (président et procureur de la République) et leur importance pour la définition d'une politique de gestion du tribunal (chapitre 2) ; les limites posées à la modernisation du tribunal par le caractère atomisé, cellulaire, de son organisation (chapitre 3) ; et enfin, les rapports qui se nouent entre les responsables des tribunaux et ceux des barreaux, en réponse à des problèmes de gestion des affaires (chapitre 4).

Avant d'en venir à ces comparaisons, on présentera une analyse du processus de l'émergence et de la diffusion des pratiques nouvelles de gestion, abordées dans une perspective plus globale (chapitre premier).

L'ensemble des résultats présentés nous conduira enfin à des réflexions portant sur les difficultés d'introduire de nouveaux modes de gestion dans le système judiciaire ainsi que sur les conditions favorables à une politique modernisatrice dans ce domaine.

## NOTE

(1) Werner Ackermann, Benoit Bastard, "Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire", *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, N° 20, 1988, pp. 19-48

## CHAPITRE 1

### LA DIFFUSION DE L'INNOVATION DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE

#### 1. UNIFORMITE ET DIVERSITE DU SYSTEME JUDICIAIRE

Ce chapitre examine les modalités particulières selon lesquelles les innovations apparaissent et se diffusent au sein du système judiciaire. Le changement, en effet, ne se propage pas d'une manière uniforme dans les tribunaux. Il prend naissance en différents points, à l'initiative des magistrats et en fonction des problèmes qu'ils ont à résoudre, et il se transmet d'un tribunal à un autre, avec des trajectoires toujours spécifiques et complexes, dépendant des itinéraires personnels des juges et de l'histoire propre de chaque unité du système. Une innovation présente à un moment donné dans quelques juridictions peut s'implanter ultérieurement dans d'autres, avec éventuellement des adaptations répondant aux exigences locales. Mais rien ne garantit qu'elle subsiste simultanément dans les tribunaux où elle a vu le jour. Ce mode de diffusion du changement, marqué par le déplacement constant des innovations, leur réinterprétation en fonction des conditions locales, et éventuellement leur disparition, explique la grande diversité locale du système judiciaire.

Pour comprendre ce mode particulier de diffusion, il faut considérer le système judiciaire comme un ensemble d'unités organisationnelles, en l'occurrence, les tribunaux de grande instance (1).



### **Une forte diversité organisationnelle**

Les tribunaux présentent une diversité extrême de modalités de réalisation du travail quotidien. La répartition des tâches, le degré de spécialisation des personnes et les structures de direction et de concertation varient considérablement : ici, un magistrat prend en charge certaines tâches qui sont, ailleurs, dévolues au président du tribunal - par exemple, la tenue de l'audience où s'effectue le premier appel des affaires en matière civile, souvent appelée Conférence du président. Dans certains tribunaux, le juge spécialisé - juge des enfants ou juge de l'application des peines - exerce ces fonctions d'une manière exclusive, tandis que dans d'autres il participera régulièrement à l'activité des chambres de jugement. En ce qui concerne les greffes, la diversité est encore plus marquée : certaines activités, comme la tenue des audiences, sont réservées aux secrétaires-greffiers en titre dans certaines juridictions, alors que, dans d'autres, elles sont confiées à un groupe de personnes, sans distinction de grade.

Ces différences surprennent si l'on ne tient compte que des facteurs qui tendent à renforcer l'uniformité du fonctionnement du système judiciaire. Il s'agit des règles du droit et de la procédure, qui déterminent les fonctions à remplir et les opérations à réaliser dans toutes les juridictions, de la centralisation administrative, qui place les tribunaux sous la tutelle formelle des cours d'appel et du ministère de la justice, et surtout de la pression en faveur d'une administration judiciaire plus efficace, qui s'exerce à travers des réformes ou des modifications des méthodes de travail applicables en principe dans tous les tribunaux.

### **Une faible marge de gestion**

Les différences organisationnelles s'expliquent lorsque l'on fait ressortir d'autres caractéristiques du fonctionnement judiciaire. L'activité de justice repose essentiellement sur le travail des juges, des professionnels indépendants et soucieux de préserver la liberté d'organisation de leur travail. Elle s'exerce au sein de petites unités, par exemple les chambres de jugement au civil ou au pénal, voire même le "tandem" que constitue un juge d'instruction ou un juge des enfants avec son greffier. Les chefs de juridiction n'exercent pas une autorité hiérarchique forte sur les autres magistrats. Ils n'ont pas non plus la capacité d'accroître ou de diminuer le personnel de la juridiction en fonction de l'évolution des besoins. Ce personnel est presque exclusivement constitué par des fonctionnaires et les responsables, des magistrats ou des cadres du secrétariat-

greffe, n'ont pas le moyen de récompenser un travail productif, pas plus qu'ils ne disposent de sanctions lorsqu'ils constatent des défaillances. Il n'existe ni "carotte", ni "bâton". Les responsables de la bonne marche des tribunaux n'ont donc guère de marge dans la gestion des ressources de ces unités.

Compte-tenu de ces contraintes, les changements que l'on veut introduire dans l'organisation du travail - qu'il s'agisse de réformes préconisées par la Chancellerie ou de modifications souhaitées par les responsables des juridictions - doivent être obtenus à travers des négociations et faire l'objet d'accords, explicites ou tacites, avec les personnes intéressées. Ces négociations et ces arrangements peuvent concerner des magistrats entre eux, au niveau d'une chambre ou d'un secteur, par exemple le service civil ou le parquet, ou elles peuvent porter sur les rapports entre magistrats et greffiers. Pour illustrer les innovations dont il s'agit, citons l'introduction de formules-types simplifiées pour la rédaction des jugements, par exemple en matière de divorce. Celle-ci nécessite un accord entre les juges aux affaires matrimoniales quant au texte même de ces formules, et elle demande aussi que le greffe "suive", c'est à dire, notamment, qu'il dispose des machines de traitement de texte appropriées et qu'il accepte cette nouvelle manière de travailler. Une autre illustration, touchant à l'organisation des services, concerne la création, dans une juridiction, d'un service chargé de constituer un fichier des chéquiers volés. Cette innovation présente un grand intérêt au plan local, pourvu que le fichier constitué soit tenu à jour, ce qui implique une étroite collaboration entre le substitut du Procureur qui assure la liaison avec les institutions concernées hors du tribunal, et une secrétaire affectée à cette nouvelle fonction. La création d'une telle cellule nécessite donc un accord entre le Procureur, le substitut et le responsable du greffe. Un dernier exemple : la rotation même des magistrats dans les différentes fonctions au sein d'une même juridiction peut être considérée comme une solution désirable pour éviter la routinisation des tâches. Elle constitue cependant une mesure globale qui requiert l'assentiment de l'ensemble des magistrats concernés. D'autres innovations encore impliquent non seulement une négociation interne, mais aussi la participation des corps professionnels extérieurs à la juridiction, les avocats par exemple. C'est le cas des "contrats de procédure", destinés à régler les échanges entre les parties selon un calendrier établi d'un commun accord. On voit bien, à travers ces illustrations diverses, que les négociations nécessaires pour l'introduction de nouveaux dispositifs de travail s'observent aussi bien quand il s'agit d'aménagements ponctuels et quand il s'agit de modifications de plus grande ampleur. Même les transformations d'envergure, qui modifient profondément les processus de traitement des affaires - par exemple, la généralisation de la procédure d'urgence qu'est le référé - ont débuté par des expériences et des négociations locales, préalables à toute évolution législative.



Cette description des processus de changement nous permet de mieux préciser ce que nous entendons ici par "innovation" : il ne s'agit pas nécessairement de l'invention d'une solution entièrement originale, sur le plan administratif et judiciaire, mais plutôt de la transformation des pratiques existant localement, et de leur remplacement par des façons de faire différentes - dont certaines sont véritablement des créations. L'innovation se définit donc ici essentiellement par différence avec les pratiques en vigueur.

## **2. DEUX DIMENSIONS DE LA DIFFUSION DES INNOVATIONS**

On a indiqué que la faible capacité de gestion des responsables des juridictions impose le recours à des arrangements locaux pour répondre aux problèmes qui se posent au fonctionnement de chaque tribunal. A cela s'ajoute un autre facteur qui vient encore renforcer cette modalité particulière de développement des innovations dans l'institution : le flux des magistrats à travers les tribunaux. Les membres du corps judiciaire, en effet, à l'instar de ce qui se passe dans l'armée, sont astreints à la mobilité s'ils veulent avancer dans la carrière, ce qui n'est pas sans effet sur la modification du fonctionnement des juridictions. Dans cette perspective, l'émergence et la diffusion des innovations dans le système judiciaire peuvent être considérées selon deux dimensions : une dimension horizontale et une autre verticale.

### **Chaque magistrat a sa "boîte à outils"**

Evoquons tout d'abord la dimension horizontale : les innovations sont introduites par les magistrats qui passent d'un tribunal à l'autre, en restant pour un temps limité dans chacune de leurs affectations - un an, trois ans, cinq ans... Lorsque le magistrat arrive dans un tribunal donné, il apporte souvent avec lui un ensemble de solutions à des problèmes spécifiques d'organisation judiciaire et il essaie d'appliquer certaines de ces solutions. Cette "boîte à outils" du magistrat a été constituée lors de ses expériences précédentes. Certaines de ces solutions ont été apprises auprès des collègues, tandis que d'autres résultent d'expérimentations personnelles. Le magistrat les propose, si elles n'existent pas déjà dans le tribunal où il est nouvellement affecté, en leur apportant



éventuellement certains ajustements. Il peut d'ailleurs s'avérer que les "outils" ainsi mis en oeuvre répondent de façon très précise à un problème local, mais il arrive aussi que la solution proposée tienne plus à une préférence du juge, à un souci de reconstituer le cadre de travail auquel il est accoutumé, sans correspondre directement aux problèmes particuliers existant dans la juridiction. Il n'est donc pas toujours facile de distinguer, à un moment donné, entre les solutions qui préfigurent la justice de demain et celles qui ne correspondent qu'à des habitudes personnelles de travail.

### **Chaque tribunal a son histoire**

Quant à la dimension verticale de la diffusion des innovations, elle dépend des caractéristiques organisationnelles du tribunal lui-même. Elle découle du processus des ajustements auquel celui-ci est constamment soumis du fait de la mise en application successive des innovations en fonction du passage des magistrats. Les tribunaux, à un moment donné, ont à faire face à un ensemble particulier de problèmes - que ceux-ci proviennent des variations dans le volume et la nature des affaires, au civil comme au pénal, ou des fluctuations de l'effectif disponible. Les réponses apportées peuvent intégrer, d'une façon plus ou moins stable, les innovations proposées par les magistrats - et, dans une moindre mesure, par les cadres du secrétariat-greffe. L'introduction effective de l'une ou l'autre modification du travail judiciaire dépend alors des conditions locales, à savoir de la position hiérarchique du magistrat qui propose la solution, de sa capacité de négociation et de persuasion, de la présence ou non de routines difficiles à changer, de l'existence des moyens matériels appropriés, etc.

### **Différents types d'innovations**

Très schématiquement, les solutions que les magistrats proposent comportent soit des dispositifs procéduraux visant à améliorer et à accélérer le déroulement des procès au civil ou au pénal, soit des modalités pratiques touchant principalement le traitement administratif des dossiers. Certaines innovations ne concernent que l'un de ces aspects, tandis que d'autres combinent changement procédural et modification de gestion. Favoriser le recours à la procédure des référés, pour réduire les délais de prise de décision et alléger la charge de travail des chambres qui connaissent des affaires ordinaires, constitue, pour le président du tribunal de grande instance, une solution

s'inscrivant strictement dans le champ des pratiques procédurales. Au contraire, une mesure d'ordre administratif peut consister à instaurer un suivi informatique des expertises en cours, ou à créer, également à l'aide de l'ordinateur, un fichier des demandes d'aide judiciaire.

Ces innovations ont des origines diverses : certaines, on l'a dit, proviennent des expérimentations menées par les magistrats eux-mêmes, d'autres sont proposées par la Chancellerie, en s'appuyant généralement sur des expériences locales ayant fait leurs preuves. La diffusion de ces solutions peut en outre se trouver appuyée par la presse judiciaire et les organisations professionnelles, qu'il s'agisse des syndicats de magistrats ou des associations de juges spécialisés. D'autres innovations encore peuvent émerger à l'initiative de partenaires de la justice, par exemple le barreau.

Leur adoption, leur mise en pratique, et leur transformation éventuelle, dépendent toujours, ainsi qu'on l'a montré, de la "rencontre" d'un magistrat et d'une juridiction.

### **3. L'ITINERAIRE DES JUGES**

#### **Le magistrat dans sa nouvelle affectation**

Envisageons d'abord le moment où le magistrat A arrive au tribunal 1. Il apporte avec lui sa boîte à outil, un ensemble de dispositifs innovateurs. Il en choisit quelques uns qu'il veut introduire, en fonction précisément de ses préférences et de la situation qu'il trouve. L'introduction de ces innovations ne peut pas être obtenue, comme on l'a indiqué, par le biais exclusif de l'autorité hiérarchique. Le juge doit donc persuader ses collègues, et les cadres du greffe ; il doit négocier avec les personnes qui vont mettre en oeuvre sa solution ; il doit en outre tenir compte, le cas échéant, du point de vue des autres professionnels qui participent à l'exercice de la justice - policiers, avocats, experts, etc. Dans ce processus, le changement proposé peut subir certaines adaptations pour pouvoir être appliqué.

Après un certain temps, le magistrat A bénéficie d'une promotion et se trouve appelé au tribunal 2. Il y prend ses fonctions, avec, de nouveau, son ensemble de solutions, augmenté de l'expérience qu'il a acquise dans la juridiction précédente. Sa boîte à outils



a été modifiée et sa maîtrise de la négociation a pu s'accroître, ce qui ajoute à sa capacité d'imprimer sa marque à ce nouveau tribunal. Mais son passage du tribunal 1 au tribunal 2 lui donne aussi des possibilités différentes et le place devant d'autres problèmes. Il est probable, en effet, qu'il accède à d'autres fonctions, soit dans le même secteur, mais avec des responsabilités accrues - vice-président d'une chambre chargée des affaires de la famille, par exemple, après avoir été juge aux affaires matrimoniales - soit dans un domaine d'activité différent - passage du parquet au siège. Eventuellement, il accède à un poste de chef de juridiction. Ces nouvelles fonctions peuvent avoir une incidence sur le choix des innovations qu'il va chercher à faire accepter par ce tribunal et sur l'ordre dans lequel il proposera de les introduire. Par exemple, il voudra étendre à un secteur ou au tribunal tout entier, une solution, la rotation des magistrats dans les différentes fonctions, qui lui aura donné satisfaction dans son activité antérieure.

Mais le contexte que le magistrat trouve dans ce deuxième tribunal est également différent. Ni les problèmes à affronter, ni les ressources disponibles ne sont les mêmes que dans le tribunal 1. Et quand le magistrat passera ensuite du tribunal 2 au tribunal 3, ce même processus se reproduira. Ainsi, à chaque passage d'un magistrat d'un tribunal à un autre, c'est tout un "répertoire" de solutions éprouvées et d'innovations qui est confronté à un ensemble particulier de problèmes et de ressources locales, ainsi qu'à un contexte institutionnel différent. C'est de cette confrontation qu'émergent précisément d'autres innovations.

### **Le problème du successeur**

Envisageons maintenant la situation au premier tribunal, après le départ du magistrat A et son remplacement par le magistrat B. Celui-ci est à son tour confronté aux problèmes généraux de cette juridiction ainsi qu'à ceux, plus spécifiques, de son secteur d'activité. Il trouve en place des manières de faire particulières, certaines récentes, d'autres plus anciennes, introduites par ses prédécesseurs. Par exemple, s'il s'agit d'un juge civil, il trouve des modalités locales de répartition des dossiers entre les trois membres de la chambre, certaines habitudes de travail en rapport avec le greffe, des formules simplifiées pour la rédaction de certaines catégories de jugement, etc. Il peut alors choisir entre différentes lignes d'action. La première se limite à laisser les choses en l'état, soit parce qu'il estime que les solutions existantes sont adaptées pour faire face à la situation, soit parce qu'il n'a pas de dispositions alternatives à proposer, tout au moins pour le moment, soit encore parce qu'il ne s'intéresse pas directement à cet aspect du

travail - la gestion des affaires - et investit davantage dans la partie proprement judiciaire du métier de magistrat. Une autre voie consiste, au contraire, à vouloir modifier les modalités d'organisation ou de réalisation du travail rencontrées. Le magistrat souhaite revenir sur les innovations introduites par ses prédécesseurs, pour les simplifier, les mettre à jour ou leur apporter des compléments. Par exemple, il cherchera à changer les formules simplifiées utilisées pour la rédaction des jugements en fonction de ses propres conceptions. Ou bien encore, en supposant que notre magistrat soit le vice-président d'une chambre chargée des affaires de la famille, il cherchera à obtenir que les attributions pénales afférentes à ces affaires - les non représentations d'enfant, les défauts de paiement des pensions alimentaires - soient ajoutées à la compétence de son service. Il pourra aussi demander que les juges des enfants viennent participer aux audiences de sa chambre en tant qu'assesseurs.

Le tribunal, en tant qu'unité organisationnelle, entre ainsi dans un nouveau processus d'ajustement, qui consiste dans la mise en oeuvre plus ou moins systématique et durable des solutions apportées par chaque nouveau magistrat. Grandes transformations et petites réformes se mêlent inextricablement dans ce processus.

#### **4. LE DEVENIR DES INNOVATIONS**

Regardons maintenant ce que deviennent les innovations dans l'histoire du tribunal, en gardant à l'esprit qu'il s'agit ici de transformations qui sont en rupture avec les habitudes locales.

##### **Des innovations précaires**

Certaines innovations ont un caractère tout à fait temporaire. Elles ne durent que le temps de la présence dans la juridiction du magistrat qui en est responsable, n'étant pas liées fermement à l'ensemble des routines de ce tribunal. Un exemple typique, déjà présenté plus haut, est la création de ce fichier des chéquiers volés, dans le tribunal où nous l'avons observée. Au départ du substitut responsable, cette initiative a été abandonnée, n'étant pas reprise par son successeur.

### **Des innovations durables mais non diffusées**

D'autres innovations ont une vie plus durable. Certaines d'entre elles continuent à fonctionner d'une façon relativement isolée, comme une sorte d'enclave : on n'y apporte aucune modification, l'inertie du système les laisse en place tant que les personnes chargées de les faire fonctionner - généralement des membres du greffe - appartiennent à la juridiction. C'est seulement à l'occasion du départ de ces personnes que viennent à disparaître, de façon abrupte, ces "innovations" ayant connu une existence de longue durée, mais pas de diffusion hors de la juridiction.

### **Des innovations qui dérivent**

Certaines innovations durables voient leur fonctionnement d'origine affaibli de façon graduelle, notamment à l'occasion du remplacement des membres des unités qui les prennent en charge. Le meilleur exemple que nous en ayons, sans doute pas unique, est celui d'un service d'accueil des justiciables, créé il y a plusieurs années, avec à sa tête un greffier. En raison de sa qualification, celui-ci était capable non seulement de guider les personnes arrivant au tribunal vers les différents services, mais aussi de leur suggérer les démarches à entreprendre compte-tenu de leur problème, après les avoir écoutées. Ce greffier ayant été appelé à d'autres fonctions, le service d'accueil a été pris en charge par des personnes de moindre qualification, et se trouve finalement sous la responsabilité du concierge du tribunal, qui se limite à fournir certains formulaires et des indications sur la localisation des services dans le palais.

