

Christian BARRERE
Professeur à l'Université de Reims

**LES RELATIONS D'INFORMATION
ET DE COMMUNICATION ENTRE
JURIDICTION ET ENVIRONNEMENT LOCAL**

Rapport pour le Ministère de la Justice (Direction
de l'Administration Générale et de l'Équipement)
Novembre 1987

Christian BARRERE
Professeur à l'Université de Reims

**LES RELATIONS D'INFORMATION
ET DE COMMUNICATION ENTRE
JURIDICTION ET ENVIRONNEMENT LOCAL**

Rapport pour le Ministère de la Justice (Direction
de l'Administration Générale et de l'Équipement)
Novembre 1987

SOMMAIRE

I - LE DEVELOPPEMENT DES REFLEXIONS SUR L'INFORMATION	Page 5
II - INFORMATION ET PROBLEMES ACTUELS DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE	Page 17
III - INFORMATION ET MUTATIONS DE LA SOCIETE CIVILE	Page 37
IV - L'INSTITUTION JUDICIAIRE COMME ORGANISATION	Page 52
V - COMMUNICATION ET INFORMATION	Page 75
VI - LES RESEAUX D'INFORMATION DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE	Page 85

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET DE L'ÉQUIPEMENT

SOUS DIRECTION DU BUDGET
ET DE LA PRÉVISION

13 place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01

42.61.80.22

LETRE DE COMMANDE

Le Ministère de la Justice (Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement) a l'honneur de commander à Monsieur le Professeur Christian BARRERE une étude sur la relation entre les juridictions et leur environnement local.

L'étude sera centrée non sur la fonction de procédure de décisions judiciaires en elles-mêmes (quelles affaires sont traitées, comment) mais les processus d'information qui accompagnent cette fonction : information reçue, traduite et produite par le Tribunal de et pour l'environnement local en dissociant, si cela apparaît pertinent un premier type d'information concernant le traitement même des affaires judiciaires (contexte du litige) et un second type concernant la fonction générale du Tribunal dans le contexte local (besoins, production et restitution d'informations, typologie rendant compte de la matière traitée...).

Il sera procédé à l'analyse de l'information produite par le Tribunal à destination de l'environnement local, à la fois sur son activité spécifique et sur la connaissance que cette activité permet d'obtenir du milieu local (le judiciaire comme "observatoire social").

L'étude de ces processus d'information implique de distinguer le rôle de principe de l'information (son "utilité théorique") et son rôle de fait en liaison avec l'organisation des circuits d'information (et de traitement des affaires).

Des propositions d'amélioration de fonctionnement des juridictions devraient résulter d'une telle confrontation ainsi que la construction d'un modèle de fonctionnement réel de l'institution et l'étude de son insertion dans un environnement donné.

Le Tribunal de Grande Instance de Reims et son environnement local constitueront l'objet de l'étude ; il sera procédé à l'intérieur et à l'extérieur de la juridiction aux interviews estimées nécessaires. Il pourra de même être procédé à d'autres auditions en dehors de ce cadre afin de confronter les hypothèses.

INTRODUCTION

Aujourd'hui la plupart des entreprises, y compris les petites et moyennes, se préoccupent de l'analyse de la circulation de l'information en leur sein et des problèmes de communication entre l'entreprise, ses fournisseurs, sa clientèle, les pouvoirs publics, le système de crédit ... Il en est de plus en plus de même pour d'autres institutions. Et les conseils en communication fleurissent. L'institution judiciaire n'a pas échappé à ce mouvement d'interrogation sur les réseaux et processus d'information et de communication. Les deux consultations des Cours d'appel menées à partir de 1979, les textes de l'administration centrale témoignent de la prise de conscience du problème. La réflexion s'est enrichie à l'occasion de plusieurs sessions de formation consacrées à la prévision et portant explicitement sur les relations entre juridiction et contexte social ainsi que grâce à diverses études. Cependant si tous les membres de l'institution judiciaire semblaient considérer que l'information et la communication avec l'extérieur étaient devenues des questions cruciales peu de réalisations venaient témoigner d'une concrétisation des multiples bonnes intentions notées ici ou là. Cela dans un cadre général de pénurie de moyens qui conduisait à ce que les problèmes d'information apparaissent en même temps comme importants et relevant, pour leur solution, du domaine d'un luxe actuellement inaccessible.

D'où le besoin de se réinterroger sur les enjeux de la question comme sur les blocages qui se manifestent, à partir de la connaissance d'une juridiction précise et des problèmes quotidiens qu'elle rencontre. Et la nécessité de s'interroger sur les mesures susceptibles d'améliorer les processus de circulation de l'information et de communication, entre juridiction et environnement d'une part, au sein même de la juridiction d'autre part.

Y a-t-il un besoin réel d'information pour la juridiction, pour ses auxiliaires et partenaires ? Est-ce un luxe hors d'atteinte, une simple lubie de quelques technocrates de l'administration centrale ou de sociologues coupés des réalités quotidiennes de la vie d'un tribunal ? De quel type d'information l'institution judiciaire a-t-elle besoin : information juridique ; information judiciaire, sur son "approvisionnement", son fonctionnement, le contexte social

et local, l'effet de ses décisions sur celui-ci ? Quel type d'information peut-elle produire et à qui l'adresser : information en direction du législateur pour l'alerter sur les problèmes d'application et d'adaptation nécessaire de la loi (ou du règlement), information en direction des autres institutions judiciaires (et problème de la jurisprudence), information pour les pouvoirs publics quant aux effets constatés de certaines politiques (logement, éducation, ...), ou encore à destination des autres systèmes qui sont en contact avec la Justice (Chambres de Commerce, DDASS, ...) et des autres appareils de régulation sociale ?

Quel constat dresser de la situation actuelle, quel modèle des rapports de communication établir ? Peut-on imaginer un modèle plus performant ? Eventuellement, quelles mesures permettraient-elles de passer progressivement de l'un à l'autre et quelles en seraient les conditions ?

Pour mener cette étude nous avons observé le fonctionnement du tribunal de Grande Instance de Reims et procédé, dans son ressort, aux interviews nécessaires (magistrats mais aussi auxiliaires de justice, administrations, responsables économiques, politiques, ...). Nous avons confronté ces résultats avec d'autres concernant notamment le Tribunal de Pontoise.

*

*

Après un historique du développement des réflexions sur l'information, nous avons tenté de dégager les enjeux de la question en étudiant le rapport entre information et problèmes actuels de l'institution judiciaire (Chapitre 2) puis celui entre information et mutations contemporaines de la société civile (Chapitre 3).

Nous nous préoccuperons alors de l'analyse des problèmes d'information dans un tribunal considéré comme une organisation (Chapitres 4 et 5). Un dernier chapitre regroupe les enseignements que l'on peut tirer de l'étude des réseaux d'information.

I**LE DEVELOPPEMENT DES REFLEXIONS SUR L'INFORMATION**

Les bases de la théorie de l'information datent, pour l'essentiel, des années 40 et 50 et ses applications à divers domaines de la vie sociale se sont rapidement développées de sorte qu'on pouvait commencer à parler dans les années 70 de société d'information et à envisager l'informatisation de la société comme l'indice du passage d'une société industrielle à une société de l'information. Pourtant l'institution judiciaire a semblé peu concernée par la multitude d'interrogations soulevées et alors que la plupart des entreprises puis nombre d'institutions se préoccupaient de l'analyse de la circulation de l'information en leur sein et de la communication interne et externe. Son statut social semblait clair (dire le juste) et son procès de travail bien assuré (dire le juste en s'appuyant sur le droit codifié dans des textes connus et établis), largement distant des techniques nouvelles de traitement de l'information qu'on destinait aux secteurs de pointe et aux appareils institutionnellement spécialisés dans la collecte, le traitement ou la diffusion de l'information.

1.1. L'information, aide nouvelle ou tâche nouvelle des juridictions

Le premier contact entre techniques modernes d'information et institution judiciaire a, de plus, contribué à déclencher des réactions de rejet puisqu'il s'est réalisé à propos de l'extension de l'information statistique. Ressentie par les juridictions comme un renforcement du contrôle de la Chancellerie sur leur activité et un moyen de redéployer les moyens existants, elle s'est heurtée à des critiques d'autant plus faciles que la mesure statistique des diverses composantes du fonctionnement judiciaire pose de redoutables problèmes de méthode du fait de la difficulté à trouver des instruments pertinents de mesure de phénomènes non homogènes a priori. Si les phénomènes physiques peuvent être définis par des unités physiques homogènes simples (le mètre, le Kilogramme, la Seconde, ...) et si la mesure

a paru envahir facilement le champ social en s'étendant d'abord à des phénomènes économiques homogénéisés par une mesure monétaire, l'utilisation de la statistique dans le champ judiciaire comme instrument de connaissance, puis de prévision et enfin d'action (à travers des objectifs en termes de pseudo-productivité) a manifesté rapidement des limites pour le moment non dépassées. Paradoxalement, tout en étant majoritairement contestée dans l'institution judiciaire par ses personnels, les premiers résultats de la statistique ont servi aux mêmes à souligner des éléments de crise de l'institution judiciaire ("encombrement", "débordement" des tribunaux, allongement des durées des instances, ...) (1) et, de ce fait, à commencer à poser les problèmes de l'information en relation avec ceux du manque de moyens mis délibérément au premier plan.

Le mode très largement dominant de conceptualisation des questions de l'information a alors consisté à faire de l'information un moyen supplémentaire, utilisable par les magistrats pour alléger la crise de l'institution judiciaire résultant de son manque de moyens face à une demande sociale croissante. L'information venait au secours des magistrats. Progressivement une seconde problématique, pas nécessairement antagoniste à la précédente, du rapport information-institution judiciaire s'est dégagée.

L'information a été reliée à l'évolution du rapport société-institution judiciaire sous l'effet des changements sociaux. L'information, plus que moyen supplémentaire pour l'institution, tendait alors à apparaître comme tâche supplémentaire. La lecture des textes montre bien que la première problématique, plus étroite, a plutôt été le fait des juridictions de base tandis

 1 - En 1980 15.420.000 procès verbaux ont été reçus au Parquet, 1.102.480 affaires civiles ont été soumises en première instance, 340.000 jeunes de moins de 25 ans ont fait l'objet d'une décision judiciaire. En 1983 il faut deux ans en moyenne pour obtenir une décision en appel au civil, 18 mois au tribunal de grande instance (L'insertion locale des juridictions. Session de formation des magistrats tenue à Paris en 1983).

que l'administration centrale tentait de les persuader d'élargir la réflexion et d'organiser cet élargissement vers le social ; préoccupation qui s'est maintenue et ce malgré des changements politiques successifs.

1.2. Un historique rapide

La première grande incitation - après l'épisode de l'instauration de la mesure statistique de l'activité - est intervenue à l'occasion de la préparation du VIIIème Plan. En janvier 1979 le Garde des Sceaux invitait les Cours d'appel à participer aux travaux de préparation du Plan dans un souci de prospective. Il soulignait que "l'insuffisance chronique des moyens devait être lue comme un indicateur de changements profonds dans le rôle de la règle de droit, dans la place faite à l'institution judiciaire" (1) et appelait à une large réflexion prospective sur le rapport institution judiciaire-société. En outre il conviait à un autre élargissement dans la considération des acteurs concernés par le judiciaire : "(ce travail) ne devra pas négliger ce relever les évolutions qui ont pu affecter les interventions d'administrations publiques ou privées dont l'action est en rapport avec celle de la Justice : police, gendarmerie, directions de l'action sanitaire et sociale, mais aussi compagnies d'assurances, grandes surfaces, associations ..., dont les choix en matière judiciaire peuvent peser sensiblement sur l'activité des juridictions" (1).

Les résultats de cette consultation des Cours d'appel montrent que le thème de l'information apparaît fréquemment dans les Rapports des

1 - Lettre du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice à MM. les Premiers Présidents de Cour d'Appel et MM. les Procureurs Généraux près les Cours d'Appel, du 11/01/1979.

Cours. L'information est conçue de deux façons :

- L'information du public par l'institution judiciaire sur sa production. Les institutions judiciaires sont mal connues, d'une part parce qu'elles font oeuvre technique (1), d'autre part parce que les mass média et organisations en contact avec la Justice en diffusent une image biaisée (2). L'information du public permettrait de rectifier l'image de la Justice et, effet non négligeable, de limiter le contentieux en dissuadant les auteurs d'actions infondées (3).

- "l'ouverture au monde" de l'institution judiciaire pour en recevoir de l'information. L'idée selon laquelle "l'ouverture au monde (des magistrats), pour être efficace, doit passer par une meilleure information" (4) reste extrêmement vague et générale. Par contre est clairement souhaitée une amélioration de la

1 - "en dehors de l'enseignement des rudiments du droit dans les écoles ou d'émissions aux heures de grande écoute, nous avouons ne pas percevoir comment faire assimiler à des profanes des règles de droit et de procédures que des spécialistes mettent des années à apprendre". Rapport sur la Consultation des Cours d'appel. Ministère de la Justice. S.A.G.E.. Bureau du Plan. Août 1979. p. 60. Toutes les citations effectuées correspondent à des extraits de Rapports des Cours.

2 - (le public) croirait moins facilement les démonstrations et affirmations développées par les organes de presse, notamment la radion et la télévision, mais également par des organisations professionnelles ou associations de défense à l'occasion de telle ou telle réforme de droit". Op. cit. p. 64.

"l'impact des média et des organisations professionnelles apparaît excessif sur certains problèmes juridiques sans que le magistrat puisse redresser l'information ou apporter un complément". Op. cit. p. 65.

3 - "l'information juridique du citoyen, ..., apparaît être mal dispensée et surtout très mal comprise. Quoiqu'il en soit, cette prise de connaissance aboutit à la multiplication des réclamations ou des arguments de défense, fondés sur des bases juridiques dont il devient de plus en plus difficile de le persuader du caractère erroné".

"une meilleure information donnée aux usagers de la justice et l'application des textes réglementaires pris récemment dans l'intérêt des consommateurs devraient entraîner une diminution des affaires de cette nature". Op. cit. p. 63.

4 - Op. cit. p. 61.

circulation de l'information - principalement technique - au sein du système judiciaire. Et ceci afin d'une part de faciliter la formation technique des magistrats (échanger des expériences "sur des problèmes professionnels", recourir à une informatique juridique assistée de services de documentation, participer à des "sessions spécialisées de formation ou de perfectionnement", améliorer "la formation initiale et continue"), d'autre part d'harmoniser, voire unifier, les décisions prises, ce qui pourrait, ici encore, contribuer à diminuer le nombre de contentieux (1).

Il faut cependant nuancer l'appréciation selon laquelle le thème de l'information présente de l'importance pour les juridictions, même sous la forme étiquée qu'on vient de signaler. Premièrement, la consultation s'est faite sur la base ou, pour le moins à l'aide des diagnostics établis par le Service de l'administration générale et de l'équipement (S.A.G.E.) pour la justice pénale, la justice civile et la justice des mineurs, diagnostics qui mettaient en avant à diverses reprises les problèmes de l'information. Deuxièmement l'on peut s'interroger sur la réalité des liens entre les juridictions et leur environnement, et particulièrement de la circulation d'information à l'occasion de leurs contacts en étant surpris après la première et la seconde consultation "que de telles diversités géographique, statutaire, organisationnelle, sociologique des juridictions aient été si peu sensibles dans les rapports des cours" (2).