### **Des innovations qui s'imposent**

Enfin, il arrive que l'innovation touche de façon effective les structures plus fondamentales du tribunal. Les modes de fonctionnement de ces services se trouvent modifiés d'une manière profonde. Ils restent néanmoins soumis à des transformations partielles qui se succèdent et qui les complètent. Une illustration peut être offerte par l'introduction de la chaîne pénale - c'est à dire une segmentation des opérations à effectuer au cours de la procédure. Cette organisation du travail, une fois établie, peut



subir des modifications liées notamment à son informatisation, à la "verticalisation" de certains secteurs d'activité, ou encore à la mise en place de modalités différentes de préparation des audiences pour certains types d'affaires. Autour d'une même structure de base, la "chaîne pénale", s'instaure alors progressivement une variété de configurations du travail, en évolution constante. C'est seulement en considérant les changements qui interviennent dans ces structures de base que l'on peut distinguer entre les innovations mineures, qui améliorent simplement le fonctionnement du système, et les transformations majeures, qui imposent des modalités complètement nouvelles de traitement des affaires. A titre d'illustration, la verticalisation intégrale du fonctionnement du parquet, telle qu'elle a été effectivement expérimentée dans quelques tribunaux, se propose de rompre entièrement avec la structure préalable, en se heurtant alors à toutes les implications non prévues de la mise en oeuvre d'un tel changement.

### **La différenciation des juridictions**

Le mode de fonctionnement de chaque tribunal porte la trace des modifications successives qu'il a subies. Généralement, ces modifications ont affecté un secteur particulier, mais elles ont pu concerner, exceptionnellement, l'ensemble de la juridiction, à l'occasion, par exemple, du passage d'une équipe dirigeante à volonté réformatrice affirmée. Sur le plan organisationnel, un tribunal apparaît ainsi comme un ensemble composé de structures et de modes de fonctionnement correspondant à des logiques d'action hétérogènes, parce qu'elles ont été introduites à des moments différents et avec des visées d'efficacité elles-mêmes particularistes. Au sein du tribunal, coexistent alors, à un moment donné, des pratiques générales - en vigueur dans toutes les unités du système judiciaire - des habitudes de travail ou des routines partagées seulement par un ensemble plus réduit de juridictions, et enfin des façons idiosyncratiques, tout à fait locales, de traiter certaines affaires ou certains problèmes.

## **5. LA DIFFUSION DES INNOVATIONS DANS LE SYSTEME JUDICIAIRE**

### **Une carte des innovations**

Dans l'ensemble des tribunaux de grande instance que nous envisageons ici, une solution innovatrice donnée occupe un certain "territoire" à un moment précis. C'est à dire qu'elle est présente dans différentes juridictions, éventuellement sous des formes ou avec des appellations diverses, mais que l'on peut l'identifier comme faisant partie d'une même "famille" d'innovations. On pourra donc dresser une sorte de carte de tous les points du système judiciaire où ce dispositif existe. Cette carte, dans notre perspective, constitue un reflet des itinéraires des magistrats qui ont introduit cette innovation, qu'il s'agisse des "inventeurs" mêmes de celle-ci, ou de ceux qui s'en sont fait les promoteurs après en avoir eu connaissance par des collègues de travail ou des camarades de promotion, par des circulaires officielles, ou par d'autres circuits d'information.

Cette carte de l'innovation se modifie en permanence, comme sous l'effet d'une "vague" qui se propagerait à travers l'ensemble des tribunaux. C'est donc une carte changeante, dans la mesure où les unités qu'elle inclue ne sont plus les mêmes d'un temps à un autre. De plus, on peut construire une telle représentation pour chaque innovation considérée ; et l'on peut alors concevoir, pour les multiples transformations en cours, l'ensemble des cartes montrant la présence de ces dispositifs dans les tribunaux.

### **Une diffusion par imitation**

Cette forme de propagation de l'innovation se rapproche plutôt des modèles de diffusion par contagion ou par imitation, dans lesquels l'innovation est transmise d'un acteur à l'autre de façon individuelle, ou grâce à l'appui d'agents médiateurs plus collectifs - leaders d'opinion, presse spécialisée, associations professionnelles. La diffusion d'un dispositif nouveau dans ce système ne dépend donc pas tant de la démonstration de son adéquation et de son efficacité, que de sa reprise successive par de nouveaux vecteurs, elle-même soutenue par une logique d'appropriation et de réinterprétation des solutions proposées.

Un exemple actuel est donné par la diffusion des contrats de procédure. L'adoption de cette innovation, qui porte sur la mise en état des affaires civiles, s'est faite en pratique par des échanges entre magistrats de juridictions différentes. Elle est animée par une variété d'objectifs et de préoccupations pratiques qui n'obéissent pas tous à une même conception de l'efficacité du traitement des affaires. En fait, on appelle "contrat de procédure" un ensemble très divers de dispositifs, dont les uns visent surtout à mieux prévoir le déroulement des procès, en en fixant les échéances, et les autres à mieux contrôler l'activité des avocats en ce qui concerne l'échange des pièces. Mais on constate déjà que certaines juridictions, qui étaient à l'origine de ce nouveau mode de gestion des affaires civiles, l'ont abandonné en grande partie, parce qu'il n'apportait pas d'amélioration suffisante aux yeux des magistrats, alors que d'autres tribunaux reprennent avec des formules partielles ou modifiées.

La spécificité de ce modèle de diffusion par imitation se marque ainsi, dans l'institution judiciaire, par le fait qu'une innovation introduite dans un tribunal donné à un moment particulier ne présente pas nécessairement un caractère stable. Certaines innovations adoptées à la crête de l'onde de propagation s'avèrent vite inopérantes dans le contexte particulier de telle ou telle juridiction. Et même les transformations qui se sont enracinées sont soumises à des modifications successives, de sorte qu'elles vont, avec le temps, se différencier dans les juridictions qui les mettent en pratique - non sans continuer à appartenir formellement à une même famille de dispositifs.

## **6. QUEL CHANGEMENT DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE ?**

### **Logique d'ensemble et initiatives locales**

L'introduction de nouvelles façons d'organiser l'activité des magistrats et du secrétariat-greffe ne touche donc pas de façon uniforme l'ensemble des tribunaux. Elle affecte de manière sélective, pour ne pas dire aléatoire, différentes juridictions, ce qui confère au système judiciaire - vu comme un tout - cette surprenante apparence faite d'ordre et de désordre. D'une part, on assiste à une profusion d'initiatives intéressantes, mais d'autre part on ne peut pas s'empêcher de constater que le développement de ces innovations garde souvent un caractère ponctuel et précaire.



Adopter ce point de vue ne signifie nullement que ce mode d'introduction des innovations dans les juridictions conduise l'institution toute entière "à la dérive" : d'une part, les tribunaux de grande instance sont soumis aux règles de droit et de procédure, qui définissent des fonctions et des attributions et prescrivent la réalisation de certaines opérations selon des modalités d'exécution et des délais précis, fixant ainsi certaines limites aux initiatives des magistrats. D'autre part, certaines innovations, portant sur des aspects plus importants de l'organisation du travail et soutenues par les services centraux de la Chancellerie, s'imposent finalement dans une majorité de tribunaux et contribuent de ce fait à l'homogénéité du fonctionnement de l'institution. En témoignent, par exemple, l'utilisation, aujourd'hui généralisée, de formules simplifiées pour la rédaction des jugements dans certaines matières, ou encore, sur un plan plus fondamental, la tendance à spécialiser les chambres qui sont chargées du traitement des affaires familiales - de sorte que les juges aux affaires matrimoniales exercent ces fonctions de manière quasi-exclusive.

### **L'exemple de l'informatique**

Toutefois, il existe bien une tension entre la pression vers l'uniformité et la diversité produite par les mécanismes locaux d'introduction et d'adaptation des nouveaux dispositifs. Cette tension peut être illustrée par la manière dont s'est faite l'implantation des ordinateurs dans les juridictions et l'informatisation consécutive de la gestion des affaires. Un vaste programme d'équipement avait été lancé par la Chancellerie, qui souhaitait doter les tribunaux de machines et de logiciels répondant à des normes communes. La réalisation d'un tel projet exigeait la mise au point de solutions éprouvées, applicables de façon très générale dans les divers types de juridictions ou de services spécialisés.

Cependant, certains tribunaux se sont équipés très vite en matériel informatique sans attendre l'achèvement de ce plan d'ensemble, qui s'est d'ailleurs avéré très lent dans son développement. Des chefs de juridictions et des greffiers en chef dynamiques ont fait alors appel à des ressources locales et ont développé des programmes spécifiques en vue de la réalisation de certaines activités, par exemple la tenue de fichiers pour le suivi des expertises ou les demandes d'aide judiciaire. Ces expériences locales ont connu une certaine diffusion, selon les mêmes modalités de propagation que nous avons décrites plus-haut.

On assiste donc aujourd'hui à un double développement de l'informatique dans les tribunaux : certaines applications correspondent bien au projet global du Ministère de la justice, tandis que d'autres, issues des initiatives locales, ont acquis également une notoriété suffisante pour servir de modèles à des juridictions désireuses de suivre cette voie de modernisation. L'intégration de ces deux axes de développement de l'informatisation dans les tribunaux ne va pas sans difficultés d'ordre technique, juridique et organisationnel. Les problèmes à affronter témoignent encore de la présence simultanée, au sein du système judiciaire, de modalités de travail uniformes et partagées, et de multiples configurations locales hétérogènes. Pour comprendre véritablement le développement de l'informatique au sein de l'institution judiciaire, il ne suffit donc pas de considérer la mise en oeuvre du programme directeur lancé par la Chancellerie. Il faut tenir compte de l'imbrication forte, encore que variable suivant les juridictions, de l'implantation d'équipements et de programmes venus du centre et de multiples réalisations locales. Parfois ces dernières initiatives viennent suppléer les manques du système officiel, et parfois elles entrent en conflit avec lui. Dans les juridictions les plus innovatrices, on cherche à développer les connexions entre les deux systèmes pour une meilleure utilisation des possibilités de l'informatique.

### **La maîtrise du changement échappe à l'autorité centrale**

Sur le plan du développement de l'informatique, comme sur bien d'autres aspects de l'organisation judiciaire, on peut penser que la maîtrise du changement échappe pour une large part à l'autorité centrale. Il faut admettre que bon nombre des transformations dans lesquelles l'institution est engagée s'opèrent en dehors des programmes officiels de modernisation et que l'introduction des innovations comme leur modification ou leur abandon s'effectuent souvent sans référence directe à une évaluation systématique de leur efficacité.

Il reste qu'un tel mode de changement, qui se diffuse par imitation dans un grand nombre d'unités a pour vertu de favoriser la prolifération des expérimentations locales et qu'il permet un sorte de "sélection naturelle" de certains dispositifs organisationnels, particulièrement adaptés aux problèmes de la gestion des affaires.

Cette sélection s'effectue, comme on l'a expliqué, à travers deux phénomènes : la mobilité des magistrats - qui est à la fois un facteur de propagation des innovations et une cause de leur précarité - et les ajustements qui s'effectuent au sein de chaque

tribunal. Cette deuxième dimension de l'adoption des innovations va être étudiée de façon plus approfondie maintenant, en examinant le rôle des dirigeants dans la mise en oeuvre des transformations du fonctionnement judiciaire.

#### NOTE

(1) Une autre étude a porté, antérieurement sur l'organisation travail judiciaire dans les tribunaux d'instance : Marcel Proulx, Werner Ackermann, "Cloisonner pour gérer. Les tribunaux d'instance", **Gérer et comprendre**, décembre 1987, pp. 15-25.



## CHAPITRE 2

### MODALITES DE DIRECTION ET STRUCTURE DES RELATIONS

#### DANS LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

##### 1. LE CHANGEMENT DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE ET LES MODES DE DIRECTION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

Ce chapitre examine les transformations du fonctionnement des tribunaux de grande instance en les rattachant aux pratiques de gestion et à la dynamique des relations qui s'instaurent entre les principaux responsables de ces unités, en premier lieu les magistrats, mais aussi les cadres du secrétariat-greffe.

En effet, la manière dont s'opère le changement dans le fonctionnement judiciaire est, pour une part importante, l'expression concrète des modes de direction propres aux juridictions. Par modes de direction, nous entendons ici les orientations et les pratiques qui sont développées et mises en oeuvre par les dirigeants des tribunaux pour faire face aux problèmes du fonctionnement de leurs juridictions et y introduire les changements qu'ils estiment nécessaires. Ces changements, d'une certaine ampleur et d'une certaine durabilité, traduisent à la fois leurs préférences personnelles, leurs compétences particulières et leur interprétation des directives plus générales émanant de la Chancellerie (1). Les modes de direction ne peuvent être étudiés et caractérisés sans référence à la structure d'autorité qui est propre aux tribunaux. On sait qu'on a affaire à une organisation "bicéphale" : chaque juridiction est composée de deux sous-ensembles, le siège - les formations de jugement - et le parquet - le ministère public exerçant les poursuites au nom de l'Etat - ayant chacun à sa tête un magistrat, le président du tribunal et le procureur de la République. On peut même parler de structure "tricéphale" si l'on considère que le greffier en chef, responsable du greffe, qui assure la gestion matérielle du tribunal et celle du personnel administratif "sous le contrôle" des chefs de juridiction, contribue à part entière à l'organisation des activités du tribunal.

Cette structure d'autorité implique tout un ensemble de relations entre les responsables des tribunaux, magistrats, et cadres du secrétariat-greffe, dont certaines sont prévues et prescrites par les règles de l'organisation judiciaire, tandis que d'autres sont laissées à l'initiative des personnes concernées. Or, ces relations se développent sous des formes différentes suivant les tribunaux. Plusieurs configurations peuvent être distinguées, en effet, selon les modalités particulières de coopération et de conflit qui s'instaurent entre les fonctions de direction. A leur tour, ces configurations jouent un rôle décisif dans la définition des priorités et la mise en oeuvre des changements (2).

Avant de présenter nos résultats, nous donnerons quelques indications sur les tribunaux étudiés et sur les principales transformations que nous avons pu y constater au cours de l'étude. On caractérisera ensuite les modes de direction observés, avec les structures relationnelles qui leur correspondent. On s'efforcera de montrer que les changements introduits sont fonction de ces configurations se traduisant par des modalités d'action différentes en matière de gestion.

## 2. HUIT TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE FACE AU CHANGEMENT

Cette analyse porte sur huit tribunaux dont cinq ont trois chambres, tandis que les autres comportent respectivement une, deux ou cinq chambres. Un tel choix, permettant d'assurer la comparaison entre des unités de taille voisine, repose sur le constat que les tribunaux à trois chambres constituent des juridictions moyennes offrant une certaine complexité organisationnelle. Deux unités (les tribunaux A et B) ont fait l'objet d'un suivi longitudinal portant sur deux années. Elles avaient donné lieu à une première enquête et à une analyse monographique (3). Cette enquête a été prolongée de manière à suivre leur évolution. D'autres juridictions ont été étudiées de façon analogue, mais pendant une période plus courte (tribunaux D, E, F et H). Enfin, l'analyse a été limitée dans certains cas (tribunaux C et G) à l'examen d'aspects spécifiques du fonctionnement, particulièrement intéressants du point de vue de la gestion. Les principales caractéristiques des tribunaux et de l'enquête figurent dans le tableau I ci-dessous.

Dans toutes les unités étudiées, l'enquête a comporté des entretiens avec les chefs de juridiction et les principaux responsables de service, magistrats et greffiers en chef. Ces

**Tableau I :**  
**Caractéristiques des TGI et de l'enquête effectuée**

T.G.I.	Nombre de chambres	Nombre d'affaires terminées		Etude de l'organisation interne		
		civil (1)	pénal (2)	suivie	à un moment donné	partielle
A	3	2000	4800	*		
B	3	2300	4100	*		
C	3	1900	3500			*
D	2	1600	2300		*	
E	3	3000	5100		*	
F	5	4200	6500		*	
G	1	1600	1600			*
H	3	2400	5400			*

(1) Le volume annuel des affaires civiles terminées est représenté ici par une valeur moyenne arrondie, calculée pour les trois dernières années précédant l'enquête.

(2) Nombre des jugements rendus, au pénal, en moyenne, au cours des trois dernières années précédant l'enquête.



entretiens ont porté sur leur activité, notamment en matière de gestion, sur la manière dont ils conçoivent leur fonction dans le tribunal et sur les relations qu'ils entretiennent avec les autres personnes qui participent à l'exercice de la justice. Dans l'ensemble des juridictions étudiées, plus de 70 entretiens ont ainsi été réalisés.

Si l'on veut caractériser le changement judiciaire dans les tribunaux observés, une double constatation s'impose : d'une part, la présence d'une très grande diversité des transformations introduites, et, d'autre part, le caractère généralement sectoriel et encore précaire de ces transformations.

Il n'y a pas lieu de détailler ici toutes les innovations observées. Mentionnons seulement celles qui ont des implications fortes pour la gestion des affaires. Tout d'abord, on constate, en ce qui concerne la structure du parquet, sa "verticalisation" complète dans l'un des tribunaux (C) ; dans un autre (B), la création d'un fichier des chèquiers volés, dans le cadre d'une verticalisation plus limitée (4) ; enfin, des modifications importantes de la répartition des tâches (tribunaux E et H). Toujours en matière pénale, des procédures simplifiées et plus rapides de convocation des prévenus ont été adoptées dans les tribunaux A, C, E, et F. En matière civile, on observe le développement de pratiques de conciliation par le magistrat (tribunal D) et des tentatives d'introduction, sous des formes assez différentes, des contrats de procédure : ils ont été implantés, au moins pour une période, dans les tribunaux C et D, et d'une manière plus partielle au tribunal E ; des projets d'introduction ont été proposés et discutés avec le barreau dans les tribunaux A et B. Par ailleurs, on peut observer l'introduction d'applications informatiques locales d'une certaine importance dans les tribunaux D, E, G et H, s'ajoutant à l'implantation des systèmes informatiques proposés par la Chancellerie. Elles concernent, par exemple, le suivi des expertises et la gestion du personnel. Enfin, sur le plan de l'organisation du travail judiciaire, aussi bien au niveau des magistrats qu'au sein du secrétariat-greffe, il faut indiquer la mise en oeuvre, dans certains tribunaux (C et E), de politiques de rotation des personnes dans les différentes fonctions pour favoriser la polyvalence, éviter la routinisation des tâches et permettre une utilisation maximale des compétences.

Le tableau II ci-dessous montre la diffusion inégale de ces changements dans les tribunaux observés. Il ne faut pas conclure de ce tableau que l'on pourrait classer les juridictions selon leur degré de modernisation, pas plus qu'il ne faudrait inférer immédiatement de la présence d'innovations une efficacité accrue au plan de la gestion. Il faut en effet rappeler ce qui a été signalé dans le premier chapitre : ces innovations présentent des degrés très variables d'institutionnalisation et restent souvent confinées à

**Tableau II :**  
**les innovations dans les TGI étudiés**

TGI	Innovations introduites (ou en cours d'expérimentation)			
	Verticali- sation (parquet)	Convocations simplifiées (pénal)	Contrats de procédure (civil)	Applications informatiques locales
A		*	en projet	
B	partielle		en projet	
C	*	*	*	
D			*	*
E		*		*
F		*	partiel	
G				*
H	*			*



des secteurs très particuliers du fonctionnement du tribunal. Elles n'ont alors pas d'incidence forte sur l'activité des autres formations et services.

Les différences qui apparaissent entre les juridictions du point de vue des modifications introduites dans leur organisation, aussi bien au civil qu'au pénal, nous amènent alors à poser la question du rapport entre l'introduction du changement et les structures de direction des tribunaux. La présence ou l'absence de certaines transformations dans les juridictions observées peuvent-elles être reliées aux caractéristiques de la direction des juridictions ?

Pour répondre à cette question, on examinera maintenant les tribunaux étudiés en distinguant quatre groupes caractérisés à la fois par la configuration des relations entre les chefs de juridiction et par les modalités d'introduction des changements.

### 3. CHANGEMENT DIRIGE ET SOLIDARITE ACTIVE ENTRE CHEFS DE JURIDICTION : UNE GESTION VOLONTARISTE

Un premier groupe de juridictions, illustré de la façon la plus nette par les tribunaux C et D, présente des modes de direction qui s'inscrivent dans une politique globale de changement programmé.