La seconde consultation des Cours d'appel lancée par une circulaire du 7 septembre 1979 pour recueillir l'avis des Cours sur le rapport de synthèse de la première consultation et les compléments qu'elles jugeaient

1 - "il ne nous paraît pas vain d'en (l'harmonisation des décisions) attendre la simplification de certains procès et un moindre exercice des voies de recours". Op. cit. p. 64.

2 - Bilan de la seconde consultation des Cours d'appel. Justice dépossédée ? Justice débordée ? Ministère de la Justice. S.A.G.E.. Bureau du plan. 1979-1980. p. 124.

nécessaires apporte cependant quelques éléments nouveaux dans le traitement du problème de l'information. Ils sont significatifs du lien établi entre information, crise de l'institution judiciaire et manque de moyens. Pour cela il importe de distinguer dans le second document de synthèse entre réponses des Cours et analyses prospectives du Bureau du Plan.

Dans les réponses des Cours nous retrouvons les deux volets déjà dégagés dans la Première Consultation : information du public par l'institution judiciaire, de l'intérieur vers l'extérieur ; information des magistrats à partir de l'extérieur. Cependant le premier volet est traité quelque peu différemment. A travers l'idée de la nécessité de mieux informer le public les cours insistent fortement sur le besoin de redresser l'image de la Justice dans une société de communication, de reprendre, au moins en partie, le contrôle de l'information sur leur fonctionnement. La Justice est ressentie comme mal aimée, injustement attaquée, ce qui ne peut manquer d'avoir des effets sur la place que la société lui reconnaît, y compris en termes d'affectation des ressources nationales. D'où le besoin de justifier publiquement cette place, bref de la défendre, et ce dans une période de crise. Si bien qu' "un véritable service des relations publiques de la justice reste à créer" (1) ; ou encore peut-on lire : "une meilleure information du public améliorerait sans nul doute l'image que l'on se fait du fonctionnement de la justice. Il faudrait toutefois et avant tout remédier efficacement aux attaques systématiques des "mass média" soit en réduisant leurs informations inexactes ou tendancieuses, soit en les obligeant par des poursuites civiles ou pénales à plus d'objectivité" (2).

Le second volet, ouverture au monde de l'institution judiciaire, information des magistrats, n'est pas plus développé que dans la Première consultation (3). Par contre, dans le rapport de synthèse, les services centraux accentuent leur réflexion sur ce point et, en soulevant un certain nombre

1 - Bilan de la seconde consultation. Op. cit. p. 77.

2 - Idem, p. 77.

3 - "Peu de cours formulent ces préoccupations, et souvent de manières allusives" écrivent les auteurs du Rapport de synthèse. Op. cit. p. 61.

d'interrogations, tentent de persuader leurs lecteurs-magistrats de l'importance de la question de l'information et du nécessaire va-et-vient entre la juridiction et son environnement. Ils notent que la nature et la quantité de l'information requise varient selon que la justice se place en premier recours ou au contraire en recours ultime, l'un des enjeux essentiels des débats en cours. Ils envisagent l'institution judiciaire comme productrice d'information, notamment de nature économique et sociale, et la possibilité de restituer ces informations à "la société civile" (1). En sens inverse ils se préoccupent de la prise en compte par les juridictions des données économiques et sociales des dossiers qui leur sont soumis et des moyens de l'améliorer.

Enfin ils soulignent que l'expérience des petites juridictions montre l'intérêt des rapports entre institution judiciaire et contexte local et la possibilité qui lui est alors donnée de constituer ses propres données d'observation au lieu de dépendre totalement des autres instances pour recueillir son information.

Une dernière idée nouvelle apparaît fortement dans la deuxième consultation des Cours d'appel, celle de la nécessaire professionnalisation de l'information : création d'attachés de presse chargés dans les juridictions des relations avec la presse, de documentalistes, d'une informatique juridique, "émergence d'une activité autonome de traitement de l'information au sein des juridictions qui constituerait un des moyens de l'activité judiciaire et juridictionnelle" (2).

1 - "L'article 40 al. 2 du C.P.P. fait du parquet un lieu de synthèse - y en a-t-il d'autres dans les institutions ? - entre des informations d'origines diverses (Commissaires aux comptes, inspecteurs du travail, inspecteurs des douanes ...). Comment exploiter cette position ? Faut-il envisager la restitution, ou le renvoi, de ces informations vers "la société civile" afin notamment d'éviter l'aggravation de certaines situations (entreprises en difficultés, ségrégation scolaire par exemple) ? Op. cit. p. 81.

2 - op. cit. p. 81.

La problématique, impulsée par l'administration Centrale, selon laquelle l'information doit être resituée dans le cadre des rapports changeants entre institution judiciaire et société va progressivement s'affirmer. Elle s'appuiera sur l'idée, développée après 1981, selon laquelle les changements nécessaires dans l'institution judiciaire passent par l'analyse de ses relations avec l'extérieur et non par une réflexion limitée à l'institution. Elle se manifestera lors des sessions de formation continue consacrées à la prévision, en 1982 :

- la justice et la ville. Grenoble 1982.
- les juridictions et la question de l'information : le monde rural. Agen 1982.
- la justice et l'industrie. Paris 1982.

et en 1983 :

- l'insertion locale des juridictions. Paris 1983.
- décentralisation et système pénal. Grenoble 1983.

Une nouvelle session consacrée à l'information et devant prolonger celle tenue à Agen en 1982 sur le traitement par les juridictions de la dimension économique et sociale (à partir de l'exemple du monde rural) ayant été annulée fin 1983.

En même temps ces sessions, ainsi que des travaux de recherche engagés parallèlement, permettaient d'affiner le constat général de la situation en matière d'information (1).

1 - en particulier J.-Y. CARO. La diffusion des travaux de recherche sur le judiciaire auprès des magistrats. Secrétariat du Conseil de la Recherche. Novembre 1985.

Trois grands enseignements en ressortaient.

1 - Le caractère quasi exclusivement individuel des modes de recueil, de traitement et d'utilisation de l'information. Cette dernière est massivement l'affaire privée des magistrats et ne circule pratiquement pas.

2 - La différence entre situation des parquets et des juges. Les parquets ont, institutionnellement, affaire à divers interlocuteurs extérieurs à l'institution judiciaire : officiers et agents de police judiciaire ; autorités constituées au sens de l'article 40 du Code de Procédure Pénale (administrations, comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles, commission des opérations de Bourse, ...) ; associations (contrôle judiciaire du T.I.G., associations de consommateurs, ...). Les juges paraissent, en tout cas institutionnellement, moins insérés dans leur environnement, ne serait-ce que par la distance nécessaire à maintenir pour assurer leur indépendance, base de leur fonction de recours.

3 - L'existence de trois types différents d'information (selon la typologie proposée par les acteurs eux-mêmes) dont les conditions diffèrent sensiblement :

a) une information juridique, dont la nécessité était clairement ressentie par les magistrats (suivre l'évolution de la loi et de la jurisprudence), qui existait mais devait être étendue et modernisée (informatique).

b) une information statistique, perçue comme une contrainte, imposée par l'administration centrale, peu fiable et peu utilisée par les magistrats des juridictions.

c) une information "privée", constituée de façon empirique et souvent individuelle par les magistrats selon les besoins de leur charge et qui ne circule pas. Information statistique (tableaux de bord personnels ou par chambres, ...), information économique et

sociale nécessaire pour traiter certains dossiers. Cette information contribue à donner à l'institution judiciaire une connaissance réelle mais très éclatée de sa pratique.

Le rapport de J.-Y. CARO consacré à la diffusion des travaux de recherche sur le judiciaire auprès des magistrats permet de compléter ce tableau. Il montre que si les magistrats sont bien informés de la vie des institutions judiciaires et réfléchissent aux problèmes suscités par leurs évolutions "les travaux de recherche sur le judiciaire sont rarement appelés en renfort de cette réflexion." (1).

Face à ce constat la politique de la Chancellerie a surtout consisté en un effort de persuasion afin de convaincre les magistrats de la nécessité d'un changement de comportement par rapport à leur connaissance de l'environnement mais aussi de l'institution judiciaire elle-même. Ceux-ci ont réagi par une inertie certaine liée au lancinant manque de moyens auquel ils sont quotidiennement confrontés - selon eux en tout cas - et qui les conduit à des arbitrages en faveur des urgences apparentes et, habituellement, au détriment du souci d'information. Le besoin d'ancrer les juridictions dans leur contexte local, d'ouvrir l'institution sur l'extérieur, de recueillir, traiter, utiliser, produire et diffuser de l'information tend ainsi à recueillir l'adhésion de tous tout en restant du domaine des vœux pieux. Aussi n'est-il pas inutile de se ré-interroger sur les enjeux exacts de la question. Enjeux que nous aborderons à travers deux séries de liens :

- la relation information-problèmes actuels de l'institution judiciaire

- la relation information-évolution de la société civile

1 - J.-Y. CARO, op. cit., p. 4.

Ce sont ces liens qui expliquent en effet, pour nous, l'état de la question. D'une part, les problèmes actuels de l'institution judiciaire, ce que certains n'hésitent pas à nommer sa crise, forment la conjoncture dans laquelle s'insère le débat sur l'information et l'insertion locale. D'autre part ce débat découle de la fonction générale de la Justice, dire le Juste sur la base du Droit pour réguler le fonctionnement social, fonction qui implique d'adapter l'institution judiciaire aux besoins mouvants de cette régulation sociale mais aussi aux évolutions des autres appareils qui concourent à la régulation sociale.

II

**INFORMATION ET PROBLEMES ACTUELS
DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE**

Insérer le recueil et la production d'information dans les tâches des juridictions ne peut faire oublier que leur rôle essentiel est de donner des solutions juridiques à des situations concrètes, rôle qui, secondairement, contribue à l'évolution du droit, soit au niveau de son application (jurisprudence) soit en signalant aux législateurs les problèmes impliquant renouvellement ou adaptation du droit. La priorité reste donc à la prise de décision judiciaire et ce d'autant plus que l'institution fonctionne avec des moyens limités. C'est par rapport à cette tâche fondamentale et à ses conditions présentes que la tâche d'information est appréhendée ; conditions qui se résument, pour les magistrats dans une perte, par l'institution judiciaire, de la maîtrise de son fonctionnement et de son devenir : les tribunaux "courent après les affaires", au jour le jour, sans pouvoir définir de politiques explicites et subissent passivement les effets d'une demande sociale sans cesse croissante. La perte de maîtrise est exprimée par les trois éléments centraux du constat de la situation de l'institution judiciaire dressé par les magistrats : dépossession - débordement - dégradation.

2.1. Les données de la crise : dépossession, débordement et dégradation

2.1.1. La dépossession

La justice se trouve exclue d'une part importante et croissante du contentieux (1).

1 - "La justice est un système dont les membres ne traitent plus que des affaires mineures visant une clientèle pré-sélectionnée sans leur consentement et dont les décisions sont très souvent inexécutées". Première consultation des Cours d'appel. Op. cit. p. 1.

- Ce processus résulte tout d'abord d'une sélection opérée par la loi et qui attribue à d'autres instances que l'instance judiciaire (et, en premier lieu, à des instances administratives) une partie des contentieux. Cette sélection ôte en particulier à la justice le règlement de la plupart des litiges économiques et sociaux, lui laissant surtout des litiges privés et des infractions mineures (1).

- Il prend la forme plus large du développement de "justices de substitution" : "règlements à l'amiable, arbitrages privés, agences d'information juridique, commissions et arrangements administratifs, conciliateurs qui éloignent des tribunaux d'instance, juridictions d'exception qui dévalorisent la justice institutionnelle" (2).

- Les administrations concurrencent ainsi largement la justice, développent leurs services techniques et multiplient les commissions spécialisées, bénéficiant pour le faire de ressources qui échappent à la justice traditionnelle (3). Contrairement à ce que l'on pense les litiges et atteintes à l'ordre public ainsi sélectionnées ne concernent nullement des affaires mineures pour lesquelles les garanties judiciaires constitueraient un luxe inutile et coûteux (4). De plus les administrations sélectionnent les affaires pour

1 - "Le judiciaire n'est plus saisi que d'une modeste partie de la vie économique et sociale du pays ; cette vie se déroule principalement en dehors de lui". Rapport de synthèse après la deuxième consultation. Op. cit. p. 10.

2 - Id. p. 17.

3 - "Pré-justice, court-circuitage, filtrage, sélection, glissement, détournement, empiètement, dépossession ... autant d'expressions qui qualifient l'action administrative en matière de contrôle des prix, d'urbanisme, d'équipement, d'environnement, de logement, de répression des fraudes fiscales et douanières, de prise en charge de la jeunesse et des familles, de publicité mensongère, de circulation (lorsque la police subordonne son action à une plainte formelle et un certificat médical en cas de blessures) et à l'encontre du "milieu" (proxénétisme notamment)." Op. cit. p. 11.

4 - "La pratique ou la politique des services de police, celle des administrations et la loi elle-même détournent (des tribunaux correctionnels) un nombre impressionnant de plaintes et de procédures se rapportant à des infractions ayant causé à l'ordre public un trouble bien plus considérable que la multitude des vols dont ils sont abondamment saisis." Op. cit. p. 11.

lesquelles elles engagent action en justice et ce dans une proportion parfois énorme (1). La justice n'est alors que le dernier maillon d'une chaîne qui échappe totalement à son contrôle. Cela vaut en matière pénale (2) mais aussi civile (3).

- La dépossession qui frappe la Justice résulte aussi du développement d'organisations qui mettent en oeuvre des stratégies dont les fondements n'ont évidemment aucun rapport avec les règles juridiques mais répondent à des objectifs strictement privés (4). Ces stratégies deviennent de plus en plus sophistiquées et efficaces : "les grandes surfaces commerciales portent plainte pour vol en fonction d'impératifs de rentabilité économique et

1 - "La répression des fraudes et de la publicité mensongère s'accommode de la rétention qu'exerce l'administration sur 98 % des dossiers." Op. cit. p. 11.

2 - "le glissement vers l'administratif des pouvoirs dévolus au judiciaire (en matière de justice des mineurs) constitue une véritable dépossession du judiciaire et la mise en place d'un pouvoir policier considérable, la justice n'ayant connaissance soit que des situations les plus graves, soit de celles que la police veut bien lui faire connaître pour d'autres motifs." Op. cit. p. 11.

3 - "Les organismes privés, publics ou semi-publics qui gèrent les logements sociaux s'arrogent le pouvoir de trancher dans les problèmes de logement." Op. cit. p. 11.