Le fonctionnement de ces tribunaux donne lieu à l'élaboration et à la réalisation de projets de transformation dont la finalité englobe autant des objectifs internes - une meilleure efficacité des services - qu'externes - une plus grande maîtrise du flux des affaires et de l'impact des décisions rendues. L'initiative de ces projets et de ces réalisations revient aux responsables du siège et du parquet. Leur mise en oeuvre s'accompagne, autant que nécessaire, d'une concertation et d'une action commune des responsables de la juridiction. Ceux-ci, en effet, s'accordent profondément sur la nécessité d'un changement d'ensemble de l'activité judiciaire et sur le fait qu'une telle transformation passe par le développement d'une gestion plus active et plus systématique touchant tous les aspects du fonctionnement des tribunaux, qu'il s'agisse de l'utilisation des procédures, de la modernisation du travail administratif ou de l'amélioration des relations avec les partenaires de la justice.

Dans ces tribunaux, les changements engagés empruntent des formes différentes. Ils s'adressent en priorité, dans un cas, à l'organisation du travail judiciaire (rotation des

magistrats et du personnel, constitution de nouvelles équipes de travail, introduction de la verticalisation) ; ils visent principalement, dans l'autre, à ouvrir la voie à des pratiques judiciaires nouvelles (par exemple, celle de la conciliation) et à faciliter le travail du secrétariat-greffe par le recours à un équipement modernisé (utilisation de la micro-informatique pour le traitement et le suivi des dossiers). Bien qu'on ait affaire, dans ces deux cas à des transformations portant sur les aspects internes de l'organisation de l'activité du tribunal, il faut noter que ces modifications sont également axées sur l'amélioration de l'action judiciaire vis-à-vis des justiciables, c'est-à-dire sur l'efficacité sociale de la justice.

Pour donner une illustration des formes d'action concertée engagées dans le cadre du changement dirigé, donnons seulement l'exemple de la lutte contre la conduite en état d'ivresse : celle-ci s'appuie, dans l'une des juridictions citées sur une coopération étroite entre siège et parquet - notamment pour réserver le temps d'audience nécessaire à l'évocation de ces affaires dans un délai assez bref - et sur une collaboration suivie avec la police et la gendarmerie. On assiste donc, dans ce secteur, au développement d'une véritable politique judiciaire tendant à promouvoir sur le terrain, par l'efficacité et la coordination des actions publiques entreprises, la répression et la prévention de ces infractions.

Ce type de gestion du changement peut s'effectuer, comme dans le cas qui vient d'être évoqué, en concertation avec les différents partenaires de la justice. Il peut cependant engendrer temporairement des tensions résultant du caractère volontariste des modifications des habitudes de travail jusque là en vigueur dans les juridictions. A l'intérieur des tribunaux, ces tensions émergent plus spécialement entre les chefs de juridiction et les cadres du greffe, tandis que, dans les rapports avec l'extérieur, elles interviennent notamment avec les membres du barreau.

En ce qui concerne le secrétariat-greffe, il est clair, en effet, que l'élaboration et l'application, par les chefs du tribunal, d'une politique qui touche tous les aspects du fonctionnement judiciaire, ne lui laisse pas toujours le temps et les moyens de définir un programme d'action qui lui serait propre. Dans un tel mode de direction, le secrétariat-greffe est considéré tout entier comme l'une des ressources qui permettent aux responsables de la juridiction de parvenir à leurs objectifs. Ceux-ci cherchent à maîtriser eux-mêmes l'ensemble des informations et des compétences indispensables à la réalisation de leurs projets. Ils interviennent très directement dans l'organisation des services et dans l'affectation des personnes. Les cadres du greffe, tout en étant fortement sollicités pour mettre en oeuvre les changements souhaités, voient donc en



fait leur marge de manoeuvre réduite, que ce soit sur les aspects matériels ou humains de la gestion. Même quand ils apprécient le dynamisme des responsables de la juridiction, ils peuvent être amenés à regretter cette limitation de leur autonomie et ils ont du mal à concevoir leur rôle autrement que sous la forme d'un travail d'exécution des opérations programmées.

Quant aux avocats, ils sont également mis à contribution pour la réalisation d'un programme de réforme, mais l'on attend d'eux qu'ils s'ajustent aux attentes des magistrats. Le risque existe alors que les changements voulus ne rencontrent pas leur pleine adhésion. Il peut en résulter, lors de l'application de nouvelles règles relatives à la gestion des affaires, en matière de mise en état notamment, l'émergence d'une opposition qui peut aller jusqu'à s'exprimer occasionnellement, par des actions collectives du barreau. pourtant, cela n'empêche pas, après un temps d'adaptation, que les avocats - surtout les plus dynamiques d'entre eux - viennent à adhérer aux changements imposés, parce que ceux-ci leur apportent également une amélioration dans la gestion des affaires qu'ils traitent.

En définitive, ce qui caractérise ce mode de gestion, c'est bien la définition, par les chefs de juridictions, des priorités de l'action judiciaire, des moyens appropriés pour les réaliser, et des étapes de la mise en oeuvre des projets retenus. L'émergence d'un tel mode de direction suppose une large entente et une collaboration étroite entre le président du tribunal et le procureur de la République. Cette entente, même si elle ne porte pas sur le détail de tous les projets - certains étant propres à l'un ou l'autre secteur du tribunal - concerne en tout cas le type de transformations souhaitées et les modalités de leur introduction. Il s'agit d'une politique volontariste, qui ne s'arrête pas au constat des contraintes et des insuffisances existantes et qui, pour atteindre ses buts, n'hésite pas à bouleverser les modes de fonctionnement en place.

Pour résumer, l'entente entre les chefs de juridiction - non seulement une "bonne entente", mais bien leur accord fort sur des projets précis - est ici la condition sine qua non de la mise en oeuvre de modes de direction visant la rationalisation de l'activité judiciaire et l'implantation durable de nouvelles formes d'organisation du travail.

On peut rattacher à cette configuration d'entente active le fonctionnement d'une troisième juridiction, le tribunal de grand instance G. On y trouve, en effet, un souci de modernisation et d'efficacité partagé par les chefs de juridiction, secondé dans leurs projets par le greffier en chef du tribunal. Ce mode de fonctionnement est toutefois dans le cas du tribunal G, moins tourné vers l'introduction de nouvelles pratiques judiciaires.

Il s'agit d'une petite juridiction, dotée de locaux modernes et d'équipements informatiques qui lui permettent de traiter d'une manière satisfaisante le flux des affaires tant au civil qu'au pénal. Tout en restant ouverte à des améliorations pouvant être apportées au fonctionnement établi - par exemple, un système de communication informatisé proposé par le barreau - la juridiction est moins soucieuse d'introduire d'autres innovations, qu'il s'agisse des procédures ou de l'organisation du travail, que de maintenir un fonctionnement efficace. Le tribunal G apparaît, en quelque sorte, comme un tribunal "modernisé", plutôt que comme un tribunal "modernisateur".

#### **4. ABSENCE DE CONCERTATION ENTRE CHEFS DE JURIDICTION ET INTRODUCTION DE CHANGEMENTS PONCTUELS : UNE GESTION D'OPPORTUNITE**

On vient de souligner l'importance décisive que revêt l'existence d'une volonté partagée des chefs de juridiction pour la mise en oeuvre d'un changement programmé. Que se passe-t-il lorsque cette volonté n'est incarnée véritablement que par l'un des responsables, alors que l'autre reste partisan d'une conception plus traditionnelle de son rôle, ne prête qu'un intérêt limité aux problèmes de gestion qui se posent au tribunal et ne cherche en tout cas pas à introduire des modifications pouvant altérer l'équilibre atteint ?

Dans une telle situation d'absence de concertation, le responsable le plus dynamique a tendance à rechercher des appuis et des alliances auprès des autres membres du tribunal, parmi les magistrats ou parmi les cadres du greffe. Cette situation est illustrée, dans nos observations, par les tribunaux A, E et H. Ceux-ci présentent des configurations d'interaction bien distinctes, qui reflètent différentes modalités de recherche de l'efficacité.

##### **Le changement négocié à travers des alliances avec les magistrats**

Au tribunal A, le président est partisan d'une action de rationalisation du fonctionnement judiciaire, tandis que le procureur de la République est surtout soucieux



de garder une certaine distance dans la conduite de l'action publique et s'engage peu dans les relations de coopération tant au sein de la juridiction qu'avec ses partenaires institutionnels. L'introduction de nouveaux modes de gestion en peut donc être ici l'objet d'un accord au sommet qui serait mis en oeuvre conjointement par les deux responsables.

Faute de pouvoir engager, avec le concours du procureur, un changement programmé, le chef du siège a essayé de mobiliser successivement les capacités d'action des magistrats responsables des chambres, autour de projets plus limités concernant leur domaine d'action particulier. C'est le cas, par exemple, du fonctionnement de la formation juridictionnelle chargée des affaires familiales. Mais les modifications introduites ne sont pas organisées selon un plan d'ensemble de transformation de la juridiction. Elles ont été développées en fonction des opportunités et des propositions qui se sont faites jour soit dans le tribunal, soit chez les partenaires de la justice. C'est ainsi que, dans le domaine de la mise en état, qui avait été soumis à de fortes critiques en raison de l'encombrement du rôle, aucune solution du type des contrats de procédure n'avait été développée avant qu'elle ne soit proposée par les membres du barreau. Toutefois, dès que cette proposition a été faite, le président du tribunal et les magistrats concernés ont coopéré à la mise en place expérimentale de cette pratique.

Par ailleurs, le tribunal est assez mal loti du point de vue des locaux et de l'équipement bureautique et informatique. L'action visant à améliorer le cadre matériel de travail a certes constitué une préoccupation centrale pour le greffier en chef du tribunal, mais celui-ci n'a pas joué un rôle moteur dans les différentes réorganisations sectorielles qui ont été engagées. La mise en place d'un nouvel ordinateur, par la Chancellerie, n'a pas apporté le changement attendu dans la gestion des affaires. Il y a bien eu des initiatives prises dans ce domaine, mais elles n'ont pas non plus connu un développement significatif.

Plus généralement, dans cette juridiction, les changements opérés se caractérisent par deux traits. D'une part, chaque pratique nouvelle a donné lieu à une concertation avec les magistrats directement concernés. D'autre part, ce sont les magistrats eux-mêmes qui ont eu à définir concrètement la façon de procéder qui semblait convenir aux objectifs que l'on voulait atteindre. Ceci est vrai aussi au niveau du parquet, où l'ensemble des relations nécessitées par l'administration quotidienne des affaires, compte tenu du parti pris de recul observé par le procureur de la République, a été assuré par le premier substitut. Par exemple, le recours à des procédures simplifiées de convocation des

prévenus par les officiers de police judiciaire est dû à l'initiative de ce magistrat et repose sur les bons rapports qu'il a établi avec les juges du siège.

On peut voir dans le tribunal A un modèle de gestion opérant par la délégation et la concertation au niveau de chaque secteur. Ce type de gestion très pragmatique et ponctuelle, dépendant de réseaux d'alliance et d'accords limités, confère un aspect délimité, voire éclaté, aux innovations introduites. Tout en encourageant l'initiative personnelle et en favorisant la prise de responsabilité, il fait dépendre les réalisations mises en place de la permanence des magistrats dans les fonctions qu'ils occupent. L'absence d'une alliance plus forte entre les responsables de la juridiction et les cadres du greffe rend peut-être compte du rôle moins dynamique qu'a joué le secrétariat-greffe dans la modernisation de ce tribunal.

### **La priorité donnée à la modernisation du palais de justice et le rôle accru du greffier en chef**

Le tribunal E se caractérise également par l'absence de relations entre président et procureur de la République. Ici encore, c'est le président qui joue un rôle moteur dans les changements apportés au fonctionnement du tribunal, tandis que le procureur délègue entièrement les questions de gestion au premier substitut. Toutefois, à la différence du tribunal précédent, une grande partie de l'effort du président a été consacré à l'aménagement d'un cadre de travail modernisé, considéré comme un élément essentiel de la vie de la juridiction. La priorité a donc été donnée à tous les aspects matériels de l'activité judiciaire : palais rénové et en parfait état, introduction de l'informatique et des moyens de travail les plus efficaces. L'accent a été mis aussi sur le développement des communications avec les autres institutions locales, à la fois pour assurer la représentation de la justice dans la vie de la cité, et pour faciliter, matériellement et socialement, les actions de modernisation entreprises.

Dans une telle perspective de travail, une relation se trouve particulièrement valorisée, celle entre le président du tribunal et le greffier en chef. Tous deux "gestionnaires" de la juridiction, ils conduisent ensemble les actions de rénovation et d'aménagement des services. Le tribunal c'est "leur chose". Ils développent ensemble les contacts avec les autorités locales, et, dans ces contacts, ils valorisent le travail réalisé en commun pour mobiliser les soutiens nécessaires.



Dans une telle orientation, certaines innovations s'appuyant sur le développement d'applications informatiques locales, concernant, par exemple, le suivi de l'expertise et de l'aide judiciaire, trouvent naturellement leur place dans la réorganisation des services du greffe. Ces applications donnent satisfaction par leur efficacité, mais elles ont aussi entraîné des mutations internes auxquelles les fonctionnaires se montrent réticents. Le greffier en chef peut toutefois se prévaloir, en cas de conflit, de l'appui du président du tribunal pour les mener à bien.

Cette gestion, qui donne la priorité aux aspects matériels et techniques du fonctionnement du tribunal, accorde aussi une attention considérable au climat relationnel, comme un élément complémentaire de la mise à disposition d'un cadre de travail satisfaisant. Cela se marque par l'organisation de différentes rencontres, allant au-delà de la sphère professionnelle strictement définie et aboutissant, comme le confirment les membres du tribunal, à une "bonne ambiance". Cependant, cette intégration à caractère "social" des membres de la juridiction ne s'accompagne pas d'une intégration aussi délibérée des différentes fonctions sur le plan judiciaire. Chaque magistrat dispose d'une très grande latitude, de sorte que, malgré les améliorations d'ensemble apportées au cadre de l'activité, on se trouve ici, dans chaque secteur, proche d'un certain laisser-faire en matière de gestion. Sans être dépourvu d'efficacité, le traitement des affaires dans les différentes chambres n'a pas donné lieu à la recherche de solutions originales sur le plan des pratiques judiciaires.

La latitude laissée aux magistrats n'empêche pas le président d'avoir une stratégie globale de développement pour son tribunal. En fait partie, notamment, le dédoublement de la chambre correctionnelle et la création d'une section supplémentaire de cette chambre, à compétence mixte civile et pénale, chargée plus spécialement du contentieux de la circulation. Sa création vise donc à assurer une efficacité plus grande dans le traitement de ces affaires. Elle a pu être obtenue grâce à une répartition complexe des magistrats à travers les différentes formations juridictionnelles, ce qui entretient une certaine polyvalence des magistrats en même temps qu'une utilisation plus poussée des ressources disponibles. La constitution du tableau de service nécessaire pour ce dédoublement traduit encore une vision gestionnaire, plutôt que spécifiquement judiciaire, du rôle du président du tribunal.

## La séparation des responsabilités de gestion

Dans une troisième juridiction (H), on constate une même absence de concertation entre les deux responsables de la juridiction, mais qui n'est pas assortie du contraste entre le repli d'un responsable et l'engagement de l'autre.

Le président a pris en charge le tribunal à un moment où la modernisation du palais de justice était achevée. Son souci n'est pas de construire un palais de justice (comme dans le cas précédent) ou de le rénover, mais seulement de maintenir le cadre de travail existant. Par ailleurs, le fonctionnement des chambres donne satisfaction. Il est laissé à la responsabilité de chaque vice-président et le président de la juridiction peut prendre du recul. A la différence de ce que nous avons remarqué au tribunal A, il n'intervient pas directement au plan de l'activité judiciaire, et ne cherche pas à proposer ou à imposer telle ou telle solution particulière. Ici, le président n'intervient ni au plan pratique et matériel, ni au plan du fonctionnement des chambres. Son rôle, tel qu'il le délimite lui-même, consiste à veiller au bon fonctionnement de l'ensemble.

De son côté, le procureur, dont l'arrivée est également récente, cherche au contraire de façon très active à modifier l'organisation et les modes du fonctionnement du parquet. En particulier, il s'emploie à mettre en oeuvre une nouvelle répartition des tâches parmi les substituts (passant d'une distribution des affaires par secteurs géographiques à une répartition par matières) et à créer les bases d'une chaîne pénale dans les services du secrétariat-greffe. Il se trouve confronté sur ce dernier point à un découpage traditionnel qui place le greffe correctionnel sous la dépendance du greffier en chef du siège. L'introduction de la chaîne pénale appellerait donc un bouleversement dans la structure du secrétariat-greffe, pour lequel il n'y a ni consensus, ni concertation entre les responsables du tribunal. Toutefois le procureur a développé avec les services du greffe qui relèvent du parquet des applications informatiques locales qui font de ce secteur un pôle d'innovation au sein du tribunal.

Pour résumer, dans les trois tribunaux A, E et H on a affaire à une absence de relation véritable entre les deux chefs de juridiction, mais cette situation conduit les responsables intéressés par la modernisation à développer des lignes d'actions différentes. Dans le premier cas, il s'agit pour le président de faire passer certaines innovations judiciaires en s'appuyant sur le concours des magistrats intéressés. Dans le deuxième, la priorité a été donnée, par le président et le greffier en chef, à l'aménagement matériel et technique du tribunal ainsi qu'à la recherche d'un climat de convivialité. Enfin, dans le troisième tribunal, chaque responsable reste dans son domaine, le président veillant à la



préservation d'un fonctionnement satisfaisant, tandis que le procureur cherche à modifier l'organisation de son secteur et à redéfinir les responsabilités de direction. L'analyse de ces deux dernières juridictions (E et H) sera reprise et approfondie au chapitre suivant.

## **5. BONNE ENTENTE ENTRE CHEFS DE JURIDICTION, MAIS ABSENCE DE PROJETS DE CHANGEMENT : UNE GESTION "REACTIVE"**

Il reste à évoquer les modes de direction observés dans les tribunaux B et F. Dans ces juridictions, les chefs du siège et du parquet entretiennent des relations cordiales et fréquentes, mais leur bonne entente ne semble pas mise au service d'un projet plus large de transformation du mode de fonctionnement de leurs services.

Dans ces tribunaux, la fonction de gestion n'est ni valorisée ni investie pleinement par les chefs de juridiction. Leur rôle est conçu prioritairement sous l'angle de la conduite de l'action judiciaire et de la qualité du travail juridictionnel. On regrette de ne pas disposer des moyens suffisants pour assurer un traitement adéquat de toutes les affaires. Les réformes prônées par la Chancellerie en vue de la simplification du travail sont regardées avec un certain scepticisme. C'est dans un tel contexte que l'on dira que la gestion "c'est du bricolage".

Cette réticence à l'égard des réformes s'appliquant à la gestion des affaires n'empêche par les chefs de ces juridictions de laisser aux responsables des services, magistrats ou greffiers en chef, la possibilité de développer, selon leurs conceptions propres, des formes nouvelles de réalisation du travail. Ces tribunaux ne sont pas sans présenter, eux aussi, des changements et des innovations. On y tente bien certaines expérimentations, mais leur succès et leur survie sont, encore plus qu'ailleurs, liés à la permanence des responsables qui les ont introduites. On peut citer à titre d'exemple, parmi ces innovations ou expérimentations, des initiatives prises dans le domaine de l'accueil des justiciables, la mise en place d'un secrétariat commun pour le tribunal pour enfants, la tentative d'introduction, par un magistrat, de la formule des contrats de procédure, etc. Ces transformations ont pour caractéristique de rester isolées et de ne pas faire appel à des relations d'interdépendance entre les services. Elles peuvent même, dans certains cas, aboutir à contrecarrer les efforts réalisés dans d'autres services. Par exemple, dans

le tribunal B, un accroissement de l'efficacité sur le plan des délais d'audience, réalisé sans concertation avec la chambre pénale, a conduit celle-ci à renvoyer un grand nombre d'affaires, annulant ainsi l'effet des mesures initiales tendant au désengorgement de la chaîne pénale. Par ailleurs, dans ce même tribunal, après une phase où l'on a cherché à donner aux services du greffe plus d'autonomie par rapport aux demandes particulières des magistrats, on observe maintenant le retour à des formes de travail plus éclatées, visant à mieux satisfaire les exigences spécifiques de chaque formation.