4 - "il est notoire que, au pénal, les sociétés commerciales, dites grandes surfaces, sélectionnent les plaintes en matière de vols (une Cour d'appel parle des deux tiers des affaires qui seraient, selon les services de police et de gendarmerie, traitées à "l'amiable"), ou les banques en matière de chèques (comme d'ailleurs le prévoit la loi). De même, au civil, les compagnies d'assurances filtrent les affaires de responsabilité (notamment en matière de circulation)." Op. cit. p. 12.

commerciale (image de marque du Centre Commercial)", "les services fiscaux se préoccupent plus de faire entrer le maximum de recettes que de faire réprimer les fraudes" (1), "l'administration utilise au grè de ses besoins, appréciés par elle seule, les services des juges pour enfants dont l'action lui sert de caution ou d'alibi", "on assiste de la part des organismes (de logements sociaux) à une utilisation de l'institution judiciaire dans un sens uniquement répressif, alors que, traditionnellement, le juge était considéré comme un arbitre" (2).

- L'encombrement de la justice, source de lenteur, accroît la sélection des affaires qui passent par elle : "le fonctionnement déficient des tribunaux ..., le rôle des auxiliaires de justice dans l'orientation des affaires, l'image que diffusent de la justice les administrations sont autant de raisons qui, selon les Cours, découragent les justiciables. Du moins, ceux qui ont l'opportunité et les moyens de connaître des litiges économiques importants préfèrent utiliser d'autres modes d'arbitrage, laissant à la justice ce qu'une Cour appelle les "instances médiocres"" (3).

- Enfin la dépossession de la justice provient aussi, selon certains magistrats, de sa difficulté à traiter des problèmes économiques et sociaux, souvent complexes, toujours en évolution rapide. Ils notent qu'il n'existe habituellement pas de réponses judiciaires véritablement adaptées aux contentieux civils et pénaux de la vie quotidienne : logement, consommation, petite et moyenne délinquance urbaine (4).

1 - La Cour qui fait cette remarque ajoute que les services fiscaux ont cessé de transmettre à la justice les dossiers lorsque celle-ci eut, à plusieurs reprises, prononcé des sanctions jugées par eux insuffisantes. Op. cit. p. 14.

2 - Toutes ces citations sont extraites de déclarations des Cours d'appel. Cf. op. cit. p. 14 et 15.

3 - Op. cit. p. 13.

4 - Session de Paris. 1983. L'insertion locale des juridiction. Op. cit.

2.1.2. Le débordement

- La dépossession de la justice est intimement liée à l'accumulation des charges qui pèse sur elle et qui l'empêchent de tenter de reconquérir ce qu'elle estime être sa fonction. Inversement, sans cette dépossession, la machine judiciaire serait purement et simplement bloquée.

Dans la deuxième consultation des Cours d'appel, treize Cours sur trente-deux estiment que la crise de la justice prend sa source dans l'insuffisance des moyens et qu'il est illusoire de "vouloir trouver ailleurs que dans l'absence généralisée des moyens la cause des maux de la justice" (1). Les autres Cours identifient d'autres raisons de crise mais insistent elles aussi sur le manque de moyens et le "débordement" qui en résulte ; manque de moyens qui a d'autant plus de conséquences qu'il n'est pas subi par les autres systèmes en relation avec la justice (2).

- Le débordement entraîne modification de l'organisation des juridictions dans une recherche systématique d'un productivisme apparent. Apparent car l'augmentation du nombre de procédures traitées et le raccourcissement des temps moyens d'opération sont obtenus en grande partie au détriment de la qualité de la Justice rendue et par des quasi-subterfuges (classement plus fréquent, ...).

Il rend les juridictions plus fragiles et plus facilement manipulables par les stratégies des organisations qui y recourent. Car si certaines préfèrent régler elles-mêmes leurs litiges, d'autres (parfois les

1 - Deuxième consultation. Op. cit. p. 61.

2 - "Lorsque les cours d'appel cherchent des causes au glissement qu'elles observent du judiciaire vers l'administratif ou vers un règlement privé des conflits, elles insistent sur la disproportion qui, selon elles, caractérise les moyens octroyés à la justice et le développement de ceux accordés aux administrations ou déployés par le secteur privé (banque, assurance, grandes surfaces commerciales en particulier). Deuxième consultation. Op. cit. p. 67.

mêmes) définissent des politiques qui allégent leurs charges créent des occasions de délits ou de litiges qui alourdissent en fin de compte la tâche des juridictions (1). De même des organismes mettent en oeuvre des politiques de saisine de l'institution judiciaire destinées à s'inscrire dans leurs propres stratégies (2).

L'abondance du contentieux oblige les juridictions à tenter de le réguler d'ou le rôle croissant du parquet comme filtre interne (choix entre classement sans suite et poursuite, choix entre modes différents de poursuite). Filtre en tout état de cause nécessaire mais dont le fonctionnement est biaisé

1 - "des politiques commerciales ou des techniques nouvelles créent ou multiplient des occasions de délit, ainsi de la politique de multiplication des succursales de banque ou des distributeurs de billets de banque, ainsi celle des transporteurs de voyageurs qui suppriment les contrôles des titres de transport a priori.

Le petit contentieux ainsi créé, au volume très important, charge la justice et décharge les entreprises de certains coûts d'équipement et de fonctionnement. Les mêmes remarques pourraient sans doute s'appliquer à des orientations prises en matière scolaire qui se traduiraient par une marginalisation de certains enfants. Ou encore en matière d'urbanisme." Op. cit. p. 14. La S.N.C.F., la R.A.T.P., les banques et grands magasins sont particulièrement accusés de transférer une partie de leurs charges sur le service public de la Justice.

2 - Les Cours d'appel notent un "certain agacement devant l'utilisation de filières judiciaires par des organismes ou groupes de pression, puissances financières, occupés à titre principal à organiser des zones de non-droit (quand il s'agit de la défense de leurs intérêts propres) mais qui n'hésitent pas à contraindre leurs usagers par la voie judiciaire." Ainsi des sociétés de crédit pour le contrats de prêts, des saisie-arrêts demandés par les organismes de H.L.M., ... Op. cit. p. 14-15.

par le débordement : "si le parquet doit classer 60 à 80 % des affaires, c'est bien en raison du manque d'effectifs et non par suite d'une conception nouvelle dans la mise en mouvement de l'action publique" (1).

- Parallèlement l'engorgement des tribunaux résultant de la multiplication des affaires et de la multiplication des tâches annexes imposées aux magistrats (participation à diverses commissions administratives ou électorales, ...) conduit à une bureaucratisation du travail (2).

- L'audience, au civil et au pénal représente le goulet d'étranglement essentiel mais subit elle aussi une altération guidée par la recherche du productivisme apparent plus que par celle de la rationalisation. Les débats sont simplifiés, accélérés, voire bâclés. Le juge pénal devient essentiellement juge de la peine et non de la culpabilité. La motivation est réduite et appauvrie (3).

1 - Op. cit. p. 66.

2 - Les Cours parlent d'un "envahissement des parquets par des tâches administratives de plus en plus astreignantes, exécutées au détriment de leur rôle de direction de l'action publique." Op. cit. p. 36.

3 - Diverses Cours dénoncent ces phénomènes : "la nécessité d'évacuer les affaires prime sur l'approfondissement des procédures avec les insuffisances ou les approximations qui peuvent en résulter" ; "60 dossiers ne se jugent pas en une audience de la même façon que 20 ou 25. Pour tenir la cadence, les débats doivent être simplifiés, le tribunal s'asservissant implicitement à toutes les constatations faites en amont et consacrant son délibéré au seul quantum de la peine", "l'important accroissement de l'activité de certains tribunaux correctionnels n'a été rendu possible que par l'adoption de circuits courts et un relatif appauvrissement du contenu des audiences pénales (coups et blessures volontaires - vols - homicides et blessures involontaires - chèques" ; "les juges de la mise en état assument impuissants le destin malheureux d'une réforme qui prône le contact avec le justiciable et prévoit la recherche de la conciliation, mais qui, faute de moyens, se borne à assurer pour le compte des auxiliaires de justice le calendrier de la marche des affaires". Op. cit. p. 37 et 38.

2.1.3. La dégradation

- Débordement et dépossession mettent en cause l'aptitude de l'institution judiciaire à remplir sa fonction dans la société. Elles entraînent en premier lieu une perte de qualité sensible dans tous les domaines.

La deuxième Consultation des Cours d'appel analyse fort clairement les éléments de cette dégradation :

- dégradation technique, avec simplification abusive de la motivation, routinisation et bureaucratisation des jugements, multiplication des jugements par défaut, assouplissement - aux frontières de la légalité - des exigences des codes de procédure avec le recours au juge unique.

- mise en cause des droits des justiciables par suite de la systématisation des circuits courts, de la banalisation des audiences, de la rapidité des investigations, des diverses approximations corrélatives.

- malgré cela, du fait du débordement, accumulation de retards et lenteur relative des procédures qui ajoutent à la mauvaise image de la justice dans la société (1).

- dégradation dans les relations de l'institution judiciaire avec les autres institutions qui lui sont fonctionnellement liées, services de police notamment qui travaillent de façon de plus en plus autonome (2).

1 - "en matière pénale, la justice apparait comme une machine à distribution quasi-automatique pour les contraventions et les infractions contraventionnelles" ; "les usagers de nos juridictions correctionnelles s'accordent tous pour les voir s'humaniser. Souvent ils sortent déçus, amers ou humiliés de nos prétoires au terme de débats expéditifs menés sans dialogue véritable, aboutissant bien des fois à des décisions dont le bien-fondé et la finalité leur échappent." Op. cit. p. 40.

2 - "le parquet étant surchargé, une plus grande latitude est laissée aux services de police lors de l'enquête des affaires banales" ; "absence quasi-totale de contrôle du parquet dans l'établissement de certaines contraventions à procédures simplifiées." Op. cit. p. 40.

- enfin la déqualification du travail judiciaire empêche l'institution de percevoir l'évolution des conditions d'application du droit, de saisir le nouveau et donc de pouvoir contribuer à l'adaptation du droit à la société.

La dégradation générale du service rendu s'accompagne de biais plus ou moins systématiques qui faussent la fonction sociale rendue par la Justice. Les dossiers importants mais généralement complexes sont souvent négligés au profit des affaires banales qui permettent de "faire du chiffre". D'où la spécialisation de fait de la Justice, en dehors des affaires pénales incontournables (crimes, ...) dans la délinquance mineure et les affaires civiles de routine. Là encore le constat établi, lors des deux consultations, par les magistrats eux-mêmes, est fort sévère (1). Il en est de même dans les

 1 - "si les affaires de fraude fiscale ne sont pas toutes soumises aux juges, si les infractions économiques et financières sont jugées avec retard, c'est bien parce que s'il est aisé et rapide d'instruire et de juger de petits faits, les dossiers économiques et fiscaux, en raison de leur complexité, requièrent toujours un travail considérable et long" ; "cet encombrement de la justice pénale aboutit à ce paradoxe que ce sont les petits délinquants qui sont sanctionnés rapidement et efficacement, alors que l'évacuation des affaires importantes ou complexes prend un temps souvent considérable eu égard notamment à la multiplication des recours divers" ; "à une époque où la statistique est la preuve suprême de l'activité, il vaut mieux lors d'une audience juger 50 individus prévenus de petits vols ou de coups et blessures qu'un seul financier parce qu'un tribunal qui rend 50 jugements est réputé être plus actif qu'un tribunal qui n'en rend qu'un seul" ; "elle consacre (la Justice) l'essentiel de ses efforts à réprimer les petites atteintes à la propriété individuelle. Or, le coût social de la grande délinquance économique et financière est très élevé et justifierait d'y consacrer plus de moyens." Op. cit. pp. 66 et 67.

relations système judiciaire - autres systèmes de régulation sociale. La difficulté pour l'institution judiciaire à définir et mener des politiques explicites la rend prisonnière des politiques des autres systèmes et aboutit parfois à un véritable renversement des rôles, biaisant totalement l'accomplissement de sa mission sociale (1).

Face au débordement judiciaire et pour essayer de contrôler la dégradation du fonctionnement judiciaire, les tribunaux ont développé diverses mesures d'auto-organisation : modulation des taux de classement des plaintes et procès-verbaux en fonction de la capacité d'évacuation des chambres pénales, utilisation du juge rapporteur pour tourner l'interdiction du juge unique, augmentation du nombre de dossiers par audience, ... (2). Ils ont surtout procédé à une spécialisation, officieuse ou officielle, des magistrats. Ce mouvement, inévitable, et par bien des aspects positifs - en permettant de traiter correctement d'affaires (financières en particulier) à complexité forte voire croissante en moyenne - porte néanmoins, dans le contexte de pénurie actuel, un risque d'"éclatement progressif des juridictions qui deviennent une simple addition de juges de plus en plus isolés" (3).

1 - alors que les juges des enfants devraient exercer un rôle de direction et de contrôle sur les services de l'enfance, la disproportion des moyens mis en oeuvre au profit de l'administration, et notamment des directions de l'action sanitaire et sociale, a abouti à renverser purement et simplement les données." Op. cit. p. 68.

2 - Op. cit. p. 39.

3 - Op. cit. p. 46.

2.2. Information et constat de la crise de l'institution judiciaire

L'information peut jouer un rôle décisif par rapport à la crise de l'institution judiciaire en constituant un préalable pour que celle-ci reprenne la maîtrise de son fonctionnement.

Nous avons vu que le constat débordement-dépossession-dégradation exprimait le sentiment des magistrats d'avoir perdu le contrôle de l'institution. La récupération progressive de ce contrôle implique d'abord, pour une partie d'entre eux, une connaissance précise des conditions de l'activité judiciaire par l'institution elle-même.

Une telle connaissance concerne l'activité proprement dite des juridictions et l'effet de cette activité sur l'environnement.

2.2.1. La connaissance par l'institution judiciaire de son activité

L'activité de l'institution s'exerce sur une matière première (les affaires) transmise par l'amont. L'information englobe de ce fait information sur l'amont et information sur le traitement de la matière première, sur la résolution du contentieux.

1e) - La connaissance de l'amont.

Elle passe en premier lieu par la connaissance du rapport contentieux transmis à l'institution judiciaire-litiges. Il a déjà été souligné que la justice n'a communication que de certaines affaires. La criminalité apparente et légale n'est pas la criminalité réelle, et le rapport entre les deux dépend de la "visibilité" des affaires, des circuits économiques concernés (confer le rôle des compagnies d'assurances dans les affaires de vols de véhicules et les contentieux accidents), des stratégies poursuivies par les organisations qui peuvent s'adresser à la justice, de l'image que les individus ont de la justice (1). En matière civile il en est de même.

1 - confer Les juridictions et la question de l'information : la justice et le monde rural. Op. cit. pp. 13 et 14.

Si l'institution judiciaire veut éviter de subir passivement les tendances et fluctuations générées à l'extérieur et si elle veut au moins, à défaut de les influencer sensiblement, pouvoir prévoir et organiser son activité, il importe qu'elle affine sa connaissance de la naissance et de la vie des litiges et infractions jusqu'au stade judiciaire. Cette tâche est ardue. On peut rappeler que les premiers exercices systématiques de prévision de l'activité judiciaire civile réalisés en 1976 ont donné des résultats très rapidement dépassés (1).

L'information a également trait à la nature des contentieux et des solutions qui y sont apportées, pour aller vers une typologie de l'activité juridictionnelle. Des éléments simples sont déjà connus : on sait qu'il y a une corrélation approximative entre nature de l'activité judiciaire et structure socio-démographique, ou entre cette activité et le mode d'urbanisation (en zone urbaine à dominante d'activité économique secondaire l'activité pénale est prépondérante alors que c'est l'activité civile en zone urbaine à dominante tertiaire et qu'en zone rurale l'activité judiciaire est moins intense) (2).

L'information sur l'amont permettrait, dans une certaine mesure, au-delà de la prévision et de l'adaptation de l'institution aux besoins de justice révélés, de rétroagir sur lui en définissant des politiques judiciaires. Politiques permettant à une juridiction d'organiser des priorités dans son travail en modulant de ce fait la longueur moyenne des procès. On peut se demander, dans le même ordre d'idées, si l'allongement de la durée moyenne des instances n'est pas en partie acceptée par certains tribunaux comme mode implicite de découragement de certains contentieux et par là d'allègement du débordement subi.

L'idée de priorités semblerait scandaleuse à de nombreux magistrats en ce qu'elle met en cause le principe d'un accès égal de tous à la justice. Cependant, dans les faits, comme on l'a noté, l'encombrement actuel

1 - Dès 1979 les chiffres réels dépassaient les chiffres prévus par l'étude de l'IRIS/LEGOS.

2 - Les juridictions et la question de l'information. op. cit. p. 16.

de la justice accroît la sélection des affaires qui passent par elle. Il s'agit alors de savoir si l'on conserve une sélection informelle et soumise à diverses inégalités de situation ou si l'on tente d'organiser en partie cette sélection, quitte à ce qu'elle ne se manifeste que par des durées différenciées d'attente de la décision finale.

Les politiques judiciaires mises en oeuvre à la suite d'une amélioration de l'information sur l'amont conduiraient sans doute, du fait de la constatation duement attestée de certains abus, à des modifications de règles de procédure : au civil - on l'a vu - les magistrats ressentent l'utilisation exagérée de filières judiciaires par des organismes ou groupes de pression pour la défense de leurs intérêts propres, observent également l'utilisation de la justice à fins de publicité commerciale ou politique, ... Une telle information permettrait de poser précisément les problèmes connexes d'encombrement et de dépossession. Ne serait-il pas préférable que la justice se ré-empare de problèmes qui lui échappent (ou soit davantage insérée dans les processus de décision et recours qui les concernent) quitte à en abandonner d'autres estimés moins importants (ou à modifier leur mode judiciaire de traitement) ? La transparence de "l'approvisionnement" de la justice et des organismes concurrents dans le traitement des litiges et infractions est à l'évidence un préalable rigoureux, y compris pour trancher dans le débat entre des conceptions de l'institution judiciaire comme premier recours et comme ultime recours.

2e) - La connaissance du fonctionnement

La connaissance du fonctionnement réel des juridictions mériterait d'être approfondie pour faciliter la définition d'une auto-organisation cohérente des tribunaux : connaissance de la charge moyenne que représentent les dossiers selon leur nature, connaissance de la face cachée du productivisme apparent avec tout ce qui a été soulevé quant à l'évolution de la qualité de la justice rendue, connaissance des modes de travail auxquels recourent les juges et le parquet, connaissance des taux de classement et des modalités du filtrage interne, ... A partir de là des politiques d'auto-organisation pourraient être discutées et mises en oeuvre : faut-il consacrer

davantage de temps aux dossiers complexes souvent négligés pour "faire du chiffre", spécialiser davantage les magistrats, développer certaines formes de travail collectif et de circulation de l'information pour reconstituer une unité de la juridiction, accepter une moindre qualité de la justice dans tel domaine mais l'améliorer dans tel autre, définir de véritables politiques actives spécifiques à la juridiction (mais alors quid de la liberté du juge ?) ? Faut-il accepter le développement de systèmes de barèmes pour les contentieux de masse, en matière d'infractions mineures et d'affaires civiles banales et répétitives, comme, après la première guerre mondiale, la mise en place d'une tarification des dommages corporels ? Sans oublier les effets seconds de tels systèmes qui facilitant l'anticipation de la décision judiciaire contribuent à réduire l'appel au juge au profit de règlements privés (1). Les questions de requalification de certains contentieux pour mieux adapter l'état de fait à l'état de droit et les voies de procédure à l'importance des faits, tout en cherchant à les simplifier, supposent également une analyse détaillée de la réalité contemporaine du fonctionnement judiciaire (avec ses différences éventuelles selon le type de juridiction, leur localisation et taille, ...).

2.2.2. La connaissance par l'institution judiciaire de son effet sur l'environnement

La définition de politiques judiciaires ne peut reposer sur la seule connaissance de ce qui se passe jusqu'à la décision. Encore faut-il pour apprécier l'impact de l'institution judiciaire sur le règlement des litiges et la défense de la loi avoir une idée précise de ce que deviennent ses décisions ; c'est le problème d'une part de l'effectivité des décisions et d'autre part des effets seconds et souvent imprévus de ces décisions (et parfois pervers). Pour cela la juridiction doit avoir une connaissance minimale de son environnement et pouvoir observer comment il réagit à la décision dans la mesure où, de plus en plus souvent, les acteurs ne se contentent pas de l'appliquer passivement mais définissent des stratégies de refus, de contournement, ... Or ces phénomènes sont de moins en moins marginaux, de l'avis des magistrats :

1 - Les juridictions et la question de l'information. Op. cit. p. 31.

l'inexécution des décisions "prend des proportions inquiétantes", au pénal on relève les jugements par défaut, le non-paiement des amendes, "de véritables amnisties locales liées à l'encombrement des maisons d'arrêt", au civil la non-exécution des référés d'expulsion d'usine ou de logement, les pensions alimentaires et loyers impayés. En même temps ils demeurent mal connus : "les juridictions ne possèdent pas ou peu d'informations sur l'efficacité de leurs décisions au civil" (1).

Une juridiction peut-elle, dans ces conditions, se comporter de façon identique en matière de problèmes de logement selon que les autorités locales s'opposeront aux expulsions décidées ou au contraire les feront rapidement exécuter ? peut-elle se désintéresser de l'application de la décision sous prétexte qu'elle entre alors en terrain politique, souvent ambigu, qu'elle affronte des stratégies diverses (2) ? De même, peut-elle, en matière pénale, agir sans tenir compte de la politique de la délinquance, implicite ou explicite. des collectivités locales qui, dans certains cas appuieront des politiques de prévention et dans d'autres privilégieront la sanction et refuseront toute politique d'accompagnement de la prévention et de la réinsertion ? Ou enfin le juge pénal doit-il oublier - et jusqu'à quel point - que s'il condamne à la prison, vu l'encombrement de celles-ci, il aggrave la condition carcérale des détenus existants ?

Deux problèmes se trouvent posés de façon connexe derrière les exemples choisis (et qui viennent de la pratique concrète des magistrats). Le premier est celui de la connaissance. Elle paraît de toutes façons indispensable, faute de quoi la juridiction agit de façon aveugle, se bornant à dire le droit mais sans garantir en quoi que ce soit qu'il s'applique effectivement (3). Le second est celui des degrés de la prise en compte de cette information dans la prise de décision. Comme l'affirment différents

1 - Rapport sur la Deuxième Consultation. Op. cit. p. 55.

2 - L'insertion locale des juridictions. Op. cit. p. 2.

3 - De plus "les décisions non suivies d'effet ridiculisent la justice". Rapport sur le Deuxième Consultation. Op. cit. p. 57.

magistrats, quelle est la frontière entre la fonction de juge et celle de travailleur social, entre activité juridictionnelle et activité politique au sens large ? Cependant la connaissance des résultats de la décision reste nécessaire au moins pour informer la société - via les autorités politiques locales, régionales, nationales - de ces conséquences et permettre la définition de politiques qui ne peuvent être de la seule responsabilité de l'institution judiciaire (1). Si par exemple la société - la nation, la région, ... - ne met pas en oeuvre de politique de prévention il est clair que l'institution judiciaire ne peut à elle seule imposer une politique de prévention quelles que soient ses préférences et est contrainte de tenir compte de cette absence quand elle classe les affaires ou tarifie les peines. La justice ne peut fonctionner comme système fermé ; pas plus comme système aveugle. Elle est située au coeur de multiples contraintes qui lui échappent en partie, de multiples interdépendances. En tenir compte paraît nécessaire mais, à la limite, - et la crainte est exprimée par de nombreux magistrats - la justice devient impossible, la prise de décision infiniment compliquée. Et, vu le débordement actuel, la tentation est grande de se réfugier derrière la stricte application, à la lettre, des Codes, et de jouer la politique de l'autruche. On peut faire observer que ces problèmes d'interdépendances et de complexité - sur lesquels nous aurons à revenir - ne sont pas propres à la prise de décision judiciaire mais marquent les prises de décision des organisations de diverses natures.

X

X

X

1 - Et qui peuvent impliquer une adaptation de la règle juridique.

Nous venons de voir que l'information ne saurait résoudre à elle seule les difficiles problèmes posés par la crise de l'institution judiciaire. Elle est cependant d'abord le moyen d'affiner l'analyse de ces problèmes, de prendre la mesure de la perte de maîtrise par l'institution judiciaire de son fonctionnement et de son service. Elle est ensuite la condition de la définition de politiques de réponse, au niveau national et au niveau de chaque juridiction, afin d'opposer aux priorités implicites et spontanées engendrées par la pénurie des priorités explicites. Elle constitue ainsi une possibilité de reprise de contrôle partielle de la situation, d'aide à l'institution mais en même temps ouvre des tâches nouvelles, et ce dans le cadre défini par le constat présenté plus haut.

Si nous avons insisté longuement sur ce constat c'est d'une part dans la mesure où il est - au delà de divergences d'interprétation - apparemment accepté par tous les acteurs du judiciaire, après avoir été établi par eux-mêmes, d'autre part parce qu'il forme le cadre concret dans lequel toute mesure ou politique nouvelle doit s'inscrire. Il serait ainsi illusoire de décréter telle ou telle organisation nouvelle des relations entre les juridictions et leur environnement local ou telle tâche nouvelle en matière d'information sans tenir compte de la pénurie régnante. L'expérience de réformes passées en témoigne déjà (1). De même l'idée - toujours a priori séduisante - selon laquelle des réformes nouvelles ne nécessiteraient pas de moyens supplémentaires en étant par elles mêmes source d'économies et d'amélioration de productivité se heurte inévitablement à l'inertie propre à toute institution. Elle méconnaît le besoin d'incitation accompagnant la mise en oeuvre d'une

1 - "les magistrats relèvent les difficultés d'application des réformes auxquelles ils sont régulièrement confrontés, et parfois même leur inefficacité, faute par l'administration centrale d'en avoir mesuré l'incidence en termes de moyens" ; "l'application de la réforme de la procédure civile dans son esprit est pratiquement impossible" ; "l'inexistence d'un juge de l'exécution pourtant prévu depuis des années se prolonge". Op. cit. p. 67.

mesure nouvelle et le fait que, dans un premier temps du moins, celle-ci suppose de dégager des moyens supplémentaires, au besoin par transferts d'affectation (1).

L'élargissement de l'information reçue et produite par les juridictions, si l'on peut en attendre une meilleure efficacité du fonctionnement juridictionnel, passe d'abord par une inflexion du rapport moyens-tâches. Une telle inflexion peut prendre diverses formes. Comme le montre le débat sur le rôle des institutions judiciaires (premier ou ultime recours), si la société se refuse à consacrer davantage de ressources à l'accomplissement de la fonction sociale de la Justice, l'inflexion ne peut être obtenue que par une diminution de certaines tâches, c'est-à-dire par une dépossession consciente, maîtrisée et négociée, d'une part du contentieux actuel. Là est le prix de toute modification notable du fonctionnement judiciaire, dont, par ailleurs, nous avons largement noté le caractère défectueux. Et dont l'effet dernier - mais important - sera vraisemblablement le découragement des personnels (l'exemple de l'Education Nationale pourrait être médité).

Il faut encore ajouter que si l'idée de définir des priorités et de rééquilibrer le fonctionnement spontané des juridictions est souvent avancée par les magistrats (2), la connaissance de ce fonctionnement n'est qu'un préalable et la définition de priorités une tâche fort délicate et sur laquelle un consensus n'est pas évident (3). Ce qui ne veut pas dire qu'on pourra pour

1 - Une Cour écrit "des réorganisations semblent dans ce contexte souhaitables à tout le monde, mais toute initiative de quelque envergure est difficile puisque le temps nécessaire à sa mise en oeuvre imputerait sur celui indispensable à l'écoulement normal des affaires". Op. cit. p. 63.

2 - "Lors de la première Consultation, le constat d'un déséquilibre entre l'effort consenti pour traiter un contentieux dit "mineur" et la difficulté d'avoir à connaître des contentieux socialement et économiquement plus importants se traduisait par un souci de mieux répartir l'activité de la justice". Rapport de synthèse sur la Deuxième Consultation. Op. cit. p. 18.

3 - Deuxième consultation. Op. cit. Confer le Chapitre 2 qui fait état des positions en présence.

autant échapper à la définition de ces priorités puisque des priorités de fait s'installent, et au civil et au pénal : "l'encombrement des parquets conduit nécessairement les magistrats à adopter dans certains secteurs de véritables politiques criminelles. Il faut en effet et parfois contre le gré du magistrat qui souhaiterait mener son action dans tous les domaines, faire un choix entre les infraction jugées importantes et d'autres jugées mineures" ; "entre l'exercice des fonctions de ministère public près des syndicats et la poursuite des infractions financières, la seconde mission trop souvent sacrifiée à la première apparaît pourtant essentielle dans notre société moderne" (1).

1 - Op. cit. p. 30.

III**INFORMATION ET MUTATIONS DE LA SOCIETE CIVILE**

L'enjeu est ici fort différent du précédent. Il ne s'agit plus seulement de tenter de contrer les effets du dysfonctionnement croissant du système judiciaire, de récupérer des degrés de liberté face à des contraintes de plus en plus lourdes et de s'adapter consciemment à la pénurie durable. Le projet plus ambitieux, soutenu avant tout par l'administration centrale, est d'adapter l'institution judiciaire aux besoins mouvants de la régulations sociale résultant des mutations récentes. Les "magistrats de base" ne nient généralement pas l'intérêt d'un tel programme et la nécessité, pour le mener à bien, de reconsidérer les processus d'information et de communication justice-environnement social. Ils sont cependant perplexes devant les possibilités de réalisation, étant quotidiennement confrontés à la pression des besoins immédiats et au manque de moyens. Vouloir faire plus et mieux peut alors apparaitre utopique voire manipulateur.