Si l'on considère, par exemple, le tribunal F, on a y assisté à des tentatives de réorganisation de la structure du secrétariat-greffe dans le secteur civil. Celles-ci n'ont pas abouti en raison d'un manque de soutien du responsable de la juridiction et d'une absence d'engagement de la part des fonctionnaires concernés, bloqués en raison de leur position statutaire. En matière pénale, on observe la même fragmentation. Une partie des activités est effectuée de façon traditionnelle, tandis qu'une autre relève d'un traitement par ordinateur. Mais le fonctionnement de cet outil informatique s'avère peu fiable et reste de ce fait isolé. Ce tribunal enfin, qui a connu l'introduction d'une fonction d'accueil des justiciables originale et bien organisée, confiée à un greffier choisi pour ses compétences, a laissé se dégrader celle-ci. Il ne reste aujourd'hui qu'un service qui fournit des imprimés et des indications topographiques.

Ce qui caractérise la gestion de telles juridictions, ce n'est donc pas l'absence de changement, mais c'est plutôt le fait que les transformations y restent isolées et que les actions développées par les chefs de la juridiction répondent de manière ponctuelle aux difficultés qui se présentent. C'est ce que l'on peut appeler une gestion "réactive", consistant par exemple, à déplacer du personnel vers les secteurs qui accumulent du retard ou à fermer provisoirement des services que l'on ne peut plus assurer dans des conditions satisfaisantes. Mais les solutions adoptées face à ces difficultés ne débouchent pas sur l'élaboration concertée de mesures visant à prévenir les crises et à assurer un fonctionnement moins soumis aux aléas du flux des affaires et aux variations soudaines des effectifs.

De cette absence d'une politique de gestion découle peut-être le sentiment qui domine parmi les membres de ces tribunaux de se trouver toujours à la limite de la charge de travail supportable et de vivre dans un climat de tension continue, alors même que la production judiciaire de ces unités ne les distingue pas de la moyenne des juridictions de même taille, ni pour le volume d'affaires, ni pour les délais de traitement.



Tout se passe comme si il manquait à ces tribunaux l'intervention mobilisatrice ou rassurante de chefs de juridiction prenant en charge ces inquiétudes, et donnant à leurs membres le support que procure l'image d'un projet modernisateur partagé.

## **6. DIFFERENTES CONFIGURATIONS DES RELATIONS, DIFFERENTES MODALITES DU CHANGEMENT DANS LES JURIDICTIONS**

Partant d'observations empiriques réalisées dans quelques tribunaux de grande instance de taille moyenne, cette analyse débouche sur un certain nombre de remarques plus générales portant sur le rôle des cadres de ces juridictions dans la transformation des modes de gestion.

En considérant tout d'abord les rapports président-procureur de la République, on peut dire que la modernisation des juridictions et la recherche de modes de fonctionnement plus efficaces ne se fait que sous l'impulsion de chefs de juridiction véritablement intéressés par cette orientation et capables de développer des stratégies de changement appropriées. Lorsqu'il y a accord entre les chefs de juridiction, il est possible de mettre en oeuvre un programme de changement qui s'organise dans le temps, et qui s'appuie sur une image modernisatrice dans laquelle les membres des juridictions, et même les partenaires de la justice, peuvent se reconnaître. Une telle manière de diriger le changement a pour avantage d'offrir un cadre unifié aux différentes transformations ponctuelles.

Mais la condition d'un accord des deux chefs de juridictions n'est pas toujours remplie et l'on observe dans ce cas des développements affaiblis de ce modèle de changement dirigé. Différentes configurations d'interaction entre les responsables et les membres du tribunal émergent alors en fonction des circonstances locales. Dans un tribunal, on a observé un développement axé sur la recherche d'alliances avec les magistrats disposés à réaliser une partie des innovations possibles. Dans l'autre, l'effort maximum a été reporté sur la création d'un climat relationnel favorable au sein du tribunal et sur la modernisation du cadre de travail, avec l'appui privilégié d'un greffier en chef dynamique.



Reste que la bonne entente entre les deux magistrats qui dirigent les tribunaux de grande instance n'est pas, à elle seule, porteuse de changement. C'est ce que montre l'exemple des juridictions dans lesquelles cet accord ne s'accompagne que d'un faible investissement des fonctions de gestion par ces magistrats. Ceux-ci donnent la priorité à l'activité juridictionnelle et la gestion, pour eux, se limite à administrer le quotidien et à parer au plus pressé en cas de crise.

Une dernière remarque s'impose en ce qui concerne le rôle du greffe dans les transformations étudiées. Alors que le greffier en chef apparaît investi, formellement, d'un pouvoir spécifique en matière de gestion, nos observations indiquent qu'il n'est jamais, à lui seul, le moteur de l'innovation. Le secrétariat-greffe peut faire preuve de dynamisme, mais à condition d'être soutenu par l'action de chefs de juridiction soucieux d'efficacité. On ne peut pas compter sur la fonction administrative pour tirer d'elle même les ressources nécessaires à sa propre transformation. Ceci s'explique parce que cette fonction ne s'exerce pas de façon autonome par rapport au judiciaire. La rationalisation de la gestion des tribunaux doit prendre place dans des projets qui intègrent explicitement les aspects tant judiciaires qu'administratifs de leur fonctionnement.

## NOTES

(1) Dans une première approche, nous nous étions proposé de caractériser ces modes de direction des tribunaux en termes de "styles de gestion" - voir, Werner Ackermann, Benoit Bastard, "Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire", *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1988, N° 20, pp. 19-48. Cette première formulation est intégrée ici dans une perspective élargie tenant mieux compte de la structure relationnelle particulière qui caractérise la direction des tribunaux.

(2) Nous ne considérons pas la relation entre mode de direction et modalité de changement sous la forme d'un enchaînement causal simple. On observera qu'il existe des mécanismes de renforcement mutuel : telle configuration des relations entre chefs de juridiction donne la priorité à une ligne d'action déterminée qui, à son tour, contribue, en raison des changements qu'elle fait émerger, au renforcement du mode de direction en vigueur.

(3) Werner Ackermann, Benoit Bastard, article cité, p. 32.

(4) Alors que les services du parquet connaissent le plus souvent, dans les tribunaux de taille moyenne, une répartition des tâches reposant sur la distinction des opérations à effectuer pour tous les dossiers traités - enregistrement des plaintes et des procès-verbaux, audiencement, exécution des décisions - les expériences de verticalisation des

services, engagées depuis plusieurs années consistent à regrouper entre les mains d'une même personne ou au sein d'un service, l'ensemble des tâches exigées par le traitement des affaires d'un type donné. On se reportera, pour une analyse détaillée du fonctionnement des parquets à : Michèle Guilbot-Sauer, sous la direction de Mireille Delmas-Marty, **L'organisation des parquets et son incidence en matière de gestion et de politique criminelle**, Paris, Centre de recherche en politique criminelle, 1987.

## CHAPITRE 3

### UNE COMPARAISON DU FONCTIONNEMENT DE DEUX JURIDICTIONS SOUS L'ANGLE DE L'EFFICACITE

Ce chapitre compare de façon plus approfondie le fonctionnement organisationnel de deux des juridictions, les tribunaux E et H. Il met plus particulièrement l'accent sur les différences qui marquent les objectifs des dirigeants, la sélection des priorités, et le choix des moyens retenus pour les concrétiser. Il se propose de rechercher si et de quelle manière ces différences peuvent se traduire par des écarts au plan de l'efficacité du fonctionnement des juridictions considérées (Notons d'emblée que tribunal de H présente, du point de vue de son activité, des délais moyens de traitement des affaires plus brefs que celui de E).

#### 1. LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE E

Le tribunal de grande instance E a trois chambres, mais fonctionne en pratique avec quatre formations juridictionnelles, deux au civil, une au pénal, et une dernière, spécialisée dans le contentieux de la circulation et ayant des attributions civiles et pénales.

L'organisation de cette juridiction, au sens où nous l'entendons ici, est dominée par un cloisonnement très marqué entre, d'une part, les fonctions de gestion du cadre pratique de l'activité - assurées par le président du tribunal et le greffier en chef - et, d'autre part, les fonctions de direction des chambres et des services - assurées par les magistrats responsables et les greffiers en chef adjoints. Cette distinction donne, comme on le verra, sa configuration particulière à cette juridiction.



## Une gestion axée sur la création d'un cadre d'activité satisfaisant

Lorsque l'on interroge les membres de cette juridiction au sujet des attributions ou des problèmes de "gestion", on obtient une même réponse : la gestion, c'est l'affaire du président et du greffier en chef. Autrement dit, il existe, dans ce tribunal, un consensus sur le fait que certaines activités appartiennent en propre à ces deux responsables. Il s'agit notamment des fonctions d'administration touchant aux aspects pratiques et matériels du fonctionnement du palais, ainsi que de la gestion du personnel.

Ces fonctions sont d'ailleurs fortement revendiquées par les deux personnes intéressées. C'est ainsi, par exemple, que le président tient essentiellement à conserver la maîtrise de certaines activités, ainsi qu'il l'explique lui-même : "La gestion des personnels et des effectifs, "l'économie" des chambres, les fluctuations d'effectif en fonction des contentieux, l'ajustement des gens aux équipes, voilà le rôle d'un président".

La gestion, ainsi conçue, s'étend aux aspects pratiques et budgétaires. Dans ces domaines, elle s'effectue en collaboration très directe avec le greffier en chef : "Je vois le greffier en chef tous les jours. On s'entend bien. Ce qui se fait ensemble, c'est l'aménagement du palais, le budget, la bataille pour les crédits et l'emploi de ces crédits. C'est à dire la politique du tribunal à court ou moyen terme".

Le président du tribunal peut dire du palais de justice qu'il est "sa chose". Quant au greffier en chef, il revendique son autonomie en tant que "gestionnaire d'une certaine politique de l'organisation matérielle du tribunal", et il s'est notamment engagé dans la recherche et la mise en application de moyens informatiques. C'est ainsi qu'il est à l'origine, avec le soutien du président du tribunal, de l'introduction de micro-ordinateurs, utilisés pour la tenue des fichiers de l'aide judiciaire, le suivi des expertises et la gestion du personnel.

Le président assume aussi très délibérément une fonction d'animation à l'intérieur du tribunal. Elle emprunte différentes formes : l'organisation de réunions à caractère social, mais aussi la prise en considération de tous les problèmes personnels qui lui sont soumis par les membres de la juridiction et qu'il cherche à résoudre au mieux des intérêts de chacun.

Enfin, le président assume pleinement, dans cette juridiction, la partie "notabiliaire" de son rôle, en représentant le tribunal auprès des autorités locales et dans la cité.

Les décisions et les initiatives prises par le président et le greffier en chef, dans l'exercice de ces fonctions de gestion ne font guère l'objet d'une concertation au sein du tribunal. Cependant cette dévolution des fonctions de gestion à ces deux responsables n'est pas un objet de contestation. En effet, le procureur de la République occupe une position en retrait et ne cherche pas, dans cette juridiction, à prendre une part active à la direction du tribunal. Quant aux vice-présidents des chambres et aux responsables des services du greffe, ils ne souhaitent pas, semble-t-il, être associés de plus près à la gestion de l'ensemble de la juridiction. Tous considèrent qu'il s'agit là d'un domaine réservé du président et du greffier en chef, même si tous ne partagent pas le même sentiment au sujet de la manière dont ces fonctions sont exercées. Pour certains, en effet, cette gestion atteint pleinement son objectif : "c'est une juridiction bien rodée, dit par exemple un magistrat. Le président mène ça très bien. Nous sommes très bien installés. Nous sommes en pleine mutation technique". Pour d'autres, au contraire, cette gestion souffre de ne pas parvenir à libérer le juge d'une surcharge de travail qui l'empêche de se concentrer exclusivement sur les tâches judiciaires. Au-delà de cette différence d'évaluation qui les sépare, les membres du tribunal partagent donc bien une même conception : les activités de gestion ont pour fonction de fournir un cadre pour que puissent s'exercer les activités proprement judiciaires.

La gestion apparaît donc, dans cette juridiction, comme une spécialité à part, incombant aux responsables du tribunal et du greffe, et ayant pour objet "général" la mise en oeuvre des mesures appropriées pour que les autres membres de la juridiction puissent accomplir leur tâche.

Dans une telle perspective, la gestion donne lieu à une action commune des personnes qui en ont la charge, mais elle n'implique pas d'interaction concrète avec les autres membres de la juridiction pour ce qui est de leur activité. C'est une action sur le cadre de travail, dans tous ses aspects, ce n'est pas une intervention sur le travail lui-même. C'est dire qu'il est possible de discerner, au sein de la juridiction, un autre niveau de responsabilité qui porte, celui-ci, sur les aspects professionnels de l'activité de justice.

### **La gestion comme responsabilité du fonctionnement d'une unité autonome**

Si l'on considère maintenant l'activité des chambres et des services du secrétariat-greffe du tribunal, on peut dégager une autre forme de "gestion", incombant, celle-là, aux principaux responsables de services que sont les vice-présidents et les cadres du secrétariat-greffe.



Chaque chambre, ou chaque unité du secrétariat-greffe, jouit en effet d'une grande autonomie dans son fonctionnement pratique, et les chefs de ces services apparaissent surtout préoccupés d'assurer leur bon fonctionnement. Cette responsabilité toutefois s'exerce avec certaines différences suivant que l'on a affaire à une chambre ou à un service du greffe.

Dans les chambres, les magistrats sont enclins à mettre l'accent sur l'aspect judiciaire de leur fonction, et sur le côté artisanal de l'organisation du travail. C'est ainsi que les vice-présidents interrogés disent tous se voir comme des "juristes" avant tout, et comme des "professionnels". Leur rôle consiste à prendre des décisions, à rédiger des jugements, à impulser et à contrôler le travail réalisé, celui du greffe ou celui de leurs collègues magistrats. L'organisation de ces chambres est des plus simples, se limitant à la détermination d'un domaine de compétence et à la fixation d'un calendrier des activités qui se répète avec régularité. Citons l'exemple de la première chambre.

"Notre chambre est très spécialisée. Nous sommes trois. Nous nous distribuons les dossiers en fonction de nos spécialités : le jeudi matin, chacun d'entre nous tient une audience de juge unique. Le mardi, nous utilisons le système du juge rapporteur, donc les affaires les moins difficiles. Un collègue s'occupe du droit de la construction, un autre des affaires civiles et commerciales et moi, plus du droit des contrats et des successions. Mais c'est extrêmement souple. C'est une répartition au coup par coup." (Le vice-président)

Dans ce contexte, la responsabilité du vice-président est présentée comme un contrôle professionnel sur la réalisation du travail judiciaire. Citons par exemple le vice-président d'une chambre civile qui, distinguant bien son rôle de celui du président du tribunal, met surtout l'accent sur la surveillance du déroulement des procédures.

"La gestion a une place importante dans mes fonctions. Qui dit gestion dit rentabilité. Mais dans mon cas personnel, je me considère comme un juge, c'est à dire comme un juriste. Les gestionnaires proprement dits du tribunal sont le greffier en chef et le président du tribunal. Pour la gestion des dossiers, notamment l'aspect mise en état, ou les formules automatiques des jugements, les magistrats doivent donner une impulsion fondamentale, c'est ma conception de leur rôle."

Le même magistrat définit aussi sa responsabilité par rapport aux autres membres de la chambre en insistant sur le respect de l'indépendance professionnelle de chacun.

"En tant que président de la chambre, je n'ai nullement voix prépondérante. Cependant, il m'arrive parfois de "corriger" le contenu des jugements de mes assesseurs quand j'en opère la relecture. J'essaie de le faire avec le plus de délicatesse possible."



Cette manière de voir le vice-président comme ayant un rôle d'animation de sa chambre, et en même temps une fonction de contrôle de la production judiciaire, se retrouve chez tous les responsables des formations dans cette juridiction.

En pratique, cette organisation "artisanale" du travail et cette conception de la responsabilité du vice-président aboutissent à faire de la chambre une "cellule" dans laquelle les magistrats entretiennent des rapports étroits entre eux et collaborent avec le greffe, mais en réduisant considérablement les échanges avec les autres membres du tribunal.

"Les rapports sont très courtois, mais il y a peu d'intimité entre les gens. Dans la chambre que je préside, nous vivons à trois collègues, en "concupinage", sans beaucoup voir les autres." (un vice-président)

### **L'émancipation du secrétariat-greffe**

Cette organisation en "cellule" autonome se retrouve, dans les services du secrétariat-greffe de ce tribunal. Ceux-ci sont divisés en un secteur civil et un secteur pénal. Au civil, la répartition des tâches est calquée sur celle des chambres. S'y ajoutent certains services indépendants, assurés par une personne, comme les référés, par exemple, ou le suivi des expertises. Au pénal, différentes unités spécialisées traitent les procédures dans leurs étapes successives, le bureau d'ordre, le service de l'audience, ou encore l'exécution des décisions. Dans cette "chaîne pénale" intervient, pour les affaires les plus simples, un traitement informatisé, au stade de la frappe des jugements et à celui de l'édition des pièces d'exécution.

Chaque secteur a à sa tête un secrétaire-greffier en chef qui laisse lui-même une certaine autonomie aux différentes unités dont il a la responsabilité, tout en se disant prêt à intervenir dès qu'une insuffisance est constatée.

A cette structure éclatée du greffe, que l'on retrouve sans doute dans nombre de juridictions, correspond, dans celle-ci, un fonctionnement concret qui laisse une grande autonomie aux unités ainsi constituées.

En effet, si les membres des services du secrétariat-greffe, notamment ceux qui contribuent au travail des chambres et à l'activité des substituts du parquet, travaillent quotidiennement en relation avec les magistrats et dépendent donc bien en partie d'eux,

le fonctionnement d'ensemble du greffe a pour particularité, dans cette juridiction, d'échapper largement à l'autorité des magistrats. Les décisions relatives à l'affectation des personnes au sein des services ou celles qui touchent à la modernisation des techniques de travail, ne relèvent pas des membres du corps judiciaire, mais bien du greffier en chef, et ceci avec l'appui du président du tribunal, de sorte que le secrétariat-greffe a acquis, dans ce tribunal, une autonomie certaine.

Une réorganisation en profondeur des services a été amorcée, lors de l'arrivée de nouveaux cadres du greffe, un an environ avant la réalisation de l'enquête. Elle a consisté, d'une part, dans le changement d'affectation de certaines personnes, destiné à combattre la routinisation des tâches et à favoriser une certaine polyvalence. D'autre part, elle a comporté l'informatisation de certaines activités, l'aide judiciaire, le suivi des expertises et la gestion du personnel, aboutissant à la constitution de "pôles techniques" au sein du tribunal.

Cette réorganisation, qui n'a pas été favorablement accueillie par le personnel du greffe en raison des bouleversements locaux qu'elle impliquait, a été rendue possible par l'action énergique du greffier en chef du tribunal, pleinement soutenue par le président. Elle se poursuivait au moment de la réalisation de l'enquête, mais à un rythme moins rapide. Certains projets importants sont encore envisagés, comme l'informatisation du bureau d'ordre.

Aujourd'hui, les services du tribunal font face au traitement des affaires malgré les réductions d'effectif qu'ils ont connu dans la période récente, et qui font que certaines fonctions ne sont plus assurées. Les difficultés rencontrées sont plus visibles dans le cadre du secteur pénal, où les délais sont anormalement élevés dans certains services. Elles appellent des interventions plus fréquentes de la part du secrétaire-greffier en chef de ce secteur, voire du greffier en chef du tribunal lui-même. Ces interventions tiennent, par exemple, à la coordination des activités des membres du greffe avec celle des magistrats, pour parvenir à constituer un rôle d'audience qui ne soit ni trop chargé, ni trop léger.