3.1. Garantir l'accès de tous à la Justice

En principe tous les citoyens ont un accès égal à la Justice. Il s'agit d'un droit imprescriptible ; mais jamais entièrement appliqué. Le libre et égal accès est toujours resté pour certains une chose purement formelle. Si les classes populaires au XIXème siècle étaient soumises à la justice pénale elles n'accédaient que fort peu, pour des raisons évidentes, à la justice civile. La situation a cependant progressivement changé et la "clientèle" de la justice s'est modifiée. Le développement des divorces, la constitution d'associations (de consommateurs, de locataires, ...), l'élévation des niveaux de vie et des acquis culturels, l'extension de la profession d'avocat, ont élargi l'accès de tous à la justice en contribuant par ailleurs à son encombrement. Le problème n'est donc pas tant de garantir l'accès à la justice que d'organiser le bon accès à celle-ci. L'information du public est un des moyens de l'obtenir. Les cours se plaignent en effet d'une surabondance de contentieux mal fondés en droit, d'appels systématiques qu'une meilleure information permettrait d'éviter

(1). Elles souhaitent un développement de l'information du public par l'ouverture de bureaux d'accueil plus nombreux et mieux équipés, l'édition de brochures, l'enseignement de rudiments juridiques dans les formations initiales et continues, l'amélioration des comptes rendus médiatiques de l'activité judiciaire, la création d'attachés de presse dans les juridictions chargés des relations avec la presse. Il ne faut pas se cacher que ce type de mesures a des effets contradictoires en termes d'encombrement. Une meilleure connaissance des décisions de justice et de son fonctionnement permettrait d'éliminer des causes mal fondées ou extrêmement aléatoires mais déciderait d'autres personnes à faire valoir leurs droits. Si l'accès à la justice était vraiment totalement libre et sa gratuité accrue le débordement judiciaire gonflerait rapidement, en l'absence d'autres mesures.

L'information sur les décisions peut jouer un rôle extra-judiciaire dans les transactions privées, en offrant "au citoyen une meilleure appréciation de son intérêt" et en lui permettant "d'opposer plus efficacement la jurisprudence lors de négociations préalables avec telles ou telles instances" (2).

Enfin l'information sur le fonctionnement de la justice doit concerner la durée moyenne des instances, des voies de recours afin d'autoriser des choix rationnels aux individus. Une conciliation amiable peut s'avérer concrètement préférable à une action en justice compte tenu des délais de décision alors qu'en principe elle donnerait des résultats moins avantageux. Le recours aux règles conventionnelles par les organisations dans leurs litiges s'explique souvent de la sorte (calcul de la responsabilité en matière d'accidents par les compagnies d'assurances, ...).

Il faut noter en dernier lieu que le type d'information adressé au public sera différent selon que la justice se situe en position de premier recours ou de recours ultime. Dans les deux cas l'information est nécessaire,

1 - Deuxième consultation. Op. cit. p. 78.

2 - Deuxième consultation. Op. cit. p. 24.

sans doute même davantage si l'idée de recours ultime se concrétisait. En effet la protection des citoyens exigerait alors, de nombreux litiges se réglant sans intervention directe des juridictions, que ces règlements soient particulièrement transparents et que les voies et moyens du recours ultime soient bien connues de tous. Une telle transparence ne suffira certainement pas à assurer le règne du droit et du juste et d'aucuns pourraient - avec l'argument supplémentaire des difficultés à établir la transparence et l'information - en déduire l'impossibilité de la solution de dernier recours. Remarquons simplement - le débat dépassant notre sujet - qu'il y a quelque illusion à penser qu'une justice en position de premier recours résolve le problème. Le judiciaire ne saurait prétendre assurer à lui seul le règne de la justice et du droit, les inégalités dépassant largement son domaine de compétence. L'institution judiciaire sous prétexte d' "éviter les sélections abusives qui laissent échapper à la répression ou à la régulation, au détriment du bien commun, des contentieux importants, et les "arrangements inégalitaires" (1) serait logiquement conduite à se saisir de tous les litiges avérés mais également de l'ensemble du fonctionnement privé et social, les empiètements sur le droit et la justice pouvant parfaitement être acceptés par ceux qui les subissent du fait, précisément, de leur faiblesse (acceptation de mauvaises conditions de travail et d'entorses à la législation sociale, ...).

3.2. Insérer la régulation judiciaire dans la régulation sociale

L'institution judiciaire peut être définie comme mode particulier de régulation de la société puisqu'elle est chargée d'arbitrer les conflits qui mettent en cause les droits, règles et normes juridiques établis et de façon plus large, de les faire respecter c'est-à-dire de les rendre effectifs. Ce faisant elle participe d'une régulation sociale générale qui s'exprime aussi par d'autres modes de régulations, non juridiques. D'où la nécessité pour l'efficacité même de la régulation juridique de son articulation avec les autres modes. Cela d'autant plus que la régulation d'ensemble est volontariste,

1 - Idem. Op. cit. p. 8.

porteuse de valeurs et d'un projet de devenir social, plus ou moins avancé et précis selon les moments, mais nécessaire pour éviter un développement social anarchique (1).

L'articulation régulation judiciaire - autres modes de régulation sociale a des exigences particulières en matière d'information et de communication :

- connaître au sein de l'institution judiciaire les principes, objectifs, et résultats de la régulation judiciaire, ce qui implique débat en son sein, notamment quand la loi évolue.
- connaître la société sur laquelle porte cette régulation et ses évolutions, et connaître en particulier le jeu des autres modes de régulation
- faire connaître aux responsables de ces autres modes de régulation l'action judiciaire et coordonner avec eux leur mise en oeuvre.

D'où l'importance des communications systématiques entre les juridictions et leur environnement, et notamment au niveau local, après que des politiques globales aient été définies de façon cohérente au niveau national. Ces communications concernent de multiples domaines : les problèmes de sécurité, de réinsertion des délinquants, d'aide aux victimes, ... (2). A terme elles devraient s'accompagner de la définition conjointe de politiques judiciaires (ne préjugant pas du contenu concret des décisions de justice). Tout cela ne va pas de soi et suppose innovation et imagination. Communiquer avec des organisations extérieures qui ont leur logique, leurs objectifs, nécessite une représentation de l'institution judiciaire, ce qui est partiellement contradictoire avec l'indépendance du juge et la pluralité des

 1 - sur le développement de la législation ou réglementation par objectifs conf. la Deuxième Consultation. Op. cit. p. 59.

2 - conf. in L'insertion locale des juridictions. Op. cit. L'exposé de Mme Picard.

jugements, susceptible de négocier - sans abdiquer l'indépendance de la justice - au sein de rapports de forces. Nous avons vu (confer I, p. 14) que, de ce point de vue, la situation actuelle du parquet et des magistrats du siège était différente, le parquet ayant déjà, institutionnellement, nombre de contacts extérieurs ce qui n'est pas le cas des juges. Ce phénomène suggère que les degrés minimum d'insertion locale de la magistrature doivent sans doute être modulés suivant la nature des activités juridictionnelles (et des procédures, par exemple le Président du Tribunal devant comme juge des référés dans des affaires à contenu économiques et social décider rapidement, sans pouvoir engager une procédure d'information approfondie et donc sur la base d'une connaissance préalable du contexte local). On comprend aussi que selon ces données le sentiment de nécessité de l'information soit ressenti plus ou moins impérieusement par les magistrats, les uns y voyant une urgence, d'autres un luxe.

Insérer la régulation judiciaire dans la régulation sociale implique également que les juridictions fassent bénéficier les autres organismes de régulation de la connaissance que leur donnent les contentieux du fonctionnement social et notamment des effets des politiques de régulation. Le tribunal joue de fait le rôle d'un observatoire social et cela principalement aux franges de la société intégrée puisqu'il a à faire avec des catégories (marginiaux, ...) qui échappent relativement aux appareils classiques d'intégration et de normalisation sociales. Il peut alerter ses partenaires sur les résultats d'orientations prises en matières scolaire, en matière d'urbanisme, de politique de l'emploi, ... et mettre en évidence les coûts (et avantages) sociaux de décisions publiques ou privées (1).

La session de formation tenue en 1983 à Paris sur le thème de "l'insertion locale des juridictions" rend compte d'une expérience intéressante menée à Grenoble autour de la juridiction des mineurs. Des contacts étroits entre tribunal et municipalité se sont noués à l'occasion d'un colloque organisé

1 - Ainsi que les transferts de charges vers la Justice occasionnés par certaines politiques (confer Chapitre 2).

par la Direction de l'Education Surveillée. La municipalité s'est estimée responsable d'une politique de la délinquance des mineurs à définir, par elle-même et pour son propre compte mais après discussion avec des représentants de l'Education nationale, avec les éducateurs de prévention, la police et la magistrature. Le tribunal, par "contrat moral", s'est engagé à supprimer en principe, et à titre d'expérience, l'incarcération des mineurs de 16 ans pendant que la politique était mise en oeuvre quartier par quartier, et a participé au travail (lourd) de suivi de cette politique (1). Une telle démarche a conduit le juge des enfants à motiver davantage ses décisions tout en les expliquant davantage aux intéressés, à insérer ses interventions ponctuelles dans leur contexte d'ensemble, à développer ses sources d'information de façon large - l'information recueillie n'étant pas liée à une utilisation précise et immédiate mais constituant un stock, à être attentif à la mobilité des situations de façon à ajuster rapidement les réponses judiciaires.

L'expérience de Grenoble a également permis d'appréhender certaines difficultés objectives rencontrées pour la mise en oeuvre d'une politique concertée et qui montrent qu'en ce domaine la bonne volonté partagée ne suffit pas. Le suivi de telles politiques et l'appréciation de leurs résultats sont difficiles par absence, dans la plupart des cas, d'outils statistiques descriptifs des situations. De même le travail des magistrats est mal pris en compte puisqu'il n'a pas de traduction immédiate en termes de nombre de dossiers traités. Les objectifs de la politique municipale et ceux de l'institution judiciaire peuvent correspondre en partie mais conservent leurs spécificités, ne serait-ce que parce que les temps du politique et du judiciaire divergent, les responsables politiques recherchant des résultats rapides. La question de la représentation de la Justice dans les organismes de coordination en devient plus épineuse et la définition de procédures de dialogue avec les municipalités demande à être soigneusement précisée, avec clarification des rôles respectifs et des garanties de chaque partie. Autant dire que l'insertion de l'institution judiciaire dans la régulation sociale ne va pas de soi.

1 - Confer l'insertion locale des juridictions. Op. cit.

Cette insertion repose en outre le problème du statut de la norme juridique. Fondée sur le droit, donc sur des principes de portée universelle et dont la généralité constitue précisément pour les citoyens une garantie contre les risques d'arbitraire, et censée définir le Juste, la norme juridique a un caractère absolu qui oppose radicalement les situations justes aux situations injustes. Or les autres normes sociales perdent de plus en plus leur caractère absolu et tendent à devenir contingentes. Elles émergent des rapports sociaux, évoluent avec eux, dépendent de négociations et rapports d'influence et de force. Elles s'inscrivent dans des contrats, compromis, médiations, y compris quant c'est l'Etat qui les met en avant. La norme juridique ne peut totalement échapper à un tel mouvement, plus ou moins prononcé selon les domaines d'application du droit, comme en témoignent la désignation par les magistrats de médiateurs dans les conflits sociaux ou la recherche, encouragée par la loi, de l'adhésion des parties aux mesures d'assistance éducative. A terme se posent les questions de la compatibilité entre des types opposés de normes sociales et donc du rapport entre principes généraux et intangibles du droit et modalités variables d'application.

3.3.- Tenir compte de la complexité

Diverses analyses récentes de l'évolution des sociétés développées avancent l'idée d'une complexification de nos sociétés, complexification résultant en grande partie d'un processus de socialisation croissante. Une telle complexification expliquerait la plus grande difficulté de la prise de décision dans des domaines multiples allant du politique à l'éducatif. Elle est invoquée par certains Cours qui estiment que la justice rencontre des obstacles accrus du fait de la complexité technique de certains problèmes, de l'élargissement et de l'affinement de l'arsenal législatif (avec les risques de contradiction entre principes de droit) ou de nouvelles dimensions de certains problèmes (prise en compte des conséquences économiques ou culturelles de choix juridiques, dimension internationale, ...) (1).

1 - Deuxième Consultation. Op. cit. p. 16.

Les magistrats réunis à Agen en 1982 mettent en évidence une méconnaissance par les juridictions des acteurs du monde agricole du fait même du nombre de systèmes qui sont, directement ou indirectement, en contact avec la Justice : Etat, administrations, élus locaux, agriculteurs, organisations syndicales, commissions (remembrement, baux ruraux, ...), organismes de crédit, assurances et mutualité agricole, coopératives, SAFER, notaires, organisations de consommateurs, industries agro-alimentaires, ... Ce phénomène, qui n'est pas propre au monde rural, implique une centralisation et une systématisation de l'information disponible qui ont elles-mêmes pour condition une meilleure insertion locale de la juridiction ; insertion locale pour tenir compte à la fois du caractère complexe des situations (1) et de leur caractère singulier (au-delà des principes généraux du droit le besoin d'adapter leur mise en oeuvre aux conditions concrètes et spécifiques). L'insertion locale devrait s'accompagner de choix, écartant les insertions formelles au bénéfice d'insertions réelles. Ainsi la surcharge qu'occasionne la participation des magistrats à de multiples commissions administratives locales pourrait-elle être allégée en supprimant les participations purement formelles alors que seraient encouragées les participations présentant un intérêt pour l'information du tribunal et la définition des politiques judiciaires locales. En outre diverses modalités d'institutionnalisation et d'officialisation des contacts entre la juridiction et les acteurs de l'environnement pourraient être envisagées et commencent à se mettre en place dans des tribunaux.

La complexité sociale tient également au fait que le social "bouge" rapidement, et semble-t-il, de plus en plus vite. D'ou, à la fois, une évolution des conflits, une évolution du contexte dans lequel ils se situent et des conséquences des décisions de justice, une évolution des normes sociales non juridiques (notamment culturelles). De plus, les conflits se multiplient dans la mesure où se développent les organisations et où celles-ci défendent explicitement des intérêts collectifs et individuels déterminés. La vie quotidienne et ses contentieux tendent alors à évoluer plus rapidement que les

1 - Ainsi de l'effet économique et social sur une ville ou une région de telle ou telle décision de liquidation judiciaire portant sur une grande entreprise.

règles et normes (confer Chapitre 2) et les réponses judiciaires deviennent inadaptées. Plus généralement le droit reste marqué par une conception essentiellement individualiste des contentieux alors que progressent nombre d'infractions qui mettent en cause des intérêts collectifs (infractions fiscales par exemple), directement ou indirectement. Dans ces conditions la juridiction ne peut se contenter d'appliquer un droit défini à l'extérieur d'elle-même. Elle a aussi pour charge d'alerter la société et notamment le législateur de l'inadaptation constatée de la règle juridique (1) ainsi que de contribuer à l'adaptation de la jurisprudence à l'évolution sociale. Mieux même, la Justice ne devrait pas se contenter de tenter de s'adapter le plus rapidement possible aux évolutions, elle devrait les anticiper pour constituer l'information nécessaire et définir les réponses appropriées.

Ainsi la session d'Agen montre-t-elle bien la nécessité d'une connaissance des mutations à venir dans la propriété du sol agricole pour prévoir les contentieux futurs et en comprendre les racines : entre 1982 et 1992 35% des surfaces agricoles utiles seront libérées en raison de la pyramide des âges et, globalement, la moitié des exploitations n'a pas de successeur. Et cette connaissance est d'autant plus nécessaire si la juridiction veut combattre la dépossession dont elle est victime et pouvoir contrôler autrement que formellement l'action des SAFER (2).

 1 - "en matière de chèques, la répression limitée au seul tireur est insuffisante. Il faudrait pouvoir incriminer les comportements du bénéficiaire du chèque ou du tiré (la banque) qui provoquent parfois l'émission de chèques sans provision ; en matière de délinquance d'entreprises, l'inefficacité de la répression tient tout à la fois à l'absence de responsabilité pénale des personnes morales, à la difficulté pour le juge pénal à identifier un responsable personne physique, enfin à un écart trop important entre le bénéfice tiré de l'attitude délictueuse et la sanction pénale pécuniaire, notamment en matière d'hygiène et de sécurité, d'environnement et de fraude ..." Deuxième consultation. Op. cit. p. 58.

2 - La justice et le monde rural. op. cit. p. 20 et sq.

Le développement de la complexification de la société, s'il a des effets sur l'information générale requise pour la prise de décision, a des conséquences particulières en matière d'information juridique. En plus de la complexification sociale, en partie de son fait, se manifeste une complexification de l'arsenal juridique (1).

Les Cours parlent d'une "inflation des lois et règlements" qui multiplie les règles, les incriminations pénales, les modalités des peines, et conduit, paradoxalement, à une augmentation de l'insécurité juridique. Les tentatives de suivre les évolutions de la société tendent d'une certaine façon à aggraver la confusion dans la mesure où la maturation de principes juridiques nouveaux suppose du temps et où la rapidité de l'évolution législative freine le rôle stabilisateur de la jurisprudence. Enfin cette complexification du juridique accentue le pluralisme judiciaire. Un tel pluralisme a des raisons multiples et n'est pas nécessairement à condamner. Il suppose cependant d'une part une cohérence minimum qui demande à être définie et ne peut sans doute reposer sur l'intervention des seules voies de recours, d'autre part une circulation de l'information sur les décisions de justice et l'évolution de la jurisprudence. D'ou les demandes des Cours d'établir une véritable administration de l'information juridique, en développant la formation continue, confectionnant des dossiers de principe, élargissant les missions de l'Inspection des Services Judiciaires à cette question, adaptant la technique des circulaires à leur vieillissement rapide, dotant les juridictions de moyens d'informatique juridique et de documentalistes (2).

1 - Pour certains la complexification tiendrait uniquement à une définition juridique croissante qui donnerait l'illusion d'une multiplication des statuts sociaux dont la diversité réelle se restreindrait. Cf. Deuxième Consultation. Op. cit. p. 59.

2 - Id. Op. cit. p. 54. Confer également p. 79 et 80.

3.4. Assurer la place de la Justice dans la société

Toute une série d'éléments précédemment étudiés convergent vers l'idée de la nécessité d'assurer la place de la Justice dans la société contemporaine, société d'information et de communication : désir de redresser l'image de marque de la Justice diffusée par les mass media, de mieux faire comprendre le fonctionnement judiciaire à un public peu averti des choses juridiques, de dissuader les actions infondées, de développer des services de relations publiques, de garantir le bon accès à l'institution. Les magistrats sont divisés sur l'estimation des résultats à attendre de politiques visant à redresser le jugement de la société sur sa Justice. Certains pensent que les justiciables demeureront éternellement mécontents, moins parce que, par définition, le Tribunal ne peut satisfaire toutes les demandes des différents protagonistes du fait de leur antagonisme, que parce que l'ignorance des règles et principes juridiques et judiciaires est inéluctable. Ils ajoutent souvent que le statut des avocats (qui ont intérêt à la multiplication des actions quels qu'en soient les résultats) les incite à encourager leurs clients à poursuivre des actions infondées. On peut cependant se demander s'il ne s'agit pas là d'un problème plus général dans une société qui se veut d'information. A partir du moment où les institutions ne veulent plus s'imposer par la seule autorité de la Loi et recherchent le consensus, elles requièrent l'adhésion des citoyens donc leur connaissance du rôle de ces mêmes institutions. La transformation des individus de sujets en citoyens a un énorme coût en information, le problème devenant alors celui de la société. Jusqu'où est-elle prête à aller pour assurer sa transparence, donc sa propre information ? On peut imaginer que dans "l'instruction civique" censée être nécessaire pour chaque citoyen (et qui ne devrait pas se limiter à quelques heures d'enseignement scolaire mais se poursuivre sous des formes diverses pendant toute la vie des citoyens) soient inclus des éléments de connaissance de l'institution judiciaire. Cela est d'autant moins utopique que, dans des conditions certes particulières, le public (notamment de la presse et de la télévision) est capable de se passionner pour des affaires judiciaires.

Assurer la place de la Justice dans la société a par conséquent un coût social. Il importe de mettre en rapport le rendement social et de persuader la société que "le jeu en vaut la chandelle". C'est en ce sens que la Justice a tout intérêt à offrir des services d'information à la société à partir du stock de connaissance qu'elle accumule et qui reste la plupart du temps inexploité. Il s'agit à la fois d'un problème d'efficacité sociale et de communication sociale. Après tout, quand l'Education Nationale s'est mise à prendre en charge une part notable de la formation continue le sentiment de l'utilité sociale de cette institution a progressé. La difficulté est qu'il ne peut y avoir d'estimation sociale simple (et surtout pas marchande) de l'utilité apportée par l'information issue des juridictions. Cela n'empêche pas de reconnaître le caractère de production jointe de l'information et de tenter de la valoriser en tant que telle.

Dans la pratique une telle valorisation est délicate. Diverses expériences ont été tentées. Les parquets de Pau et Bayonne ont systématiquement envoyé aux associations de consommateurs copie des jugements pouvant les intéresser, avec l'idée de limiter les contentieux et d'inciter aux règlements amiables. Le danger est évidemment de privilégier certains partenaires de la Justice et notamment les plus puissants parce que les mieux connus (1). D'autres tribunaux ont cherché à resserrer leurs liens avec la presse judiciaire pour améliorer la qualité des comptes rendus et les rendre plus réguliers. Dans certains cas l'information peut avoir des effets pervers : publicité des niveaux de classement par le parquet dans tel ou tel secteur, information sur les difficultés de paiement de telle entreprise, protection de la vie privée, ... Le dialogue de la juridiction avec son environnement peut mettre en cause l'impartialité du juge, soumis à l'influence, consciente ou inconsciente, de ses partenaires. Il suppose précautions et organisation. Il suppose notamment un minimum de collectivisation, d'autant que la mobilité des magistrats interrompt des relations qui seraient restées purement

1 - Session d'Agen 1982. Op. cit. Confer aussi l'expérience de Grenoble déjà évoquée.

individuelles. La mobilité est néanmoins fréquemment un obstacle (1). Enfin une telle inflexion passe par une politique volontariste, locale mais d'abord nationale, accompagnée des moyens correspondants (2).

*

* *

En guise de conclusion, et afin de souligner une dernière fois l'existence de gisements de connaissances inexploités, nous prendrons l'exemple du contentieux relatif au logement (3).

Ce contentieux forme une part importante du contentieux civil. Les études montrent que l'impayé constitue la source essentielle des contentieux du secteur locatif ; que les locataires connaissent très mal leurs droits et obligations, notamment en matière d'entretien et réparation ; que les troubles de jouissance, pourtant fréquents, n'ont qu'une très faible traduction en justice. Une analyse plus fine, au sein de la juridiction, permettrait assez

1 - "Le tribunal de Valenciennes, par exemple, a vu ses effectifs de magistrats entièrement renouvelés en 3 ans ; on est conseiller doyen à la Cour d'appel de Douai après 5 ans de présence ; les services qui prennent en charge les mineurs se plaignent de la mobilité des juges des enfants". 2e Consultation. Op. cit. p. 73.

2 - "A la vérité, il convient avant tout que les missions essentielles du corps judiciaire soient redéfinies et que les magistrats sachent exactement ce que la nation attend du service public de la justice". 2e Consultation. Op. cit. p. 63.

3 - Confer les flux judiciaires. Ministère de la Justice. Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Bureau de la Prévision et des Etudes Economiques. Division de la statistique. Avril 1986.

aisément délucider les causes et conditions du non-paiement des loyers (des études effectuées ont permis de connaître la part des chômeurs dans les impayés, la composition des familles-importance des femmes et hommes seuls, la répartition par catégories socio-professionnelles, nationalité, âge, le rôle des intermédiaires-gérants d'immeubles). Elle éclairerait également les stratégies des différents acteurs : bailleurs publics, privés, locataires, associations, municipalités, services de police, ainsi que le résultat des actions. L'étude effectuée à Bordeaux en 1985 établit que plus de la moitié des locataires ne paient finalement pas les impayés, qu'un tiers environ des locataires restent dans les lieux sans droits, avec apparemment deux types de stratégies : une stratégie de conservation pour les familles avec enfants, une de fuite pour les ménages "non familiaux". Elle donne également des informations sur les expulsions. Enfin l'analyse des problèmes liés à l'accession à la propriété fournit toute une série d'autres informations tout aussi intéressantes.

On voit immédiatement l'énorme source de connaissances qui est généralement inexploitée. Et le coût social de leur non-utilisation. Les politiques locales de prévention pourraient être largement améliorées. D'autre part le fonctionnement judiciaire pourrait lui aussi profiter de telles informations. L'important taux de non-comparution aux audiences illustre l'absence d'une réelle information sur les conditions du recours judiciaire dans les populations les plus défavorisées. La fréquente inexécution des jugements témoigne de la non-adaptation des règles de droit et des réponses judiciaires au fonctionnement social.

L'exemple du contentieux du logement n'est pas unique. Le contentieux des divorces fournirait également une masse d'informations du plus haut intérêt, permettant une meilleure connaissance du problème mais aussi une réflexion prospective sur l'évolution du contentieux et sur les adaptations envisageables de la loi.

IV

L'INSTITUTION JUDICIAIRE COMME ORGANISATION

4.1. Société d'information et statut du judiciaire

L'idée que la situation de difficultés longues qui frappe la plupart des pays développés est l'indice d'une transition entre deux formes de société s'est précisée progressivement depuis une quinzaine d'années. Le thème d'une société post-industrielle en gestation est certes bien antérieur à la phase de crise mais il a trouvé en elle une confirmation non négligeable. La société post-industrielle se définit généralement comme un achèvement et un dépassement de la société industrielle. Elle connaîtrait un développement de la production de services et non plus de biens, une prééminence des activités de traitement de l'information sur celles de fabrication matérielle d'objets, un rôle accru des scientifiques, techniciens, gestionnaires pour gérer, prévoir, planifier, décider et réguler alors que la société industrielle s'organisait autour de la coordination largement empirique des machines et des hommes. Une société de l'information ou du savoir se substituerait à la société de production de biens fondée sur l'utilisation de l'énergie. La ressource clé n'est alors plus ni l'énergie ni le capital matériel mais le capital humain. De nouvelles élites se constituent, les "professionnels", les "compétents", le savoir remplaçant la propriété comme fondement de la domination sociale. Les activités économiques ne sont plus le centre absolu de l'activité sociale et des activités autrefois périphériques voient leur place reconnue. D. Bell développant l'analyse de Durkheim estime ainsi que la socialisation croissante des activités humaines et notamment économiques réduit l'autonomie de la dimension économique, en la soumettant davantage aux objectifs sociaux, la place du politique, du normatif et donc aussi du juridique devenant déterminante. A. Touraine fait de la remise en cause du rôle dirigeant de l'économie dans la société un élément d'un changement qualitatif plus général ; la société nouvelle n'est plus dominée par un monde au-delà du social. Jusque là, le monde des hommes s'expliquait par le monde des dieux ou par celui des lois naturelles (l'ordre naturel ou celui de l'économie). Si cette

dernière redevient un phénomène social parmi d'autres, la société devient responsable d'elle même, devient son propre produit. La société n'a plus d'avenir prédéterminé, elle produit son futur.

Il y aurait évidemment beaucoup à dire sur ce type d'analyse, ce qui dépasserait notre sujet. Nous en retiendrons, à titre d'hypothèse générale, l'idée selon laquelle les activités d'information prennent une importance nouvelle dans le développement social et dans sa régulation, et tendent à remettre en cause ses objectifs traditionnels, ses normes, ouvrant ainsi un espace d'incertitude culturelle. La place de l'institution judiciaire dans la société est naturellement profondément affectée par les mutations en cours.

D'un côté son rôle dans la régulation sociale d'ensemble est plus largement reconnu. La Justice ne se borne pas à créer les conditions générales permettant le bon fonctionnement de l'économie (garantir la propriété privée et l'équilibre des transactions et contrats) elle participe, à égalité avec d'autres institutions, à la reproduction sociale en définissant un ordre social et en organisant sa domination. D'un autre côté la définition de cet ordre social est discutée. Puisqu'il ne s'agit plus seulement de transcrire en termes juridiques les exigences d'un ordre économique s'imposant de façon hégémonique, les fondements de la norme juridique deviennent contestables et contingents. Des points de vue différents peuvent coexister, selon les choix idéologiques et culturels (les uns privilégiant par exemple la défense des intérêts individuels privés alors que d'autres privilégieront celle des intérêts collectifs). Ils peuvent évoluer et faire évoluer les normes comme leur domaine d'application (faut-il réglementer les relations de travail et dans quelle mesure, ou encore les conditions de la procréation, ...). De toute cela résulte l'approfondissement du rapport institution judiciaire-société. Le rôle nouveau de l'information pour la Justice dépend fondamentalement de cette imbrication accrue, de cette resocialisation de la Justice. L'information est d'abord et avant tout reconnaissance de ce lien et connaissance de son contenu pour définir, en fonction de lui, les tâches et l'organisation de l'institution judiciaire. C'est pourquoi le problème de l'information dépasse pour cette dernière, et très largement, la question de l'informatisation de la justice. Le rapport Nora-Minc consacré à l'informatisation de la société

française souligne le développement inégal de l'informatique dans l'administration française. Opposant l'importance du recours de la DGI (Direction Générale des Impôts) à l'informatique et la faiblesse de celui de la Justice, les rapporteurs écrivent : "A l'inverse, le peu d'intérêt traditionnellement porté par les magistrats aux tâches de gestion et de faibles moyens budgétaires expliquent la médiocre automatisation du ministère de la Justice ; ceci n'est pas étranger aux difficultés de ce département pour faire face à l'accroissement de ses tâches" (1). Admettre que la Justice ait à gérer son propre fonctionnement et cela en relation avec les évolutions sociales ne peut se limiter à intégrer quelques ordinateurs permettant d'automatiser certaines tâches, l'idée même d'une attention accrue aux changements limitant considérablement la portée de méthodes automatiques, en tout cas ne faisant d'elles que des points de départ pour un traitement complexe d'une information multi-dimensionnelle et fluctuante.

Cela conduit à raisonner en définissant l'institution judiciaire comme un système particulier situé dans un environnement social marqué par la présence d'autres systèmes en interaction avec elle. D'où l'intérêt dans cette optique des analyses contemporaines de la sociologie des organisations qui mettent au premier plan les concepts de système et d'organisation.