Dans le traitement de ces difficultés on peut voir l'intérêt, pour le secrétariat-greffe, de disposer d'une certaine autonomie vis à vis des magistrats, mais l'on peut constater aussi que cette autonomie des services, à l'échelle du tribunal tout entier, est également source de difficultés au plan de la coordination des activités.



### **Avantages et inconvénients d'une organisation en "cellules"**

L'organisation de la juridiction, y compris pour ce qui concerne le greffe, est donc marquée par la juxtaposition d'un ensemble d'unités, chambres ou services, dotées d'une forte autonomie et n'ayant que peu d'interactions entre elles.

Cette organisation, tant qu'elle permet d'assurer un fonctionnement sans heurts, apparaît satisfaisante pour les responsables des services, mais elle s'avère peu apte à répondre aux difficultés qui naissent d'une surcharge de travail. Pour le montrer, il suffit de comparer le fonctionnement des chambres.

En l'absence de surcharge, les responsables de ces unités apprécient ce fonctionnement dans lequel chaque formation dispose d'une grande autonomie. Il n'y pas d'ingérence des chefs de juridiction dans le fonctionnement de la chambre. Chaque unité assure le traitement des affaires de son secteur. Les dimensions des services sont telles que chaque responsable peut assurer un contrôle très direct sur la production. Des relations de confiance s'établissent, au-delà même des différences hiérarchiques, avec le greffe.

Il en va tout différemment lorsque les conditions générales de la répartition des affaires font peser une certaine surcharge de travail, ce qui est le cas dans l'une des chambres de la juridiction. L'encombrement du rôle empêche alors la chambre de fonctionner de façon satisfaisante avec ses propres ressources. Les magistrats, qui partagent le même modèle d'une responsabilité "professionnelle" à l'égard d'un travail judiciaire réalisé de façon artisanale, ne trouvent plus satisfaction dans les conditions en vigueur. Par exemple, ils stigmatisent le manque de temps qui empêche une relecture et une correction appropriée des jugements et regrettent que la généralisation de l'emploi du "juge rapporteur" diminue les occasions de fonctionner de manière collégiale, ce qui est précisément l'intérêt de travailler dans une "cellule".

Un même mode d'organisation reposant sur la sectorisation et l'autonomisation des unités de travail peut donc être vu positivement ou négativement suivant le contexte dans lequel il prend place.

Les magistrats qui mettent l'accent sur les difficultés qu'ils rencontrent du fait de la surcharge de travail en attribuent bien sûr la responsabilité aux chefs de juridiction. Ils considèrent que la répartition des affaires est inadéquate. Cependant l'organisation même de la juridiction, avec la séparation des deux niveaux de gestion qui la caractérise, ne facilite pas la prise en considération de ce point de vue.



### **La question de l'évaluation de l'efficacité**

En définitive, on ne peut bien comprendre l'efficacité ou l'inefficacité de ce tribunal sans considérer cet aspect essentiel de son organisation, la séparation des responsabilités de gestion. La structure même de la juridiction est marquée par le fait que certains assurent des fonctions générales d'administration, tandis que d'autres, vice-présidents ou cadres du greffe, exercent des responsabilités à caractère professionnel ou technique, sans que l'on puisse observer ni des interactions fortes entre les différentes cellules qui coexistent dans le tribunal, ni une politique mobilisant l'ensemble de ses membres sur des projets concrets touchant à l'activité judiciaire.

L'efficacité ne peut constituer une donnée globale pour ce tribunal : elle est forcément une donnée sectorielle. Certains services, a-t-on dit, font face sans difficultés au traitement des affaires qui leur sont soumises ; d'autres, au contraire, contestent le mode d'organisation qui domine du fait que la répartition des affaires leur donne une charge de travail qui excède leurs possibilités. Certains services sont performants, voire innovateurs, tandis que d'autres sont en difficulté. Aucune mesure globale de l'efficacité ne paraît pouvoir rendre compte de l'ensemble.

Reste à se demander quel changement pourrait intervenir dans cette juridiction pour en modifier l'organisation, et, le cas échéant, la productivité.

En l'état actuel, on peut imaginer que des changements éventuels puissent être introduits à l'initiative des responsables des chambres et des différents services. Cependant, de tels changements outre qu'ils sont peu probables, tant il est vrai que les responsables des chambres s'en remettent au président et au greffier en chef pour les modifications qui concernent le cadre de leur activité, ne pourraient avoir, par définition, qu'une portée sectorielle, limitée à une seule chambre ou à un service.

Par ailleurs, un changement plus global, introduit à l'initiative de l'un ou l'autre des chefs de la juridiction et s'imposant à l'ensemble de ses membres imposerait une remise en cause du modèle d'organisation existant, et notamment de la séparation entre les niveaux de gestion que nous avons cherché à caractériser. Un tel bouleversement, peu probable au siège, devrait au contraire vraisemblablement advenir du fait de modifications intervenant au parquet. En effet, dans ce secteur, le procureur étant, comme on l'a dit, en retrait, le premier substitut assure, au quotidien, certaines interventions en

matière de gestion sans cependant intervenir sur l'ensemble du fonctionnement du parquet. Or, l'on vient d'assister à l'arrivée d'un nouveau chef du ministère public qui envisage tout un ensemble de modifications dans le cadre d'un projet de réorganisation du parquet. Une telle réforme ne saurait manquer d'avoir des effets non seulement sur les modalités de travail au parquet, mais aussi sur le fonctionnement d'ensemble du secteur pénal, voire sur les grands équilibres entre siège et parquet au sein de la juridiction.

Cette évolution probable attire l'attention sur le fait que la mesure de l'efficacité dans une telle juridiction, doit non seulement tenir compte d'une grande diversité sectorielle, mais qu'elle doit en outre impérativement intégrer la dimension du temps.

## **2. LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE H**

Ce tribunal, en pratique, n'est guère différent du précédent dans son organisation. L'on retrouve même, du moins en première analyse, cette sorte de division des fonctions de gestion que nous venons de décrire : des chefs de juridiction surtout préoccupés du cadre général de l'activité et des hommes de terrain, magistrats et cadres du greffe, surtout préoccupés de faire fonctionner les unités dont ils ont la charge.

Avant de préciser cette ressemblance d'ensemble et de chercher à distinguer, dans notre perspective, certaines différences plus fines, rappelons quelques caractéristiques générales de ce tribunal. Il s'agit d'un tribunal à trois chambres, c'est à dire une de moins que le tribunal précédemment étudié, mais qui traite plus d'affaires que celui-ci. D'après les statistiques de son activité, il les traite aussi plus vite - ou tout au moins, le délai moyen de traitement est plus court - ce qui donne à penser qu'il est plus performant que le précédent. Il nous faudra revenir plus loin sur cette question.

Revenons tout d'abord sur le rôle des dirigeants du tribunal, avant de présenter le fonctionnement des chambres et celui du secrétariat-greffe.



## **Des gestionnaires soucieux de l'efficacité du tribunal**

Au moment de l'enquête, ce tribunal est placé sous la responsabilité de magistrats entrés en fonction récemment : le président depuis six mois, le procureur de la République depuis un mois. Tous deux sont porteurs d'une vision modernisatrice du fonctionnement judiciaire. Le président a notamment conduit, dans sa précédente affectation, une expérience de réorganisation en profondeur du parquet d'une juridiction. Quant au procureur, il a surtout occupé des fonctions de gestion au cours de sa carrière, en particulier dans le cadre d'un parquet de grande taille.

Ces magistrats partagent la conception d'une spécialisation et d'une séparation des fonctions de gestion telle que nous l'avons trouvée dans l'autre juridiction. On peut même constater qu'ils ont une vision plus précise de l'organisation d'une juridiction, et une conception plus interventionniste de leur rôle que les chefs de l'autre juridiction étudiée. Ils se voient non seulement comme responsables des questions budgétaires, matérielles, et de la gestion du personnel, mais aussi comme des spécialistes de l'organisation. Ils ont le souci d'observer le fonctionnement des services dans le détail, de diagnostiquer les insuffisances et de rechercher les améliorations possibles. Le président, par exemple, tient de temps à autre une audience de mise en état, non pas tant pour assurer une part de l'activité de la juridiction, que pour mieux en connaître le fonctionnement. De même, étant particulièrement compétent en matière d'informatique, il maîtrise l'organisation technique des services sur ce plan et il est capable d'imaginer différentes solutions de développement possible des applications existantes.

En ce qui concerne le procureur, il met au premier plan la possibilité de disposer d'un parquet capable d'accomplir une politique pénale. Pour cela, il estime nécessaire de reconsidérer l'organisation de ses services, voire celle de la juridiction dans son ensemble. Bien que récemment nommé au tribunal, il a déjà modifié en profondeur le fonctionnement du parquet : la compétence des substituts, jusqu'alors déterminée selon des secteurs géographiques du ressort du tribunal, est maintenant définie par matière. Ce changement n'a pas été sans rencontrer certaines oppositions, mais le procureur en suit très précisément la mise en oeuvre et dispose notamment d'une connaissance très détaillée de la charge de chacun des membres du parquet. Sur le plan du greffe, il voudrait obtenir aussi un changement radical, la création d'une véritable chaîne pénale englobant l'ensemble des services intéressés. Il préconise également le développement des solutions informatiques de traitement des affaires. Sur l'ensemble de ces questions d'organisation, il se trouve en parfait accord avec le greffier en chef des services du



parquet, avec lequel il entretient une collaboration étroite, comme celle que l'on a décrite, dans l'autre juridiction, entre le président du tribunal et le chef du greffe. Enfin, le procureur est également soucieux de développer les contacts avec les autres instances institutionnelles qui concourent à l'exercice de la justice en matière pénale, notamment la police, la gendarmerie, ainsi que le barreau.

Ces deux chefs de juridiction, qui conçoivent la gestion des juridictions non seulement comme la mise à disposition de certaines conditions pratiques, mais surtout comme une intervention active touchant aux modalités de réalisation du travail judiciaire, ont cependant un impact différent sur le fonctionnement du tribunal, en raison de leur situation personnelle.

Le président se trouve en poste dans la juridiction pour une durée d'un ou deux ans, ce qui a été su dès le départ. De ce fait, et même s'il connaît très bien les services et les rouages de la juridiction après quelques mois de fonction, il limite son intervention dans l'organisation du tribunal. Il est là comme "en transition", et il est perçu comme très "absent" par les membres du tribunal. Il n'envisage pas de modifier les modalités actuelles de réalisation du travail. Il fait confiance aux responsables d'unités et aux routines existantes pour assurer le fonctionnement de la juridiction. La capacité d'innovation dont il est porteur ne se trouve pas actualisée dans le cadre de ce tribunal.

Il en va très différemment du procureur, plus jeune, plus engagé dans cette nouvelle affectation, et qui cherche, comme c'est le cas de son homologue récemment nommé dans la première juridiction étudiée, à remettre en chantier l'ensemble de l'organisation de la juridiction.

On observe donc deux modalités très distinctes de l'exercice des fonctions de gestion : l'un des chefs de juridiction veut surtout préserver les acquis, l'autre recherche au contraire à développer les innovations.

Cette distinction n'est pas sans effet sur les modalités de fonctionnement de la juridiction : alors que les services du parquet font l'objet d'une réorganisation en profondeur, on retrouve, dans les services du siège et dans ceux du secrétariat-greffe qui en dépendent, un fonctionnement très stable, en cellules, peu différent de celui que nous avons dégagé dans le premier tribunal.

## Des unités juridictionnelles bien rodées

Dans les chambres, au civil comme au pénal, les vice-présidents ont cette même conception du travail judiciaire comme une tâche professionnelle dont ils doivent assurer la bonne réalisation, sans chercher à dépasser les limites de leur secteur, ni les contraintes organisationnelles.

Au civil, les vice-présidents contrôlent de très près le traitement des affaires. Pour cela, ils tiennent eux-mêmes la conférence où l'on appelle les dossiers nouveaux ou anciens. La mise en état n'est pas déléguée aux magistrats de la chambre. Les chefs de ces formations attachent d'ailleurs une grande importance au fait de fixer des dates d'audience assez rapprochées, et, comme le dit l'un d'eux, de "ne jamais relâcher le rythme". Ils contrôlent la "production" de leur service par des statistiques mensuelles précises et ils suivent de près le travail de l'unité du greffe qui leur est attachée.

Dans ces deux chambres, les responsables ont trouvé, à leur arrivée, des façons de faire satisfaisantes du point de vue de la procédure et disent avoir eu peu à modifier :

"Je n'ai pas eu de problème. Je suis arrivée dans un système qui fonctionnait bien. J'ai apporté quelques modifications pour le règlement des incidents de la mise en état, c'est tout." (Un vice-président, chambre civile)

Ce point de vue est partagé par le vice-président de la chambre pénale, qui lui aussi a maintenu les pratiques en vigueur, en préférant conserver toutes les habitudes "bonnes ou mauvaises", du moment qu'elles permettaient d'assurer un rythme suffisant d'évacuation des affaires. Pour ce magistrat, l'essentiel de son rôle "c'est de juger, autant que possible sur le champ, sans jamais prendre de retard".

Il faut noter que, dans cette optique, l'activité de jugement peut se développer sans contact ni avec le parquet, ni avec le barreau. La concertation "n'est pas nécessaire" pour ce magistrat, elle n'apporte rien au fonctionnement de la chambre pénale - et ceci même si l'on reconnaît que la façon dont le parquet prévoit l'audiencement des affaires peut amener certaines difficultés, du fait d'audiences trop ou pas assez chargées.

En définitive, les trois chambres apparaissent comme des unités bien rodées, dans lesquelles toute l'attention est portée sur le bon fonctionnement quotidien, sans référence aucune à l'environnement judiciaire ou social plus large. C'est sous cet angle que l'on peut dire - et les membres de la juridiction le répètent à l'envi - que ce tribunal



"tourne bien". Comme le dit l'un des vice-présidents interrogés : "Je n'ai jamais vu un tribunal fonctionner toujours aussi bien."

Or cette vision centrée exclusivement sur le bon fonctionnement interne des chambres est mise en cause par certains magistrats qui critiquent l'absence de concertation à l'intérieur du tribunal et le manque d'interaction avec l'environnement institutionnel. C'est le cas d'un juge spécialisé qui regrette la sectorisation excessive des activités et l'immobilisme des services du tribunal. Ce magistrat cherche à développer, par ses initiatives, certaines interactions entre les magistrats des chambres et à développer les contacts avec les institutions du ressort du tribunal. Ces initiatives rencontrent l'adhésion autant du président du tribunal que du nouveau procureur, qui, lui aussi, manifeste une volonté de transformer les habitudes de relation au sein du tribunal comme avec les partenaires de la justice.

#### **L'amorce d'un clivage au sein du secrétariat-greffe**

Au plan du greffe également, les modes de répartition des tâches sont marqués par le cloisonnement et l'autonomie des unités spécialisées. Les services sont, eux aussi, bien rodés, mais les fonctions de direction sont peu définies et ne sont pas rassemblées entre les mains d'une personne ayant prise sur l'ensemble des services.

Pour des raisons historiques, il est resté une division entre les services dépendant du siège, qui incluent le greffe correctionnel, et le secrétariat du parquet, qui a pris une certaine autonomie et qui a développé une logique de fonctionnement qui lui est propre.

Au siège, le greffier en chef du tribunal s'occupe surtout de l'activité en matière civile. Tout en assurant les fonctions d'administration qui lui incombent - gestion du personnel, coordination des activités - il veille au travail quotidien des membres du greffe et réalise lui-même une partie des tâches du service. Pour obtenir la collaboration de son personnel, il s'investit lui-même dans le travail, en donnant l'exemple. Le fonctionnement des services civils donne satisfaction, mais au prix d'un rythme de travail soutenu, exposé à tout moment aux ruptures que peuvent provoquer les absences ou les départs. Les conditions ne semblent donc pas réunies pour prendre plus de distance par rapport aux modes d'organisation en vigueur. Le greffier en chef ne manque pas d'idées sur les améliorations possibles - par exemple, un service d'accueil qui aurait une



fonction d'orientation - mais de tels changements ne lui semblent pas réalisables avec les effectifs existants : "On fait une politique empirique. On ne peut définir une nouvelle politique que si l'on a les moyens".

Cette même situation se présente, d'une manière plus aiguë encore, dans le cadre du greffe correctionnel. A la suite d'une politique pénale ayant entraîné la multiplication du nombre des procédures pénales pendant toute une période qui a précédé l'arrivée du nouveau procureur, le service a dû faire face à une surcharge en matière de frappe des jugements. Il y a eu jusqu'à un an de retard, après un accroissement du nombre des jugements de près de 50 % en deux ans (1985-86).

Cette surcharge n'a pu être complètement absorbée ni par la mise à disposition temporaire de quelques personnes venues directement de la Cour d'appel, ni par les effets de la loi d'amnistie, ni par la mise en oeuvre de procédures de simplification des jugements. A l'heure actuelle, il reste encore un stock correspondant à quatre mois de jugements à dactylographier, que les efforts de l'équipe en place ne suffisent pas à réduire. Face à cette situation, on a divisé les jugements à taper en deux catégories au moins, en fonction de leur degré de priorité. Certaines affaires sont traitées immédiatement après l'audience, tandis que d'autres sont traitées avec le stock.

La nouvelle politique pénale engagée par le procureur a réduit le nombre des poursuites jusqu'à leur niveau antérieur, ce qui devrait permettre d'aboutir à un flux de travail plus régulé, mais la diminution concomitante des effectifs du service maintient le personnel sous une pression forte, encore accrue par le fait que les membres du secrétariat-greffe doivent, de plus en plus, répondre aux demandes du public, au guichet ou par téléphone, et doivent faire face à toutes sortes de tâches.

Jusqu'ici la solution retenue par le chef de service pour faire face à ces problèmes a été un investissement fort dans le travail, accompagné du maintien d'exigence de rendement à l'égard du personnel.

La crise subie dans les années 1985-87 n'a pas modifié cette façon d'envisager le fonctionnement du service, et elle n'a pas conduit à reconsidérer les solutions traditionnelles mises en place antérieurement et bien rodées. Ni l'informatisation, ni une restructuration des services n'apparaissent comme des solutions qui apporteraient un réel soulagement.

Sous cet angle, on observe un fort contraste avec le secrétariat-greffe du parquet, où l'on mise au contraire sur l'informatisation, poussée au maximum, des tâches et sur la réduction de tout ce qui peut apparaître comme des routines inutiles. Le développement de cette ligne différente d'organisation du travail se fait avec l'appui du nouveau procureur. Sont mis à profit les équipements et les programmes proposés par la Chancellerie, mais aussi sont recherchées toutes les solutions reposant sur la bureautique et la micro-informatique, même en s'appuyant sur les ressources purement locales. C'est ainsi que l'enregistrement des plaintes et des procès-verbaux, comme l'audiencement des affaires, utilisent les programmes de la Chancellerie et occupent une partie importante des effectifs du service, travaillant sur huit consoles informatiques ; par ailleurs, la micro-informatique sert à la gestion du personnel, au secrétariat des membres du parquet, ainsi qu'à certaines activités plus spécifiquement judiciaires, comme la gestion des requêtes pénales - qui échappent à l'enregistrement par le bureau d'ordre.

Les effectifs limités n'apparaissent pas, dans ce secteur, comme une contrainte ; ce qui réduit les capacités d'action, ce sont plutôt les restrictions imposées à l'utilisation des ressources pour développer de nouvelles applications informatiques actuellement en projet.

Le greffe, envisagé dans son ensemble, est marqué par le clivage entre des services de conception traditionnelle, au siège, faisant preuve d'efficacité, mais sous une pression constante, au bord de la saturation, et une enclave "moderniste", constituée par les services du parquet, misant sur l'informatique pour faire face à l'accroissement des affaires et affirmant ainsi leur indépendance dans le tribunal, avec le soutien du procureur de la République.

### **Une juridiction à un tournant de son évolution**

Tout se passe comme si cette juridiction "vit sur sa lancée", tout en se trouvant à un point critique de son histoire.