4.2. Le tribunal comme organisation

4.2.1. La notion de système

Le concept de système s'est trouvé validé par les progrès qu'il a permis en biologie avant d'être généralisé à l'ensemble des sciences. La biologie à travers l'idée d'organisme ou d'organisation a trouvé avantage à traiter les êtres vivants comme des totalités structurées et comme des ensembles à plusieurs niveaux. La notion d'organisme se réfère à un ensemble, ensemble dans lequel organes, fonctions, éléments trouvent leur place. La

1 - Rapport Annexe 15. L'informatique et l'administration française. p. 102.

biologie a appris ainsi qu'on ne peut se contenter d'analyser des parties, des morceaux du tout de façon isolée. Le tout est plus que la somme de ses éléments, il organise, structure les relations entre ces éléments, définit leur place. L'étude de l'ontogenèse montre de la même façon que la construction de l'organisme suit un plan donné, toutes les parties n'étant pas sur le même plan, ne se développant pas parallèlement. Dans le développement de cette idée Claude Bernard a joué un rôle prépondérant en étudiant l'organisme comme forme de coordination entre les parties du tout. Il compare l'organisme à une usine comportant un Ajusteur qui sera pour lui le système nerveux central.

La biologie moléculaire développera cette idée en étudiant l'interaction des réactions intracellulaires et leur régularisation. C'est alors la structure du système qui détermine son fonctionnement. C'est le programme qui au plus profond expliquera la structuration de l'être vivant, ses propriétés et son évolution.

Piaget fait lui aussi du concept d'organisation un concept central de la biologie tout en liant cette organisation à son environnement, et en dépassant ainsi la conception d'un programme figé ou aléatoire.

"Sous la double influence de l'embryologie, mettant en lumière les processus corrélatifs de différenciation et d'intégration et des progrès de la physiologie elle-même en ses découvertes des interactions, par opposition aux séries causales linéaires, et des régulations homéostasiques, on en est enfin venu à concevoir le concept d'organisation comme la notion centrale de la biologie : notion à la fois synchronique, correspond à la totalité relationnelle qui caractérise l'organisme achevé, et diachronique en tant que correspondant aux successions de rééquilibrations qui caractérisent tout développement, généalogique comme individuel." (1).

1 - J. Piaget. Biologie et Connaissance. Gallimard. 1967. p. 140.

L'organisation est alors conçue de façon synchronique et diachronique, ce qui permet de lier fonctionnement et développement. Toute organisation est un développement et tout développement est une organisation, écrit Piaget.

Cette organisation a pour Piaget trois caractères généraux. C'est une "totalité relationnelle", un ensemble structuré formé de sous-ensembles eux-mêmes structurés, toutes les parties étant en interaction.

C'est une totalité qui se conserve, et se conserve à travers des variations.

C'est une totalité qui se renouvelle sans cesse par reconstruction, par le jeu du métabolisme, donc une organisation ouverte.

Allant plus avant dans l'étude des organisations biologiques, Piaget note deux nouvelles propriétés qu'on retrouve dans de multiples systèmes hors de la biologie :

- la notion d'ordre cyclique.

Si l'organisme est un système ouvert c'est aussi un système, c'est-à-dire qu'il a une limite, une enveloppe, une fermeture. Cette fermeture est la conséquence de l'ordre cyclique et non linéaire qui le gouverne. C'est à dire que l'organisation se reproduit en reproduisant ses éléments, leurs relations internes et leurs relations avec le milieu.

Cet ordre cyclique est un ordre, avec des stades, phases, étapes situées dans un ordre déterminé, dans une succession définie. Les processus n'ont ni origine ni fin dans la mesure où ils sont circulaires, où ils se reproduisent leurs éléments, mais ils ont un sens (... $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow \dots \rightarrow Z \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow \dots$).

- la notion de niveaux et emboîtements.

L'image qui revient le plus souvent (Jacob, Piaget, Bertalanffy), est celle d'organisations emboîtées les unes dans les autres comme des poupées russes. Par exemple l'organisme - la cellule avec ses gènes - la molécule avec acides nucléiques et protéines. Chacun de ces niveaux a sa propre structure, ses propres lois, mais se trouve intégré dans un niveau supérieur. Il ne s'agit plus d'un ensemble composé de sous-ensembles situés au même niveau, mais d'ensembles d'ordre différent. Ceci se retrouve dans le fonctionnement de l'être vivant comme dans la formation de celui-ci.

Les apports de la biologie ont été en grande partie à l'origine du développement de la théorie des systèmes. Cette théorie cherche à dépasser les limites de la mécanique : celle-ci est capable de traiter les modèles à deux variables réunies par un lien de causalité linéaire mais est inadaptée aux problèmes à plus de deux variables et surtout aux problèmes de "complexités organisées", c'est-à-dire portant sur les interactions d'un grand nombre de variables.

Bertalanffy parle de "révolution organique" fondée sur les développements modernes de la biologie et des sciences du comportement, ayant comme noyau la notion de système.

L'analyse de systèmes se présente comme alternative aux paradigmes généraux qui ont gouverné les sciences jusque là et avant tout à leur grand fondement, la logique cartésienne. Le cartésianisme a inspiré la mécanique et les constructions théoriques des autres sciences fondées sur les analogies mécanicistes.

L'opposition entre paradigme cartésien et paradigme systémiste peut se résumer, plus ou moins arbitrairement, en quatre différences :

1e) L'opposition évidence-pertinence. Alors que pour Descartes l'évidence existe et que l'analyse scientifique permet d'atteindre l'essence des choses, les systémistes ne prétendent établir que des représentations qui

n'atteignent jamais l'être absolu et sont plus ou moins pertinentes en fonction d'objectifs déterminés. D'où l'idée de modèles. Nous chercherons à construire un modèle du fonctionnement du tribunal et de ses relations à l'environnement en privilégiant les problèmes d'information.

2e) L'opposition réductionnisme-globalisme. Alors que pour Descartes la connaissance procède par décomposition de l'objet d'étude en éléments simples dont on perce les secrets, le point de vue systémiste considère que les éléments ne sont que des parties d'un tout et ne trouvent leur sens qu'en fonction de leurs relations au sein de ce tout. La procédure analytique n'est certes pas sans intérêt mais ne peut être employée que dans certaines conditions : quand les interactions entre les parties sont inexistantes ou assez faibles pour pouvoir être négligées, quand les relations qui décrivent le comportement des "sous-ensembles" sont linéaires ce qui permet l'agrégation. Hors d'elles, une procédure "organiciste" est requise. Nous considérerons quant à nous que les processus d'information ne sont qu'une partie de l'ensemble du fonctionnement du tribunal et de l'ensemble de ses relations à l'environnement et ne peuvent être compris que par rapport à ces ensembles, le tribunal se présentant lui-même comme organisation structurée, ensemble de sous-systèmes et de moyens liés par un ensemble de relations.

3e) L'opposition causalisme-finalisme. Alors que le cartésianisme postule que l'on peut toujours remonter des effets aux causes finales par des chaînes causales linéaires, le systémisme repose sur la constatation de l'échec de cette méthode dans les problèmes à variables multiples et à complexités organisées (à la différence des complexités inorganisées qu'on peut traiter par un causalisme statistique). D'où l'accent sur les structures des systèmes comme contraintes globales de leurs fonctionnements ou porteurs d'un programme, conscient ou non, donnant au fonctionnement un aspect téléologique.

Nous tenterons de rendre compte du fonctionnement et de la structuration de l'institution judiciaire, et de ceux de l'ensemble tribunal-société, à partir des fins qui lui sont assignées (et des projets, implicites ou explicites, des acteurs du système). Le tribunal apparaît alors

comme système finalisé, comme réunion ordonnée de composants permettant d'atteindre des objectifs généraux définis au préalable par sa fonction dans la société.

4e) L'opposition exhaustivité objective-subjectivité partielle. Si pour Descartes on peut, en principe, dénombrer toutes les causes et expliquer entièrement les phénomènes, pour les systémistes il ne saurait être question d'embrasser toutes les interactions sous peine de diluer totalement l'analyse. Toute représentation est obligée de simplifier la réalité donc de sélectionner. Elle est toujours discutable et subjective. Ainsi ne prétendons nous pas saisir l'ensemble des interactions entre tribunal et social ou même l'ensemble de la dialectique du fonctionnement interne. Nous tenterons de tester quelques hypothèses sur le statut de la communication et de l'information dans l'institution judiciaire à partir de l'idée d'une socialisation et complexification sociales posant en termes nouveaux le rapport tribunal-environnement et, par voie de conséquence, les rapports internes au tribunal.

4.2.2. Du système à l'organisation

Les éléments que les sciences considéraient comme simples deviennent des totalités et des totalités structurées donc des organisations, y compris ceux qui semblaient les éléments ultimes, les atomes. Le système comme ensemble d'éléments en interrelations mutuelles devient, selon la formule d'Edgar Morin, unité globale organisée d'interrelations entre éléments, actions ou individus (1). C'est l'organisation qui, agençant les relations entre

 1 - E. Morin. La méthode. I. La Nature de la Nature. Seuil. p. 102. Le systémisme, pour lui, n'apparaît pas comme la tentative de trouver des résultats ou propriétés identiques dans des types différents de systèmes (biologiques, sociaux, ...) mais comme la possibilité de poser des questions analogues, de poser un même genre de regard sur eux en tant que systèmes précisément.

composants ou individus produit une unité complexe ou système, dotée de qualités inconnues au niveau des composants ou individus et susceptible de durer malgré des perturbations aléatoires. L'organisation fait que le tout est différent de la somme des parties en étant d'un côté plus et d'un autre moins. Plus dans la mesure où l'organisation crée des émergences, qualités ou propriétés d'un système nouvelles par rapport aux qualités ou propriétés des composants considérés isolément, et qui apparaissent au niveau global et/ou à celui des composants. Moins dans la mesure où l'organisation crée des contraintes ou restrictions sur les parties ou éléments soumis. La complémentarité a pour complément l'antagonisme des parties qui cherchent à s'émanciper de la contrainte de l'unité ; et l'organisation a pour contrepartie la contrainte, la répression ou l'occultation de propriétés des parties du tout. Les éléments coopèrent pour atteindre des objectifs communs mais aussi des objectifs propres. De ce fait l'organisation implique à la fois structures (ensemble des rapports entre les différentes activités ou fonctions) et hiérarchie (soumission à l'unité). Le tribunal présente les mêmes caractéristiques que toute organisation : "les principales caractéristiques d'une organisation prise comme système sont sa division en unités, les interactions de ces unités entre elles et avec l'environnement, l'entretien de la structure des flux d'information et de communication, l'importance de la croissance sans dégénérescence et le besoin de processus de prise de décision intégrée et efficace" (1). De même il exerce trois grands types d'activités :

- des activités de production, visant à atteindre des objectifs déterminés (rendre des décisions, surveiller, enquêter).
- des activités d'organisation, pour pouvoir produire correctement et maintenir son propre système interne, réguler son fonctionnement.
- des activités d'adaptation à un environnement qui évolue de façon permanente.

 1 - R.A. Johnson, F.E. Kast, J.E. Rosenzweig. Théorie, conception et gestion des systèmes. Dunod. p. 71.

Les activités de production, d'organisation et d'adaptation impliquent des activités de communication et d'information, tant pour la définition des objectifs (la planification), l'organisation des moyens, la prise de décision et le contrôle ; circulation interne d'information et circulation entre l'institution et son environnement.

Mais l'institution est elle-même formée de sous-ensembles, de groupes et d'individus, interdépendants, mais profondément acteurs. Ces individus sont complexes et autonomes. Ils sont producteurs mais aussi consommateurs, citoyens, contribuables, hommes ou femmes, porteurs d'une certaine culture ... Leur interdépendance n'est pas purement opératoire dans la mesure où l'activité d'opération des individus et groupes ne peut être totalement séparée du reste de leur personnalité. Leurs relations sont en même temps des relations de coopération dans le travail et des relations de pouvoir, de compétition, des relations à contenu affectif, culturel, ... De plus à côté des groupes formels constitués par l'organisation se créent, par affinités, convergences d'intérêts, ... des groupes informels et des relations informelles (repas pris en commun, transports communs, activités culturelles, ...), qui marquent fortement le fonctionnement d'ensemble, conditionnent l'intégration des individus et groupes à l'organisation. Les études psychosociologiques des organisations s'accordent à dire que l'organisation et le groupe sont des lieux où sont en tension l'unité indispensable à l'atteinte des objectifs et la complexité résultant de la division du travail et du système informel ; tension qui s'opère nécessairement en partie au détriment de l'individu qui ne voit pris en considération ni sa propre unité ni sa propre complexité (1). L'organisation est vécue par ses membres à travers des mécanismes de représentation où l'inconscient et l'imaginaire interviennent comme médiateurs. L'organisation informelle, même si sa structure dépend de cette dernière, ne peut être laissée dans l'ombre quand on étudie le fonctionnement d'une institution. Elle est le lieu de stratégies. Il en est pareillement pour les relations avec l'environnement, avec leur double aspect de relations formelles et de relations informelles, le fait que se confrontent

1 - F. Petit. Introduction à la psychosociologie des organisations. Privat.

des systèmes différents (et leurs sous-ensembles), ayant leurs propres logiques de fonctionnement, leurs propres stratégies et objectifs. La prise en compte de ces données est nécessaire pour traiter des problèmes d'information car elles montrent que l'information n'est pas un produit tout fait qu'il ne resterait qu'à recueillir et susceptible d'être directement assimilé. Il reste à ajouter que les individus et groupes sont dotés d'une rationalité limitée selon les enseignements de Simon, Cyert et March. Ce ne sont pas des machines capables de trouver les décisions optimales dans un univers certain mais des individus, ayant leurs propres buts, systèmes de valeurs, et un comportement plus ou moins rationnel dans un contexte d'incertitude qu'ils ne maîtrisent que très partiellement. D'où le besoin pour l'organisation, afin de faciliter la prise de décision, de construire des modèles simplifiés qui recourent à des conventions (ce qui est, après tout, un des aspects des Codes).

Le tribunal est certes à concevoir comme un système ouvert, absorbant matière, énergie et information, en produisant, mais l'ouverture dépend aussi de son organisation interne et de la façon dont elle s'efforce de structurer ses relations à l'environnement. Car ces relations ont un double aspect. D'un côté le milieu a un rôle perturbateur, introduit des aléas et bruits dans la vie de l'organisation, de l'autre cette dernière a besoin de puiser dans son environnement pour survivre. Et la régulation de ces rapports consiste en la capacité de répondre aux perturbations, de maintenir les propriétés d'homéostasie, mais aussi dans l'aptitude à utiliser l'environnement comme source de réorganisation et de croissance.

Le bruit pourra être soit parasite soit efficace (il est alors sélectionné par le système pour renforcer l'organisation) et cela en fonction de la structuration que l'organisation est capable d'imposer à ses relations avec l'environnement.