Le fonctionnement régulier est assuré par des unités de base bien rodées, dotés de personnels spécialisés et compétents dans leur domaine, sans beaucoup d'interaction entre elles, et avec un modèle hiérarchique assez traditionnel.

De cette manière, la juridiction "assure" et fait face aux demandes.

Si les responsables successifs du tribunal ont préféré jusqu'à présent conserver ce modèle traditionnel d'organisation, sans rien faire qui puisse venir modifier les habitudes, les choses ont changé avec l'arrivée du procureur. D'ores et déjà, des changements sont été amorcés, qui tout en restant limités à l'organisation du parquet, pourront avoir à terme un impact sur l'équilibre de l'ensemble. De plus, le remplacement du président, devant intervenir maintenant, pourra aussi avoir un effet sur la définition de nouvelles orientations pour cette juridiction.

### **3. COMMENT COMPARER L'ORGANISATION DES DEUX JURIDICTIONS SOUS L'ANGLE DE SON EFFICACITE ?**

On a relevé une assez grande similitude dans l'organisation des deux juridictions, ou du moins en ce qui concerne leur structure d'ensemble. C'est ainsi que l'on a indiqué que l'on retrouve, d'un côté comme de l'autre la division des fonctions de gestion proprement dites et des fonctions judiciaires ou d'administration des affaires, exercées par les responsables des chambres et des principaux services du tribunal. On a noté aussi que ces unités de base de l'organisation du tribunal avaient, dans les deux juridictions, la même tendance à fonctionner d'une manière autonome, en réduisant leurs interactions avec les autres services au minimum.

Ce dernier trait organisationnel nous a conduit à souligner qu'il est difficile d'évaluer l'efficacité d'une juridiction dans sa globalité. Plutôt qu'une efficacité d'ensemble, il faut, a-t-on dit à la suite de l'analyse de la première juridiction, envisager des efficacités sectorielles. Et ce constat n'est pas infirmé par la seconde étude de cas, puisque celle-ci montre une juridiction ayant atteint un niveau de rendement optimal, mais où subsiste néanmoins une "poche" où les délais de traitement sont élevés - le secteur correctionnel.

Au delà de cette constatation, on peut cependant chercher à cerner les facteurs organisationnels qui expliquent que cette seconde juridiction paraît avoir, lorsqu'on l'envisage à un instant donné, une efficacité supérieure à la première.



Si cette différence de productivité n'est pas due, comme on l'a indiqué, à des écarts structurels importants, on peut chercher à la rapporter à des différences plus fines du fonctionnement organisationnel.

La seconde juridiction étudiée, apparaît en effet comme une organisation dont l'activité est particulièrement maîtrisée. Cela se marque par le contrôle très serré qu'exercent les responsables des chambres et des unités du greffe sur les services dont ils ont la charge. Cela se manifeste aussi par l'engagement fort de ces responsables au niveau du rythme de travail. Dans l'ensemble, le tribunal apparaît comme une "machine bien huilée", un tribunal qui "tourne", ainsi qu'on nous l'a indiqué, avec pour contrepartie le fait que ce fonctionnement est assez tendu, à la merci même de certains changements, au plan des effectifs ou de la politique suivie, qui peuvent remettre en cause l'équilibre de l'ensemble.

Par contraste, la première juridiction, est, nous semble-t-il, une organisation qui fonctionne avec un certain "jeu", au sens où son activité est moins sous contrôle. On tâtonne, on a plus la possibilité de prendre en compte les problèmes humains, on recherche des compromis au plan de l'organisation et des relations entre services. En fait, l'ensemble est beaucoup moins axé sur l'efficacité de la production que sur la recherche d'une intégration d'ensemble, d'une sorte d'esprit maison. De ce fait, si au plan des statistiques de l'activité, cette juridiction apparaît un peu moins performante que l'autre, cette distinction n'offre guère de pertinence : l'efficacité n'est pas l'essentiel pour les responsables de cette juridiction ; la performance n'est pas leur unique critère de l'excellence.

Pour compléter cette comparaison, il faut encore envisager la question de l'efficacité dans la durée en prenant en compte les transformations qui s'amorcent, dans les deux juridictions, à la faveur du changement de leurs responsables et de l'introduction de nouvelles conceptions. Celles-ci portent non seulement sur l'organisation, mais aussi plus largement sur le rôle du judiciaire, et elles peuvent par conséquent faire sentir leurs effets non seulement sur le secteur où elles apparaissent - dans les deux cas, au parquet - mais aussi sur la juridiction toute entière.

Dans la juridiction qui présente un moindre souci de l'efficacité immédiate et plus de "jeu" dans le fonctionnement quotidien, l'introduction de telles conceptions devrait pouvoir se faire dans la recherche constante d'un compromis satisfaisant. La conception qui préside à la direction de l'ensemble est celle de la recherche d'un bon fonctionnement humain. L'ajustement se fait au niveau des personnes, ce qui évite l'instauration de

tensions au niveau des unités. La recherche d'une plus grande intégration des fonctions, si elle apparaît désirable notamment dans le secteur pénal, pourra se faire dans cet esprit d'«entente cordiale» auquel tient par dessus tout le président de la juridiction, les aspects pratiques et administratifs des modifications envisagées pouvant être réglés en accord avec le chef du greffe.

On peut penser que l'autre juridiction recèle un potentiel de conflit plus marqué, au moment où se présente une conception autre du fonctionnement judiciaire, mettant moins la priorité sur l'efficacité immédiate du traitement des affaires, que sur la considération plus générale du sens que l'on donne à l'exercice de la justice. Comment assurer une plus grande intégration des fonctions, alors que l'efficacité repose sur un investissement exclusif de chaque responsable dans son secteur ? Pourquoi remettre en cause un fonctionnement, certes atomisé, mais qui donne toute satisfaction ? Comment faire en sorte que les différents secteurs du greffe, qui ne collaborent pas et fonctionnent sur des logiques différentes, puissent retrouver une unité ? Toutes ces questions se posent aujourd'hui à un tribunal dont les membres ont peu l'habitude de la concertation et peu de distance par rapport aux préoccupations immédiates du secteur auxquels ils sont attachés.

## CHAPITRE 4

### LES RELATIONS ENTRE LES BARREAUX ET LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE DANS LA PERSPECTIVE DE LA TRANSFORMATION DU FONCTIONNEMENT JUDICIAIRE

Ce dernier chapitre porte sur les relations entre les barreaux et les juridictions et vise à comprendre les modalités du changement dans le système judiciaire envisagées dans leur dimension locale. Il se propose de mettre en évidence le rôle prépondérant des interactions entre les groupes professionnels qui participent à l'activité de justice pour expliquer comment émergent, se développent, puis se maintiennent ou sont abandonnées les transformations du fonctionnement des unités du système judiciaire. Ces transformations, en effet, qu'elles se produisent à l'initiative des avocats ou des magistrats, qu'elles fassent l'objet d'une concertation ou qu'elles soient adoptées d'une manière unilatérale, doivent être envisagées, selon nous, comme le produit particulier d'une interaction continue entre les juridictions et le barreau.

Comprendre les modifications du fonctionnement judiciaire nécessite donc d'analyser la dynamique concrète des relations entre avocats et magistrats, avec toute la diversité qu'elle présente en fonction des situations locales. Pour ce faire, il faut rendre compte des points de vue respectifs que les barreaux et les juridictions développent, à l'égard tant des transformations désirables de leurs activités respectives que de la manière de les mettre en oeuvre avec ou sans la participation des partenaires concernés.

Nous nous proposons d'illustrer ce mode d'analyse de l'introduction du changement en prenant appui plus particulièrement sur l'analyse de la situation observée dans deux des circonscriptions judiciaires que nous avons étudiées (A et B).

On se demandera plus précisément, en évoquant successivement ces deux études de cas, quelles sont les attentes et les exigences que formulent les avocats à l'égard des juridictions, quelles critiques ils expriment et quelles propositions ils font pour améliorer le fonctionnement judiciaire, en recherchant ou non un consensus avec les magistrats. L'ensemble de ces questions sera en outre envisagé dans la durée, en tenant compte tant



des interventions provenant du tribunal que des réactions des magistrats aux projets engagés par les avocats.

La confrontation et l'analyse conjointe des deux dynamiques observées - celle du barreau et celle du fonctionnement du tribunal - permettra d'amorcer une réflexion plus générale sur le changement judiciaire compte tenu des logiques d'action des différents corps professionnels qui le composent.

## **1. LA COMPARAISON DE DEUX BARREAUX DE TAILLE MOYENNE**

Les barreaux qui font l'objet de cette analyse se trouvent dans des circonscriptions judiciaires de taille moyenne, situées toutes deux non loin de Paris. L'analyse a été centrée d'abord sur des circonscriptions assez semblables de manière à pouvoir considérer des fonctionnements présentant simultanément une certaine homogénéité du point de vue de la taille et du volume des affaires traitées, et des différences importantes quant au fonctionnement judiciaire - ce qui a déjà été amplement confirmé par l'étude de la gestion interne de ces juridictions (1). Les membres des deux barreaux se reconnaissent exclusivement comme des "généralistes". Le nombre des avocats - 41 dans un cas, 70 dans l'autre - n'est pas tel, en effet, que puisse se dessiner, autrement que sous la forme d'une activité dominante, une réelle spécialisation. Il existe un certain nombre de sociétés professionnelles, composées de 2 à 4 associés, mais on ne trouve pas de cabinet regroupant un plus grand nombre d'avocats. Même lorsque la gestion des études d'avocat est modernisée, ce qui est notamment le cas pour certaines qui se sont informatisées, la pratique de l'avocat reste artisanale. Il existe toutefois une certaine segmentation des deux barreaux étudiés en fonction du type de clientèle. Celle-ci est plus marquée, on le verra, dans un cas que dans l'autre, et repose sur les clivages professionnels classiques, qui proviennent de l'avancement en âge ou du fait de bénéficier de certains atouts dès l'entrée dans la profession (2). Sans se traduire explicitement au plan de la structure du barreau, ces différences se répercutent dans les modes d'exercice de la profession et expliquent sans doute certaines divergences dans les réactions qu'expriment les avocats à l'égard des initiatives provenant du tribunal ou dans les modes d'action qu'ils préconisent pour réformer l'activité de justice.

Ajoutons que les membres de ces barreaux, comme une grande partie des avocats, ont presque exclusivement pour fonction de représenter les parties devant les juridictions, au civil et au pénal. Une proportion importante des affaires qu'ils traitent concernent le tribunal de grande instance, juridiction devant laquelle commencent tous les procès d'une certaine importance. D'autres dossiers, en moins grand nombre, sont portés devant les conseils de prud'hommes, les juridictions commerciales, les cours d'appel, ou encore les juridictions administratives. C'est dire que les relations entre le barreau et le tribunal de grande instance constituent l'un des éléments importants du fonctionnement local de la profession d'avocat en France.

On se propose, dans chacune des deux études de cas, de présenter les caractéristiques du barreau, puis d'évoquer les positions prises par les avocats à l'égard du tribunal et des relations qu'ils entretiennent avec les magistrats, avant de centrer l'analyse sur les changements clefs observés dans chaque situation.

Les matériaux utilisés pour cette analyse consistent principalement dans des entretiens auprès d'avocats et de magistrats ainsi que dans des observations faites sur une durée d'environ deux ans (1987-88). Les interviews réalisés ont concerné un petit nombre de membres du barreau (huit dans le cas A, douze dans le cas B), et ils n'ont pas de caractère représentatif. Ils ont été pour certains répétés après un délai variable, pour apprécier les évolutions intervenues et pour répondre aux problèmes qui se sont posés lors de l'interprétation des données recueillies. Par ailleurs, les analyses faites ont pu être confrontées à celles que nous avons préalablement proposées en ce qui concerne les deux juridictions avec lesquelles ces barreaux sont en relation. Enfin, elles ont pu bénéficier de la comparaison avec les éléments dont nous disposons quant aux relations entre les avocats et le tribunal dans les six autres circonscriptions judiciaires étudiées.

### **3. LE BARREAU A : D'UN CLIMAT DE TENSION A L'ETABLISSEMENT DE MODALITES DE CONCERTATION AVEC LE TRIBUNAL**

#### **Un petit barreau confronté à des contraintes fortes**

Le barreau A est un barreau de création récente (25 ans d'existence environ), situé dans une circonscription judiciaire proche de Paris. Celle-ci, naguère relativement peu



urbanisée, connaît aujourd'hui un accroissement rapide de sa population dans le cadre du développement d'une ville nouvelle. Le barreau a grandi récemment, mais il reste d'une petite taille (38 avocats, plus 3 stagiaires). Il est composé d'une majorité de jeunes praticiens travaillant surtout de façon individuelle. Il y a peu de sociétés regroupant plusieurs avocats. La structure du barreau est relativement atomisée, tous les avocats ayant à peu près le même type d'activité, et s'organisant à leur manière pour y faire face. Les affaires traitées proviennent pour l'essentiel d'une clientèle de particuliers. La proximité de Paris se fait sentir et empêche le barreau de bénéficier de l'apport d'une clientèle institutionnelle et d'affaires importante - confiées davantage aux avocats parisiens. Les avocats néanmoins ne se plaignent pas d'un manque d'activité - au contraire, ils recherchent des stagiaires pour venir s'installer sur place. Plus encore, ils se disent accablés par la charge que leur imposent les affaires d'aide judiciaire et les commissions d'office : au civil, 60 % des affaires traitées par le tribunal en matière familiale feraient l'objet de la désignation d'un avocat au titre de l'aide judiciaire ; au pénal, 80 % des dossiers donneraient lieu à la désignation d'office d'un avocat. Or ces charges sont distribuées entre tous les membres du barreau. Par conséquence, tous se trouvent placés, avec certaines nuances en fonction de leur ancienneté et de la taille de leur cabinet, devant les mêmes contraintes, notamment au plan de la gestion de leur agenda. En effet, avoir une clientèle de particuliers impose, pour un avocat individuel, de trouver les "plages de temps" appropriées pour recevoir les clients autant que nécessaire, et d'assurer soi-même la présence indispensable au palais et devant les différentes juridictions. L'activité des membres du barreau s'effectue sous une certaine pression, devant laquelle les avocats réagissent de manière plus individuelle que solidaire. Il en résulte à la fois une tension interne au barreau et une réaction d'opposition à l'égard de la juridiction et des modes de traitement des affaires qu'elle met en vigueur.

### **Les relations entre le barreau et le tribunal : incompréhension et hostilité**

Les avocats se montrent extrêmement critiques à l'égard des pratiques qui président à la conduite des affaires au sein de la juridiction, ainsi qu'à l'égard des modifications qu'y apportent les magistrats. Ils dénoncent l'absence de toute concertation et, plus généralement, le manque de compréhension dont font preuve les magistrats à leur égard.



Les principales critiques émises portent sur l'organisation des audiences de procédure que tous les avocats jugent particulièrement pesantes. Il s'agit de la conférence d'appel des causes du président du tribunal et des audiences de mise en état de la chambre de la famille. Ces audiences imposent à l'avocat de réserver trois demi-journées par mois. De plus, elles ne servent qu'à évoquer rapidement un très grand nombre d'affaires (plus d'une centaine par séance) et leur utilité est fortement contestée par tous les avocats interrogés. "C'est le bottin téléphonique" dit l'un d'entre eux pour évoquer cet appel très formel des causes. Compte tenu de la charge de ces audiences, les véritables problèmes qui posent certains dossiers ne peuvent pas être évoqués, ce qui renforce l'impression d'une perte de temps et d'un manque d'efficacité pour les avocats.

Un autre aspect de l'activité de la juridiction qui prend du temps et complique la gestion de l'agenda de l'avocat, et qui suscite pour cela des réserves, concerne le tribunal pour enfants. Celui-ci tient un grand nombre d'audiences peu chargées. Les avocats considèrent que le regroupement de ces audiences amènerait un allègement important de la charge qu'ils assument au titre des commissions d'office dans le cadre de cette juridiction. (17 audiences avaient eu lieu sur 43 jours ouvrables dans les premiers mois de l'année où a eu lieu l'enquête).

D'autres critiques encore portent sur le rythme de la rotation des magistrats de la juridiction. Les changements d'affectation fréquents empêchent le barreau de pouvoir bénéficier d'une certaine stabilité dans les habitudes de travail et d'une permanence de la jurisprudence des formations juridictionnelles. Ils rendent plus apparent le caractère personnel des initiatives prises par les magistrats. Par exemple, on reproche aux juges aux affaires matrimoniales leur côté "tatillon". "Ils ne font rien pour nous arranger !", disent les avocats. Selon eux, ces magistrats se montrent trop exclusivement attentifs aux aspects juridiques, au détriment de la prise en considération des aspects humains. Plus généralement, les avocats considèrent que les magistrats restent indifférents aux problèmes du barreau, au sens où ils chercheraient surtout à "évacuer" les affaires en évitant les renvois, ce qui les amène parfois à critiquer le travail des avocats en cours d'audience, en présence des justiciables.

C'est enfin l'activité des greffes qui est mise en cause par les avocats, notamment sur les retards dans la délivrance des copies. Les difficultés rencontrées sont parfois rapportés à des personnes particulières, mais sont surtout attribués au "manque de motivation" du personnel et à l'absence d'autorité au sein du greffe.

Pour expliquer cet ensemble de critiques des avocats à l'égard de la juridiction, il n'est pas inutile de rappeler certaines des caractéristiques de la gestion interne du tribunal, que nous avons dégagées dans une étude préalable (3). Ce tribunal se caractérise, en effet, du point de vue de la gestion, par l'absence de mise en oeuvre d'un projet pour redresser le fonctionnement de la juridiction après une période de difficultés. Le président, soucieux d'introduire des transformations pour améliorer le traitement des affaires a été amené à rechercher le soutien des responsables des chambres. Différentes initiatives partielles ont été prises comme, par exemple, la simplification des jugements aux affaires matrimoniales. Toutefois, ces modifications qui correspondent à l'idée que les magistrats se font des urgences qu'impose la gestion des procédures ont été mises en place sans concertation avec le barreau, et sans que l'on ait cherché à connaître leurs préoccupations ou leurs griefs.

Les avocats, pour leur part, tout en reconnaissant que des efforts ont été faits, par exemple pour réduire la durée du délibéré et rendre les jugements déjà dactylographiés, ne perçoivent pas véritablement la volonté de changement manifestée par le responsable de la juridiction, et affaires et ils ne comprennent pas le maintien de pratiques procédurales jugées inutilement lourdes.

### **L'instauration de nouvelles relations entre le barreau et la juridiction**

La tension marquant les rapports des avocats avec la juridiction a pu s'exprimer lors de l'arrivée d'un nouveau bâtonnier (1988). Celui-ci, un des fondateurs du barreau, s'est proposé de relancer la concertation avec le tribunal et a été à l'origine de la tenue de réunions dont l'effet positif ne s'est pas fait attendre. Elles ont été l'occasion, pour les magistrats, d'expliquer leur action et, pour les avocats, de formuler les difficultés qu'ils rencontrent et de proposer des dispositions plus efficaces, notamment en ce qui concerne la conduite de la procédure civile.

C'est ainsi que l'appel des causes qui s'effectuait systématiquement dans les audiences de procédure, très critiqué par les avocats pour son caractère formel et indifférencié, a été supprimé et remplacé par différentes modalités, tenant compte de la complexité des affaires. En ce qui concerne les dossiers qui ne présentent aucune difficulté particulière, ils sont vues par le président de la juridiction qui procède à une mise en état simplifiée à l'extrême. Ce circuit court concerne, selon les avocats, environ le quart des affaires. D'autres instances, auxquelles on ne peut fixer d'emblée une date d'audience car elles



nécessitent une instruction plus complexe, donnent lieu à l'établissement d'un contrat de procédure ; pour ce faire, elles sont appelées par le juge de la mise en état qui fixe un échéancier, avec les avocats, sur une période de cinq à six mois. Enfin, les dossiers les plus complexes, très peu nombreux, sont traités à l'occasion d'audiences spécialement réservées, et ils donnent lieu dans ce cadre à une mise en état selon les modalités habituelles. Ce système "à plusieurs vitesses" ne requiert la présence des avocats que lorsque des difficultés véritables se présentent et peuvent être traitées. Il nécessite cependant, de la part des avocats, le respect des délais de la procédure dans ces différents circuits procéduraux.

Le caractère contraignant des solutions mises au point, avec le concours du barreau, est renforcé par la création d'un "Bureau commun des services", pris en charge par l'Ordre des avocats et installé au palais de justice. Ce bureau assure l'ensemble des tâches de réception des requêtes et d'échange des pièces en matière civile. Il constitue en somme un intermédiaire obligé en ce qui concerne tant les communications entre avocats que les rapports entre le barreau et la juridiction. Son existence empêche, en principe, les contestations au sujet de la transmission des pièces et incite au respect des dates fixées ; elle évite donc les réclamations entre confrères.

L'ensemble du nouveau système ainsi mis en place devrait permettre aux avocats de réduire la charge que représentaient pour eux les audiences de procédure. Le barreau s'est imposé, comme une contrepartie à cet allègement, le respect d'une discipline stricte. Le succès de cette réforme suppose donc qu'il soit capable d'obtenir que ses membres se conforment à cette discipline pour éviter que les magistrats eux-mêmes ne soient amenés à rappeler aux avocats les règles qu'ils se sont données, ce qui relancerait inévitablement l'animosité entre les deux corps professionnels. Le faible degré de solidarité interne de ce barreau risque toutefois de ne pas faciliter l'acceptation des nouvelles règles et le rétablissement d'une image plus positive de la juridiction.

Quoi qu'il en soit, ce cas illustre une situation dans laquelle les modes de traitement des affaires institués par les magistrats - de manière ponctuelle, unilatérale et non négociée - sont mal perçus par le barreau, qui toutefois se trouve dans l'incapacité de formuler une réponse solidaire, mais réagit en critiquant la rotation des juges et leurs attitudes "anti-avocat". La direction volontariste du nouveau bâtonnier, a permis la reprise d'une concertation avec la juridiction mais risque, elle aussi, de se heurter à l'absence de soutien des membres du barreau.



#### **4. LE BARREAU B : LA MISE EN QUESTION DES RAPPORTS DE CONFIANCE EXISTANT ENTRE LES AVOCATS ET LE TRIBUNAL**

##### **Une certaine différenciation interne du barreau**

Ce barreau comptait, en 1987-88, 50 avocats et 20 avocats stagiaires. Les sociétés professionnelles sont au nombre de sept et elles comportent deux ou trois associés, mais la plupart d'entre elles sont constituées par des membres d'une même famille (père-fils).

Il s'agit, là encore, d'un barreau jeune. Les avocats âgés de 60 ans et plus ne représentent que 1/7 de ses effectifs, et la moitié des avocats inscrit au tableau ont prêté serment depuis une dizaine d'années au plus.

Les avocats considèrent encore ici que l'on ne peut guère se spécialiser dans un tel barreau. Cependant lorsqu'ils sont interrogés sur leur activité, ils signalent que, de fait, une partie de celle-ci est constituée surtout par certaines catégories d'affaires. Cette répartition est sans doute liée à des préférences personnelles et à la constitution progressive de différents types de clientèle. Parmi les avocats interrogés, au nombre de 12, la plupart reconnaissent qu'une part importante de leur clientèle est constituée par des institutions - sociétés d'assurance, notamment - qui leur procurent une fraction importante des affaires qu'ils traitent, cette proportion pouvant dépasser 60 % pour certains. Plusieurs indiquent en outre que les affaires relatives à la construction représentent un grand nombre de leurs dossiers, et ceci qu'ils aient l'habitude de représenter de préférence les particuliers ou les professionnels intervenant dans ce secteur d'activité.

Quant aux affaires civiles touchant à l'état des personnes ou au droit de la famille, elles relèvent dans une proportion importante de l'aide judiciaire, et, à ce titre, elles sont attribuées aux avocats les plus jeunes. Il en va de même au pénal : les dossiers importants, en particulier ceux qui présentent des aspects commerciaux, reviennent au groupe des avocats les plus installés, tandis que les commissions d'office sont considérées comme un moyen, pour ceux qui s'installent, d'acquérir une expérience ou de se faire une clientèle. Cette segmentation classique du barreau (4) a des répercussions au plan de la gestion quotidienne des cabinets d'avocat. Avoir une

proportion importante de dossiers provenant d'une clientèle institutionnelle assure une base économique à l'avocat, avec pour contrepartie une certaine dépendance, à l'égard de cette source d'affaires. Il en résulte aussi des modalités de travail particulières. L'avocat a moins de rapports directs avec les personnes, ce qui représente, pour lui, un gain important dans la gestion de son temps de travail. Mais les clients institutionnels imposent aussi des délais parfois longs pour fournir les informations nécessaires à la procédure, surtout lorsqu'ils sont défendeurs. La prépondérance de la clientèle institutionnelle dans la clientèle d'un cabinet va donc souvent de pair avec une opposition marquée de l'avocat à l'égard d'une intervention trop active des magistrats dans le déroulement de la procédure, notamment lorsqu'il s'agit de raccourcir les délais.

En résumé, on se trouve devant un barreau de petite taille, présentant une certaine homogénéité, ce qui n'exclut pas une différenciation du point de vue de la clientèle. Les avocats, qui se connaissent bien entre eux, savent quel type d'affaire chacun traite le plus souvent et connaissent aussi les exigences et les problèmes que posent à chacun la clientèle qui est la sienne.

### **Un système de concertation bien établi entre le barreau et le tribunal**

Trois traits principaux caractérisent la position du barreau B à l'égard du tribunal de grande instance en tant qu'interlocuteur institutionnel.

Tout d'abord, les avocats estiment globalement que le tribunal fonctionne bien et donne satisfaction dans le traitement des affaires en ce qui concerne l'intérêt des avocats. Cette appréciation d'ensemble est développée dans des jugements plus spécifiques portant sur l'activité des magistrats et du secrétariat-greffe. On évoque, par exemple, à cet égard, le bon fonctionnement des chambres civiles, avec des délais propres au tribunal (délibéré, frappe des jugements) qui ne sont pas trop importants. On cite aussi les excellents rapports qu'entretiennent les avocats avec le parquet ou les relations avec les fonctionnaires, aisées, voire cordiales. La facilité des contacts est en outre soutenue par la familiarité qui vient d'une connaissance personnelle de longue date entre les avocats et une partie du personnel du greffe. Il existe aussi des occasions de rencontre extra-professionnelles, lors de fêtes ou de cérémonies. Dans ce contexte de cordialité des rapports, les avocats regrettent seulement une succession très rapide des magistrats qui assurent la présidence du tribunal. Tout en soulignant leurs grandes qualités



personnelles, ils font remarquer que leur remplacement implique des ajustements et les oblige à prêter une attention particulière aux changements de jurisprudence.

Deuxième trait caractéristique, certaines réserves sont néanmoins exprimées, qui portent toutefois moins sur tel ou tel magistrat ou secteur spécifique, que sur le souci de rentabilité qui semble s'imposer de plus en plus dans l'activité judiciaire, sous l'impulsion de la Chancellerie. Sans méconnaître la nécessité d'une gestion plus moderne et d'un traitement rapide des affaires - qui va aussi dans le sens de l'intérêt propre des avocats eux-mêmes - on critique vivement des tentatives de contrôle de la procédure, ou, plus généralement, la volonté de "faire du chiffre". Les statistiques, disent les avocats du barreau B, ne doivent pas constituer un critère d'évaluation des magistrats ou des juridictions. On risque de rendre des jugements hâtifs, insuffisamment motivés pour être bien acceptés par les clients, et qui iront augmenter le contentieux porté devant la Cour d'appel. Même si le barreau ne s'oppose pas à la considération de l'amélioration des procédures, par exemple en ce qui concerne la mise en état, il est peu enthousiaste, voire carrément hostile, à la mise en oeuvre de toute mesure qui pourrait limiter de façon importante la maîtrise du procès par l'avocat, en rapport avec les intérêts de ses clients. Il refuse de se voir imposer, sous couvert d'amélioration de la gestion des affaires, des mesures de contrôle portant sur les délais de la procédure ou sur les échanges de pièces. Il est vrai que cette opposition est plus forte parmi les avocats qui sont souvent mandatés par des clients institutionnels se trouvant en position de défendeur - sociétés d'assurance diverses. Les avocats admettent pourtant le bien-fondé d'initiatives visant à améliorer le déroulement des procès, mais pour autant qu'elles s'expriment dans le cadre d'un système de concertation organisé entre le barreau et la juridiction.

Indiquons enfin, troisième trait caractéristique, qu'un tel système de concertation a été mis en place depuis longtemps entre les avocats et le tribunal de grande instance B. Il y avait des réunions périodiques des responsables de la juridiction et des membres du Conseil de l'ordre, dans lesquelles étaient traités les problèmes qui se posaient ponctuellement et où étaient également évoquées les réformes qui seraient utiles en vue d'améliorer le service de la justice. C'est ainsi qu'avait par exemple été discutée, encore récemment, la possibilité d'introduire la formule des "contrats de procédure" - une innovation en cours d'expérimentation dans diverses juridictions et comportant la mise au point contractuelle, par les magistrats et les avocats, d'un calendrier du déroulement de la procédure dans les affaires civiles ordinaires. Cette discussion n'avait toutefois pas conduit à l'élaboration d'un projet bien défini. Il semble d'ailleurs que la contribution



majeure de ces réunions était d'entretenir un climat de dialogue et de rendre possible la résolution de quelques problèmes de personnes plutôt que de réaliser des transformations plus larges dans les rapports formels entre les deux corps professionnels. Ces modalités de concertation permettaient une certaine ouverture et une compréhension réciproque tout en préservant l'autonomie du fonctionnement propre tant du barreau que de la juridiction. Tout se passe comme s'il existait un pacte de respect mutuel de la part des deux corps professionnels concernés. Or cet accord tacite s'est trouvé récemment mis en question.

### **Le risque d'une dégradation des relations barreau-tribunal à l'occasion d'un changement de direction de la juridiction**

En effet, le dernier changement de président, intervenant peu avant la fin de notre enquête, s'est accompagné de la suspension de ces réunions de concertation et d'une relance, par le tribunal, du projet d'introduction des contrats de procédure, axé en particulier sur le contrôle de l'échange des pièces de procédure. Cela a suffi pour faire renaître l'inquiétude des avocats devant des empiétements possibles sur leurs prérogatives et leur crainte de se voir imposer de façon autoritaire des mesures restrictives concernant la conduite des procès.

Aussi la dernière phase de l'enquête auprès des avocats de B a-t-elle été marquée par l'expression du sentiment d'une menace à laquelle serait exposée leur activité au nom de l'efficacité judiciaire. Certains ont même évoqué les rumeurs relatives à des conflits qui seraient intervenus dans d'autres juridictions, pour nourrir leurs craintes. Dans cette perspective, les avocats les plus inquiets sont encore une fois ceux qui sont le plus liés à une clientèle institutionnelle pour laquelle ils agissent en tant que défenseur, et qui sont particulièrement soucieux de pouvoir conduire les procédures selon le rythme souhaité par leur client. Cette appréhension à l'égard des transformations possibles est moins forte chez d'autres avocats travaillant davantage avec une clientèle de particuliers, ou intéressés eux-mêmes par un traitement plus rapide des dossiers.

## 5. LA COMPARAISON DES BARREAUX A ET B DU POINT DE VUE DES RELATIONS QU'ILS ENTRETIENNENT AVEC LES TRIBUNAUX

On peut dresser un tableau contrasté des deux situations qui ont été décrites, sous l'angle des rapports établis entre les barreaux et les juridictions ainsi que sous celui de leur évolution. Ce tableau distingue quatre caractéristiques principales :

- 1) La configuration du barreau, avec sa taille, sa structure par âge, le degré de différenciation des activités de ses membres.
- 2) L'évaluation, par le barreau, de la juridiction. Cette évaluation peut être globale ou même spécifique par rapport à telle ou telle procédure sectorielle ; mais il faut surtout la considérer dans son évolution, dans la mesure où elle est affectée tant par les changements engagés par le tribunal que par les initiatives prises par le barreau lui-même à l'égard de la juridiction.
- 3) Un aspect du fonctionnement propre des juridictions qui concerne très spécifiquement le barreau, à savoir les pratiques suivies en matière de procédure - et notamment, au civil, l'organisation de la mise en état des affaires, qu'il s'agisse de la tenue des audiences, du contrôle des délais, ou de la limitation du nombre des renvois, etc. Il s'agit là d'un point d'intersection critique de l'activité du tribunal et de celle des avocats.
- 4) Enfin, les pratiques de concertation entre barreau et tribunal, qu'elles soient organisées ou non sous forme de rencontres régulières et qu'elles débouchent ou non sur la formulation et la mise en oeuvre conjointe de projets de modifications du déroulement de l'activité judiciaire.

### La configuration du barreau

Bien que les tribunaux de grande instance concernés soient de même taille (juridictions à trois chambres), les deux barreaux sont de taille inégale. Le barreau A est plus petit. Il est aussi plus jeune, si l'on considère les seuls avocats inscrits au tableau, même s'il

comporte un nombre moindre de stagiaire. Ces différences proviennent sans doute du fait que le barreau A, étant plus proche de Paris, en subit davantage l'attraction et la concurrence, tandis que le barreau B jouit d'une plus grande autonomie, se trouvant au siège d'une cour d'appel et disposant d'un centre de formation des avocats dans une ville voisine.

Par ailleurs les avocats se définissent, dans les deux cas, comme étant forcément des généralistes à cause de la taille réduite du barreau. En fait, on constate une différenciation assez forte dans le barreau B, alors que l'homogénéité est plus grande dans le barreau A. Cette différenciation sur le plan du type d'affaires et du type de clientèle, sans donner lieu à une véritable spécialisation, est probablement à l'origine d'une structuration plus marquée des attitudes à l'égard des transformations judiciaires chez les avocats de B, dans le sens d'une opposition à l'égard de toutes les interventions du tribunal dans la conduite de la procédure.

#### **Evaluation de la juridiction par le barreau.**

Cette évaluation est très contrastée : en effet, elle est très positive, de façon globale, de la part du barreau B, et les réserves exprimées, concernant la pression exercée par les magistrats au nom de l'efficacité, s'adressent plus à la hiérarchie judiciaire qu'à l'activité concrète des membres du tribunal avec lesquels les avocats entretiennent des rapports d'une certaine cordialité ; au contraire, elle est très négative, globalement, de la part du barreau A, dont les membres stigmatisent le manque d'égard des magistrats à leur endroit et le manque de communication avec eux, tout en soulignant que les mauvaises conditions matérielles de fonctionnement du tribunal sont en partie responsables des difficultés rencontrées. Cette évaluation très négative est néanmoins modérée par une appréciation positive des quelques magistrats du tribunal que les avocats connaissent personnellement. Elle s'est surtout modifiée de façon sensible, dans un sens positif, après les rencontres destinées à la mise au point du projet de réforme du traitement des affaires civiles ordinaires, à l'initiative du nouveau bâtonnier.



### **L'organisation de la procédure**

Sur le plan de la procédure aussi, on peut opposer les deux situations observées, en se limitant, à titre d'exemple, au mode d'organisation de l'appel des causes et de la mise en état au civil. Dans un cas, A, les audiences d'appel des dossiers et de mise en état sont surchargées et considérées, par les avocats, comme une perte de temps considérable ; ceux-ci considèrent qu'elles ne permettent pas de traiter véritablement les problèmes que posent les affaires. Dans l'autre cas, B, ces conférences sont assurées, de façon plus décentralisée, par les présidents des différentes formations et les conditions de la mise en état sont plus souples, ce qui satisfait davantage les avocats qui n'en font pas un motif de grief particulier.

### **Concertation et projets de changement**

Sur ce dernier plan encore, le contraste est très marqué : le manque de communication, voire l'hostilité, qui se sont développés, à A, entre le barreau et la juridiction ont été conduits à leur paroxysme et ont amené, à l'occasion d'un changement de bâtonnier, à l'organisation, par le barreau, des rencontres avec les responsables de la juridiction. Il en est résulté la mise à l'étude des projets visant à améliorer le traitement des procédures et à normaliser les rapports barreau-tribunal. Tout au contraire, dans le cas B, l'arrivée d'un nouveau président a conduit à la remise en cause des habitudes de concertation déjà anciennes entre le barreau et la juridiction, ce qui fait craindre aux avocats l'imposition unilatérale de mesures de contrôle de leur activité, en rapport avec la conduite de la procédure.

## **5. CONCLUSION**

La présentation de ces cas a permis de retracer deux "séquences" dans les relations entre un barreau et une juridiction. Ces relations sont l'objet, dans chaque situation décrite, d'une dynamique de sens opposé : à A on assiste à la restauration et à la formalisation de relations barreau-tribunal préalablement dégradées, tandis qu'à B on constate une tendance à la remise en question d'un système de relations ancien et bien rodé.

Ce qui fonde cette dynamique, dans l'exemple A, c'est le souci de voir s'organiser autrement les rapports entre avocats et magistrats. Le barreau souhaite que s'instaurent des pratiques qui permettent de mieux traiter les affaires, même si elles requièrent le respect d'une discipline plus contraignante de la part de ses membres. Les avocats demandent, à la rigueur, une intervention plus efficace des magistrats dans la procédure, mais qui tienne compte de leurs impératifs professionnels.

Dans le deuxième cas, c'est au contraire une attitude de défense de la position traditionnelle des avocats à l'égard de la maîtrise du procès qui explique que le barreau se raidisse devant les initiatives du tribunal destinées à accélérer le traitement des affaires. Cette position est d'autant plus forte, voire explicitement organisée, que le barreau est solidaire et dispose d'une clientèle institutionnelle de poids.

Encore schématique et provisoire, cette analyse des relations entre avocats et magistrats dans deux situations contrastées pourrait être valablement reprise et approfondie à la lumière d'observations faites dans d'autres circonscriptions judiciaires, de manière à systématiser l'analyse du rôle que jouent les barreaux, compte tenu de leur structure et de leurs modes de fonctionnement propres, dans l'introduction des innovations au sein du système de justice.

## NOTES

(1) Werner Ackermann, Benoit Bastard, "Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire", *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, N° 20, 1988, a, pp. 19-48.

(2) Anne Boigeol, **Les avocats et les justiciables démunis : de la déontologie au marché professionnel**, Thèse de III<sup>e</sup> cycle, 1980, Ronéo ; Anne Boigeol, "Les avocats en France", in Richard Abel, Philip Lewis (Eds.), *Lawyers in Society*, University of California Press, 1988 ; Catherine Raguin, "L'indépendance de l'avocat. Réflexion sur deux réformes : la rénovation de la profession et l'aide judiciaire", *Sociologie du travail*, 2, 1972, pp. 164-184.

(3) Voir "Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire", article cité.

(4) Voir Anne Boigeol, **Les avocats et les justiciables démunis : de la déontologie au marché professionnel**, thèse citée.

## CHAPITRE 5

### COMMENT AMELIORER LES MODALITES DE GESTION DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE ?

Quels enseignements tirer de la présente étude en ce qui concerne l'amélioration des modalités de gestion des tribunaux de grande instance ?

Il ne s'agit pas ici de proposer de nouvelles solutions ou des recommandations spécifiques qui pourraient faire l'objet d'une mise en oeuvre immédiate, mais plutôt de réfléchir aux alternatives en présence et aux lignes d'action envisageables pour favoriser les processus de sélection et de diffusion des innovations en matière de gestion. Ces réflexions seront regroupées autour de six axes principaux.

#### 1. CONCILIER MOBILITE PROFESSIONNELLE ET STABILITE DES INNOVATIONS

Un premier ensemble de réflexions provient directement du constat selon lequel les innovations en matière de gestion, nombreuses au sein des juridictions, sont en pratique très dépendantes de la présence des personnes qui les ont conçues et introduites (Chapitre 1 ci-dessus). En particulier la trajectoire professionnelle des magistrats les amène, en changeant périodiquement d'affectation, à s'adapter à de nouvelles réalités, et donc à produire des dispositifs nouveaux ou à modifier des pratiques existantes. Cette mobilité, source potentielle de créativité, est aussi la cause d'une certaine précarité de l'innovation dans l'institution judiciaire. Celle-ci s'exprime par l'émergence, puis la stagnation ou la disparition des dispositifs novateurs, sans une véritable évaluation de leur efficacité ni une politique ferme pour leur développement et leur adaptation.

La question est alors de savoir comment lutter contre cette précarité. Une première solution pourrait être de considérer que la pérennité de l'innovation serait mieux



assurée si l'on favorisait une plus grande stabilité de ses promoteurs, notamment lorsqu'il s'agit de magistrats. Rendre possible l'avancement sur place, ou tout au moins permettre au magistrat de rester plus longtemps dans une affectation sans retarder sa promotion - bref dissocier les fonctions assurées et le système des carrières - permettrait sans doute d'assurer un meilleur suivi de la mise en place d'un nouveau dispositif local quelqu'il soit, et rendrait plus durable son implantation dans la juridiction.

Cette solution toutefois nécessite d'être discutée, puisque l'on a signalé que la mobilité professionnelle constitue précisément l'un des vecteurs de la diffusion des innovations à travers les tribunaux.

Stabiliser les innovateurs, n'est-ce pas courir le risque de tarir la source même du changement - ce mouvement permanent des magistrats d'une juridiction à une autre ? Et n'est ce pas aussi faire craindre un mal plus grand, une dérive locale plus importante, due au fait que telle solution, implantée dans telle juridiction, pourrait y subsister indéfiniment, sans subir la révision qu'apporte, à chaque mutation, le regard neuf d'un autre magistrat. Les deux temps apparaissent donc également indispensables : celui d'une présence suffisamment longue des promoteurs de l'innovation, et celui du changement de fonction capable de relancer la réflexion sur les pratiques en usage.

Pour concilier la mobilité professionnelle des innovateurs et la stabilité des innovations lorsqu'elles sont valables, une ligne d'action pourrait consister dans la recherche d'une meilleure intégration des nouveaux dispositifs dans les juridictions. Pour que ceux-ci dépendent moins des personnes qui les conçoivent et les introduisent, il est nécessaire non seulement de leur donner une certaine visibilité, mais aussi de mobiliser de façon durable autour des nouvelles pratiques les personnes concernées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des juridictions. En particulier, il s'agit d'associer étroitement à la mise en place et au suivi de tout nouveau dispositif tous les membres des équipes de travail directement responsables des tâches redéfinies, et même, le cas échéant, un groupe plus large, incluant les partenaires extérieurs à la juridiction. De telles structures de "pilotage" des innovations existent sans doute déjà au plan national, pour l'introduction de certaines réformes, mais on pourrait imaginer d'en développer l'usage - soit dans le cadre d'une juridiction, soit dans un cadre régional, au niveau des cours d'appel. De cette manière, la responsabilité d'un changement donné apparaîtrait moins dépendante de la personnalité d'un magistrat ou d'un greffier en chef et serait davantage assumée par un collectif approprié. De telles modalités de prise en charge des innovations devraient favoriser leur permanence, et en particulier leur survie au moment où se pose la question du remplacement des responsables initiaux.

## 2. PENSER L'INNOVATION DANS SES IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES ET JUDICIAIRES

Le flux des affaires parvenant aux juridictions autant que les directives venues de la Chancellerie contribuent à soumettre aujourd'hui les responsables des tribunaux à une forte pression en ce qui concerne la recherche de solutions performantes pour l'organisation des services et l'accélération du traitement des procédures. D'où leur souci de trouver des solutions particulières qui répondent aux problèmes locaux les plus urgents de façon plus ou moins spécifique. Il n'est pas douteux qu'un certain nombre de ces dispositifs locaux constituent des aides réelles dans la recherche d'un traitement plus rapide et efficace des affaires. Toutefois, il convient de ne pas circonscrire l'innovation dans le système judiciaire à ces instruments de gestion plus expéditive, mis en oeuvre sur un plan purement local. L'observation montre que les innovations qui entraînent une réelle transformation des modalités de l'administration des juridictions sont portées par une réflexion approfondie sur deux plans, celui de l'efficacité organisationnelle et celui de la finalité judiciaire.

Sur le plan organisationnel, l'introduction d'une innovation exige de préciser les problèmes que l'on veut résoudre et de discerner les conséquences des changements envisagés, aussi bien pour les responsables directement concernés que pour les autres acteurs qui auront, eux-aussi, à en gérer les retombées. Une gestion plus rapide des affaires dans un secteur peut produire une surcharge dans un autre et neutraliser, sur un plan plus global, l'amélioration que l'on a voulu obtenir. La mise en application d'une transformation du fonctionnement des services requiert une concertation dont l'objectif est double : obtenir l'adhésion des intéressés au nouveau mode de travail et rechercher avec eux comment les changements envisagés peuvent représenter une amélioration sur le plan de l'efficacité, sur celui des conditions de travail, ou encore sur celui de la reconnaissance d'une plus grande responsabilité. Le succès à long terme d'une transformation n'est assuré que si les partenaires concernés en retirent des avantages sur l'une ou l'autre de ces dimensions.

Cette exigence vaut aussi dans les relations avec les groupes professionnels qui participent à l'activité du tribunal - barreau, police, experts, travailleurs sociaux. Les mesures novatrices qui ont un impact sur leur activité et leur collaboration doivent



évidemment faire l'objet d'une concertation, visant à faire ressortir l'avantage qui peut en être retiré et à prendre en considération les contraintes nouvelles qui en résultent. Les intérêts en présence ne sont pas naturellement convergents, et il s'agira de trouver des modalités de travail appropriées, sans lesquelles les méthodes proposées resteront inappliquées ou seront détournées de leurs intentions initiales, en raison des réticences des partenaires extérieurs.

Sur un plan plus global, les constatations que nous avons faites suggèrent en outre que la prise en considération des conséquences organisationnelles de l'innovation ne suffit pas, à elle seule, à garantir son succès pour l'amélioration de la gestion. Les innovations qui obtiennent une adhésion forte et qui ont le plus de chance de modifier à terme les modalités de traitement des affaires sont celles qui ne se limitent pas à la recherche de l'efficacité accrue du fonctionnement interne des tribunaux, mais sont portées par une vision plus large, englobant les objectifs que l'on se fixe au plan judiciaire, et les finalités sociales de l'activité de justice.

C'est lorsque l'innovation s'enracine dans un projet répondant à des objectifs judiciaires bien spécifiés et bien acceptés qu'elle acquiert une légitimité largement reconnue par tous les acteurs concernés et qu'elle peut s'implanter durablement.

### **3. EVALUER LES CHANGEMENTS EN FONCTION DES OBJECTIFS QUE L'ON SE DONNE**

Le jugement porté sur les changements touchant à la gestion reste aujourd'hui intrinsèquement lié aux modalités habituelles d'évaluation du fonctionnement des juridictions. Or celles-ci sont naturellement centrées sur la mesure de la production des services - volume d'affaires traitées, délais de traitement.

Comme une suite logique du point précédent, il est indispensable, nous semble-t-il, de tenir compte, dans l'évaluation des modifications introduites au plan de la gestion, des objectifs que l'on se propose d'atteindre, aussi bien sur le plan organisationnel que sur le plan judiciaire. La réalisation de tels objectifs ne se mesure pas exclusivement en termes statistiques. Le traitement rapide d'une affaire, pour être satisfaisant dans l'optique du bilan de l'activité d'une chambre ou d'un cabinet, n'est pas toujours le plus désirable au



regard soit de l'intérêt des justiciables soit de l'appréciation que porte le magistrat lui-même sur la qualité de son intervention. Ou bien encore, pour prendre un exemple tiré de l'activité du parquet : on peut vouloir réduire le volume des poursuites dans un secteur déterminé, en fonction de la conception que l'on se fait de la politique judiciaire et des ses objectifs prioritaires, sans que cela doive être pris pour le signe d'une moindre productivité de la juridiction.

L'évaluation des résultats d'un changement organisationnel ne peut donc pas se faire seulement en considérant des critères généraux de rendement, mais doit tenir compte des objectifs particuliers que l'on s'est fixé. Lorsque ceux-ci font une place à des éléments tels que l'amélioration des conditions de réalisation des tâches, ou encore une meilleure adaptation des réponses judiciaires aux problèmes qui se posent dans le ressort de la juridiction, il est nécessaire de considérer les résultats obtenus spécifiquement sur ce plan.

L'appréciation des améliorations obtenues grâce à la mise en place de transformations des procédures ou des méthodes de travail, nécessite donc des modalités appropriées d'évaluation. Il convient donc de suivre la mise en oeuvre de ces innovations ou de ces dispositifs par des procédures ad hoc, appliquées dans le cadre d'une juridiction, ou mieux encore d'un ensemble de tribunaux présentant des initiatives voisines. Ces procédures de suivi auraient pour objectif le recueil des éléments tant quantitatifs que qualitatifs nécessaires à l'analyse du fonctionnement des nouveaux dispositifs, permettant de fournir une évaluation plus fine de leur apport. On peut citer à cet égard l'exemple d'un groupe de travail réunissant, à l'initiative de la Chancellerie, les magistrats de différents ressorts et les professionnels engagés dans les expériences actuelles de "médiation familiale", destiné à l'évaluation de ces expériences. De façon analogue, il conviendrait de saisir, avec des moyens appropriés, les transformations résultant de la formation à la gestion fournie aux cadres des secrétariats-greffes ou aux chefs de juridiction.

L'essentiel ici est de se donner les moyens de suivre de près les conséquences de politiques de gestion nouvelles, pour pouvoir les modifier et les adapter en fonction des problèmes rencontrés dans leur implantation concrète. Les mécanismes habituels d'évaluation, plus globaux et quantitatifs, ne peuvent rendre compte suffisamment tôt et de manière assez précise des apports véritables des innovations en cours.

Face à la rapidité et à l'importance des changements engagés, mieux vaut chercher à comprendre, à corriger et améliorer, qu'à évaluer et sanctionner sur la seule base de bilans statistiques.

#### 4. RECONNAITRE L'EXISTENCE DES COÛTS DE LA TRANSITION

Un des résultats inattendus de l'étude est qu'une juridiction fonctionnant selon un modèle traditionnel de division du travail et avec un contrôle assez strict des tâches, peut être très performante, et s'avérer plus efficace qu'une juridiction où l'on a voulu intégrer les préoccupations actuelles en matière de gestion à travers toutes sortes de dispositifs considérés comme plus modernes et répondant mieux aux impératifs de productivité (chapitre 3).

Ce résultat soulève la question de savoir s'il faut changer une organisation dont le fonctionnement donne satisfaction ? En fait, certains dirigeants des tribunaux étudiés se montrent réticents à introduire quelque'aménagement que ce soit dans l'activité de services qui tournent bien dans leur juridiction. Ils font peu de concessions à la modernisation en tant qu'exigence abstraite reflétant la préoccupation du jour. Et certains vont même jusqu'à considérer les modalités nouvelles de gestion comme des "gadgets". Les observations faites montrent en effet que la recherche de solutions plus performantes n'aboutit pas nécessairement aux gains attendus, ce qui semble leur donner raison, du moins à court terme.

Il faut toutefois envisager cette question dans la durée : les tribunaux qui obtiennent un rendement élevé grâce à une répartition très précise des tâches et à un contrôle très strict sur leur réalisation sont aussi des juridictions qui n'ont que des capacités limitées d'adaptation au changement quand celui-ci leur est imposé par la transformation rapide de leur environnement. Elles font face efficacement au travail qui leur est demandé dans des conditions normales, mais elles ont du mal à s'adapter à la surcharge et à développer, face aux situations imprévues, des réponses autres qu'une exigence accrue de rendement du personnel et l'appel à des effectifs supplémentaires.

Au contraire, une organisation plus "floue", et qui ne privilégie pas de manière aussi exclusive le rendement dans chaque secteur, mais qui est capable de promouvoir un

certain niveau de concertation entre les services, voire la promotion d'un "esprit maison", peut fournir à terme des réponses plus adaptées aux problèmes nouveaux qui lui sont posés, et atteindre en définitive une efficacité accrue, mais peut-être plus sélective, dans leur traitement.

Lorsque les responsables des juridictions engagent des modifications sectorielles ou plus globales touchant des services qui fonctionnent bien, selon les critères de rendement habituels, ces changements peuvent amener des modalités de travail momentanément moins efficaces que celles qui préexistaient. Il convient cependant d'accepter ces "coûts de transition" qu'impose la modification des modalités de gestion des juridictions. Ces "coûts" immédiats peuvent se traduire par des "gains" qui ne se mesurent pas positivement en termes statistiques, mais qui sont plus visibles sur le plan de la motivation du personnel, de son implication et de ses capacités d'adaptation, ainsi que sur celui de l'image d'ouverture de la juridiction auprès de ses partenaires habituels.

## **5. CREER ET DEVELOPPER LES ARTICULATIONS ENTRE INITIATIVES LOCALES ET PROGRAMMES NATIONAUX DE MODERNISATION**

Dans de nombreux domaines, celui de l'informatique étant sans aucun doute le plus parlant, les relations entre les initiatives locales et les réformes d'ensemble engagées par la Chancellerie sont souvent difficiles, quand elles ne sont pas conçues et mises en chantier sous le signe de la concurrence, voire de l'exclusion.

Sans doute y-aurait-il un intérêt majeur, pour l'amélioration des conditions de gestion des juridictions, à transformer la représentation actuelle des rapports entre projets nationaux et innovation locale.

Une telle transformation supposerait que l'on cesse de mettre en question la légitimité de l'existence de l'un ou l'autre des systèmes en présence, et que l'on engage au contraire une réflexion sur leur reconnaissance mutuelle et sur leur complémentarité pratique.



Comment articuler des modalités de gestion dont la portée est si différente : les unes nationales, décidées, programmées et dirigées à partir du centre, et ayant pour vocation de s'appliquer de manière identique à l'ensemble des organes du système judiciaire ; les autres plus particulières, pensées et mises en oeuvre en fonction des besoins et des projets des acteurs locaux ?

Il n'y a cependant pas d'incompatibilité de principe entre ces deux approches des problèmes de gestion, et il est impératif aujourd'hui de trouver les moyens pour qu'elles puissent être ouvertement mises en rapport de façon fructueuse.

Une première stratégie pourrait consister à développer l'information au sujet des réponses qui sont apportées respectivement dans le cadre des programmes d'ensemble et dans celui des initiatives locales, de manière à dépasser l'opposition entre la logique uniformisatrice des premiers et la logique particulariste des seconds. Pour ce faire, on peut organiser des rencontres permettant de confronter les différentes solutions en présence pour un type de problème donné. Ce serait l'occasion de faire état des expériences acquises dans les différentes juridictions et d'en tirer les leçons pratiques valables de façon plus générale. Par ailleurs, on peut aussi envisager des projets, associant les promoteurs des réformes d'ensemble et leurs utilisateurs dans les juridictions, de manière à obtenir une meilleure intégration des pratiques locales avec les exigences inscrites dans les programmes d'envergure nationale. En matière d'informatique, par exemple, on pourrait ainsi développer les interfaces qui existent déjà ou qui sont envisageables concrètement entre les grands systèmes et les solutions particulières adoptées par certains tribunaux avec du matériel micro-informatique.

Il faut donc oeuvrer constamment sur les deux plans - celui du système judiciaire tout entier et celui de ses unités locales. Rechercher leur articulation est une nécessité pratique pour tout programme d'implantation durable des innovations dans les juridictions.

## **6. RENFORCER LES STRUCTURES DE DIRECTION DES JURIDICTIONS**

Les commentaires précédents sont tous sous-tendus par l'idée selon laquelle il est nécessaire de développer, au sein des juridictions, des modalités de gestion plus

conscientes, plus finalisées, plus explicites. Les pratiques de gestion nouvelles ne doivent pas se limiter à la mise en oeuvre de certaines "recettes" sujettes à la mode, mais s'appuyer sur une réflexion sur les actions à entreprendre et s'accompagner d'interventions menées en référence à un projet judiciaire tenant compte en même temps des directives nationales et des réalités locales.

Une telle conception de la gestion suppose que l'on précise, et peut-être que l'on développe, les structures de direction et les fonctions de responsabilité au sein des tribunaux. Pour ce faire, différentes lignes d'action sont possibles.

Une manière de renforcer les structures de direction qui a déjà retenu l'attention des responsables de la formation des magistrats consiste bien sûr à développer les compétences en gestion des responsables des juridictions - ou des magistrats qui sont appelés à le devenir. C'est là un objectif pour la formation permanente, tout à fait comparable à ce que l'on trouve depuis longtemps dans le monde industriel ou dans d'autres secteurs de l'administration touchés par la nécessité d'une modernisation des modes d'action.

Une autre voie, pas nécessairement incompatible avec la précédente, pourrait consister à renforcer le rôle des responsables des greffes dans l'animation et la gestion des tribunaux. C'est la voie qui a été choisie au Québec, avec la création de fonctions autonomes d'administration des juridictions, dotées d'une hiérarchie propre au niveau régional (l'équivalent de nos cours d'appel).

En France, des limites très précises s'appliquent aujourd'hui à la marge d'action des greffes. Il arrive qu'un greffier en chef, pour améliorer l'efficacité de son service, cherche à lui donner une certaine indépendance, par exemple en redéfinissant et en contrôlant plus strictement les relations de travail entre magistrats et fonctionnaires. Mais ces tentatives sont non seulement exceptionnelles, elles sont aussi vouées généralement à l'échec, d'après nos constatations. En pratique la détermination des modalités de réalisation du travail et l'affectation des personnes dans les services des greffes restent aujourd'hui très dépendantes des magistrats responsables aussi bien au siège qu'au parquet. Même les tâches de gestion proprement dites (budget, gestion du personnel) s'effectuent souvent sous le contrôle direct des chefs de juridiction. Les responsables des greffes ne disposent donc pas de l'autonomie suffisante pour développer une ligne d'action qui leur serait propre, même en concertation avec les magistrats. L'une des raisons de cet état de fait est sans doute l'absence d'une hiérarchie

administrative propre qui leur apporterait le soutien d'échelons supérieurs dans leurs relations de négociation avec les chefs de juridiction.

Dans ces conditions, il va de soi qu'un développement des fonctions de gestion du secrétariat-greffe, s'accompagnant d'un renforcement de leur autonomie, suppose une évolution considérable des structures et des mentalités au sein de l'appareil judiciaire.

En particulier, il apparaît aujourd'hui essentiel de développer l'apprentissage et l'acceptation de la collaboration entre les membres des équipes dirigeantes. On a pu constater l'énorme différence de l'impact des projets de changement lorsqu'ils sont produits et soutenus par tous les responsables d'une juridiction (siège, parquet et greffe), et lorsqu'ils sont seulement la "chose" de l'un d'entre eux. Dans le premier cas, tous participent avec intérêt à la transformation de l'ensemble de la juridiction. Dans le second, le promoteur de l'innovation doit s'engager dans des négociations et des alliances complexes pour obtenir une réalisation même partielle de son projet. Dans les tribunaux étudiés, l'absence d'une ligne claire en matière de gestion est souvent le fruit d'une situation dans laquelle l'un seulement des chefs de juridiction développe des projets et lance des initiatives, tandis que les autres responsables se placent dans une position de retrait et ne participent pas activement au changement, mais semblent plutôt le subir.

Il est donc essentiel pour produire une transformation d'ensemble de développer les capacités de travail en commun et la concertation au sein des équipes dirigeantes - en montrant tant aux magistrats qu'aux cadres du greffe qu'ils peuvent ne rien céder de leurs attributions ni de leurs prérogatives, tout en assumant solidairement la responsabilité du bon fonctionnement de leur juridiction et de l'image positive de la justice au plan local.