La régulation d'une institution doit être de ce fait conçue comme régulation d'un état mais aussi d'un mouvement. Elle ne se borne pas à reproduire simplement un état initial donné. Elle est aussi régulation du mouvement de systèmes ouverts en état quasi-stable, utilisant les interactions dynamiques et pas seulement les feed-backs stabilisateurs. Le contrôle est

alternativement correcteur et activateur de façon à assurer la cohérence de l'ensemble et de son développement par des rééquilibrations permanentes. Les perturbations, le hasard, les relations environnement-système, de ce point de vue, doivent être considérées non seulement comme danger pour l'organisation existante mais aussi comme éléments d'évolution et de perfectionnement de l'organisation. Les conditions de flexibilité, de souplesse, les capacités d'adaptation sont alors à considérer.

Le degré d'organisation peut être plus ou moins élevé. Un système sur-organisé est un système très fortement couplé, dans lequel tous les éléments sont reliés et d'une manière plus ou moins complexe. Il a une grande efficacité mais toute variation ponctuelle et localisée est susceptible d'entraîner des perturbations en chaîne. Un système sous-organisé est formé d'éléments faiblement couplés, dans lequel les informations circulent peu, qui a une forte inertie, une faible adaptabilité également par suite de la faiblesse de son aspect unitaire, un comportement routinier (1). En première approximation les tribunaux correspondent assez bien au dernier type.

4.3. La dynamique des organisations

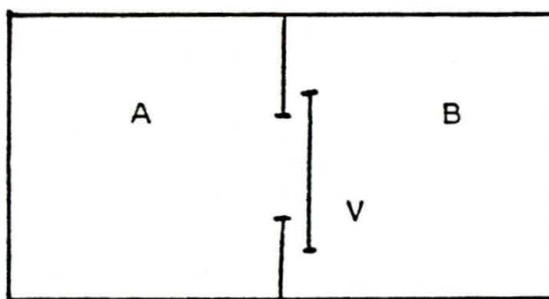
4.3.1. L'évolution de l'organisation

La physique du XIXème siècle, partie du modèle mécaniciste où tout était réversible, débouche bientôt sur la constatation de l'irréversibilité du temps. Le premier principe de la thermodynamique qui traduit l'idée de conservation de l'énergie (en quantité) doit s'accompagner d'un second, d'essence contraire, qui nie la réversibilité des changements de forme. Certaines transformations sont réversibles, d'autres non. La transmission de la chaleur est en effet univoque, du plus chaud vers le plus froid. Si l'énergie mécanique peut toujours être en totalité transformée en énergie thermique

1 - E. Harlé et J.D. Jouanneault. L'entreprise en tant que système. Presses Universitaires de Lyon.

(chaleur), l'inverse n'est pas vrai. La qualité de l'énergie est diverse et, de plus, suit un mouvement : elle se dégrade, de façon irréversible. La mesure de cette dégradation se fait par la mesure de l'entropie du système. L'énergie ne peut que se transformer d'énergie libre en énergie liée. Or la notion d'entropie est directement liée à celle d'ordre, d'organisation.

Précisons l'idée d'ordre. Considérons une enceinte contenant un gaz et séparée en deux parties par une cloison comportant une ouverture qui peut être close. Cette enceinte est convenablement isolée pour qu'on puisse la considérer comme un système isolé.



Nous remplissons séparément A et B d'un gaz de température et pression différentes (A par exemple de gaz chaud et à forte pression, B du même gaz mais plus froid et à moindre pression), l'ouverture étant fermée. La différence de température et de pression entre A et B signifie que notre système a été structuré, organisé, ordonné. Cette différence nous permet de produire du travail, d'utiliser l'énergie potentielle.

Si nous ouvrons le volet V, des échanges vont s'effectuer et au bout d'un certain temps température et pression seront uniformes. Le système sera en équilibre, il sera désordonné, désorganisé. Il correspondra au désordre maximum, les molécules gazeuses se répartissant uniformément, au hasard, dans tout le volume du système. Nous ne pourrons plus utiliser l'énergie présente, puisque toute différence a disparu. La quantité d'énergie est restée la même, sa qualité, sa disponibilité ont régressé. L'entropie a augmenté. L'accroissement de l'entropie signifie en même temps désorganisation. Egalement évolution vers un état plus probable. L'état initial était en effet spontanément très improbable ; la probabilité pour que, sans intervention extérieure, les molécules les plus rapides (donc à température et pression plus

élevées) se concentrent en A et les moins rapides en B était infiniment faible. Au contraire la probabilité pour qu'elles se répartissent uniformément était la plus élevée. Le système a évolué du moins probable au plus probable. L'entropie croissante est en même temps désorganisation donc évolution vers l'état le plus probable.

Un système en relation avec son environnement reçoit de celui-ci de l'entropie ou lui fournit de l'entropie ; son entropie propre peut donc augmenter ou diminuer. D'autre part il forme en son sein de l'entropie qui est toujours positive. Et si l'on considère l'ensemble système + environnement, on peut établir que l'entropie totale ne peut qu'augmenter. L'énergie ne peut que se dégrader en qualité, qu'épuiser ses potentialités de conversion. L'entropie d'un système ne peut diminuer que par perte d'entropie vers le milieu extérieur. Il ne peut y avoir destruction d'entropie à l'intérieur du système.

La notion d'entropie a été liée à la notion d'ordre, d'organisation puis de probabilité et d'information. Informer c'est aussi, comme l'écrit J. de Rosnay (1), donner forme à la matière. Mais donner forme à la matière c'est l'ordonner, l'organiser. Mettre le gaz chaud en A et le froid en B c'est organiser le système, l'informer. L'information permet donc d'utiliser l'énergie au mieux, d'accroître sa qualité. L'information va à l'encontre de l'entropie, elle est néguentropie.

Nous pouvons préciser ceci en introduisant l'exemple célèbre du "démon de Maxwell". Dans notre système, ajoutons un démon, "être dont les facultés sont si subtiles qu'il peut suivre toute molécule dans sa course", démon chargé de manoeuvrer le volet V. Nous partons de l'état d'équilibre, dans lequel les molécules sont réparties uniformément. Le démon trie les molécules en identifiant les molécules rapides et lentes. Il laisse passer les rapides de B vers A, les lentes de A vers B et empêche les rapides de quitter B et les lentes A. Il recrée donc un ordre et en fin de compte reconstitue la structure dans laquelle le gaz chaud et sous pression est

1 - J. de Rosnay. Le macroscopie. Editions du Seuil.

concentré en A. L'énergie n'a pas varié mais sa disponibilité a augmenté. Le système est redevenu capable, grâce au démon, c'est-à-dire grâce à de l'information (reconnaître et isoler molécules lentes et rapides), de créer du travail, de transformer son énergie en énergie-travail.

Les systèmes vivants et a fortiori sociaux sont fondamentalement des systèmes ouverts, en relation permanente d'échange avec leur environnement d'énergie, de matière, d'informations. Ils doivent puiser dans celui-ci pour se structurer ou se restructurer, lutter contre la dégradation, la désorganisation, l'augmentation de l'entropie interne. Ils se nourrissent de néguentropie grâce à l'information (1).

C'est pourquoi les systèmes les plus complexes, ceux qui utilisent le plus d'information, sont les plus aptes à perdurer. L'existence de lignes d'information leur permet de s'autogérer, comme dans le cas des systèmes à apprentissage ou à auto-organisation. Leur survie est facilitée par leur capacité de transformer de l'énergie reçue de l'extérieur en information capable, en circulant entre ses parties, d'augmenter leur résistance collective aux agressions venues de l'environnement (2). De plus la désorganisation engendrée par la croissance de l'entropie est aussi la possibilité de constitution de nouvelles organisations selon les principes de l'ordre par le bruit (Von Foerster), du hasard organisateur (Atlan) ou de la catastrophe-changement de forme (Thom). Enfin l'existence d'un ordre ne suffit pas à caractériser l'organisation ; l'ordre est toujours partiel, incomplet, incertain et suppose son opposé et complément le désordre (3).

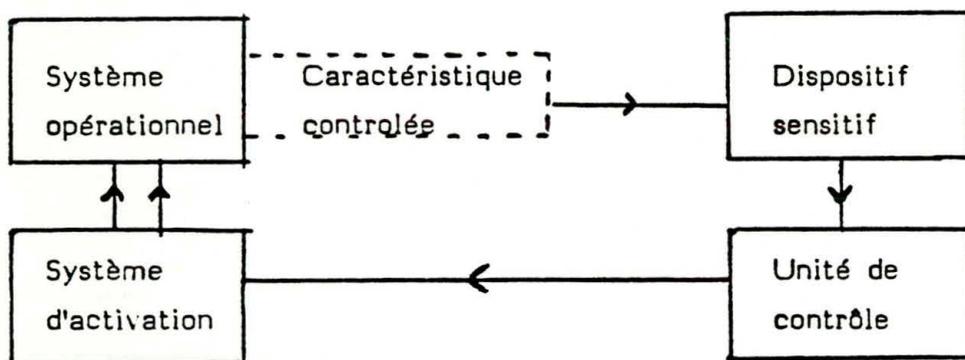
L'institution judiciaire est elle aussi un système plus ou moins adaptatif, qui s'instruit à l'usage, dans un contexte d'incertitude et en prenant des décisions de type satisficing et non maximization puisqu'elle n'a pas de

1 - L'information est parfois définie comme une forme particulière d'énergie. On distingue alors énergie de puissance et énergie de commande (information). Cf. J de Rosnay. Op. cit.

2 - J. Attali. La figure de Fraser. Fayard.

3 - E. Morin. Op. cit. Chapitre 1.

variable-objectif synthétique à maximiser ou minimiser. Elle doit s'adapter aux changements de l'environnement, matériels et moraux (évolution des normes sociales, de la fonction attribuée à l'institution judiciaire, ...) mais également aux changements dans ses conditions propres de fonctionnement (évolution du recrutement, des moyens financiers, ...). Cela suppose un appareil de contrôle. Le schéma général de départ de ce type d'appareil est le suivant (1) :



Le dispositif sensible enregistre grâce à des instruments de mesure (qui supposent une méthode de mesure appropriée) l'évolution des variables, transmet l'information à une unité de contrôle qui détermine la réponse appropriée, et la fait intervenir par l'intermédiaire d'un système d'activation. Les caractéristiques à contrôler peuvent être plus ou moins larges. Nous pouvons y inclure, outre les résultats de la production, des éléments de l'environnement et du fonctionnement interne qui conditionnent de toute façon le choix par l'unité de contrôle de la réponse adéquate. Nous avons vu que, pour survivre, le système doit être attentif au bruit, vigilant, attirer même les bruits organisateurs, être à la fois guetteur et chasseur (2). Les théories de l'organisation nous permettent d'aller plus loin. Elles ont en effet montré que la capacité de survie et d'adaptation d'un système dépend de deux propriétés, sa variété et sa redondance : la variété est la capacité

1 - R.A. Johnson, F.E. Kast, J.E. Rosenzweig. op. cit.

2 - J. Attali. Op. cit. p. 65.

d'exercer plusieurs fonctions, d'où des possibilités accrues de souplesse, la redondance la capacité d'exercer de plusieurs façons la même fonction, d'où des réserves de sécurité. Mais le bruit parasite accroît la variété du système, augmente sa complexité tout en diminuant parallèlement sa redondance, sous réserve d'une réaction réorganisatrice au prix d'une dépense d'énergie transformée en information. Car la diminution de la redondance finit autrement par rompre l'unité du système, la complémentarité de parties qui s'adaptent de façon autonome, séparée.

En étudiant la formation des fonctions cognitives, Piaget a mis en valeur le rôle de l'anticipation dans la régulation (qui ne se borne pas à la rétroaction). L'instinct est un vaste système d'anticipations, mais la plupart des fonctions biologiques comprennent des formes d'anticipation. Il y a là une propriété se rapprochant de l'existence d'une mémoire héréditaire.

C'est dire qu'il y a des formes multiples de régulation et des degrés de complexité dans les régulations. En particulier existent des processus de précorrection :

"Si la régulation de type inférieur ou ordinaire constitue un processus de correction ou de modération des erreurs, la régulation opératoire est alors à concevoir comme un processus de précorrection, d'évitement ou d'élimination des erreurs, ce qui est bien davantage" (1).

4.3.2. Organisation et complexité

Nous avons déjà marqué les limites du cartésianisme. Cependant la crise de la science classique se manifeste aussi par le surgissement de constatations inassimilables par son paradigme fondateur, paradigme qui repose sur la disjonction des dimensions (physique, biologique, psychique, économique, social, ...) et son corrolaire l'isolement des disciplines, la simplification et la

1 - J. Piaget. Biologie et connaissance. Gallimard. Paris. 1967. p. 294.

réduction, la certitude et l'ordre : le désordre thermodynamique, l'incertitude micro-physique, l'irréversibilité, l'aléatoire, la complexité. Les tentatives en cours de construction d'un nouveau paradigme s'efforcent, à partir d'un principe de complexité, de relier ce qui était traditionnellement disjoint. Tâche ambitieuse et à peine esquissée mais dont on ressent la nécessité dans l'étude de chaque niveau d'organisation (physique, biologique, ...). L'étude d'un système comme la Justice et de son rapport à la société exige en effet de relier dimensions juridique, culturelle, économique, politique, organisationnelle, voire inconscientes de son fonctionnement. Une telle exigence repose sur des raisons de principe (ne pas disjoindre des formes interdépendantes) renforcées par le mouvement contemporain de socialisation qui accroît objectivement ces interactions et interdépendances et développe leur prise en compte subjective.

Paradoxalement l'idée de complexité ne nie pas le rôle des individus comme acteurs sociaux et la présence de stratégies. Au contraire l'analyse causaliste en identifiant une cause finale, un déterminant unique, tend à définir des comportements parfaitement déterminés, sans liberté aucune (recherche d'une maximisation d'une fonction quelconque d'utilité par exemple). La complexité d'un réseau de déterminants et contraintes réintroduit des degrés de liberté sous peine de nier toute possibilité de solution. Les individus ont à gérer des contraintes diverses et partiellement contradictoires, à arbitrer entre elles, à agir pour en desserrer certaines pour mieux en respecter d'autres. D'où des choix, des stratégies (pouvant passer par une modification de leur environnement). Ce qui s'explique aussi par l'existence d'une connaissance partielle et limitée de ces contraintes, d'une incertitude donc d'anticipations, de paris (1).

Un système complexe est défini habituellement, au niveau le plus général, comme un système constitué par une grande variété de composants

1 - qui ne sont nullement synonymes d'indéterminisme. Tout comportement ne peut se manifester mais plusieurs sont possibles. On comprend aussi l'intérêt des modélisations en termes de jeux.

ou d'éléments possédant des fonctions spécialisées ; ces éléments sont organisés en niveaux hiérarchiques internes (cellules, organes, systèmes d'organes par exemple), les différents niveaux et les éléments individuels sont reliés par une grande variété de liaisons, une haute densité d'interconnexions, enfin les interactions sont pour la plupart non linéaires (1).

La reconnaissance de la complexité de certaines organisations a, dans un premier temps, donné naissance à la gestion, comme tâche spécifique. En ce sens le peu d'intérêt traditionnellement porté par les magistrats aux tâches de gestion dénoncé par le rapport Nora-Minc s'explique par l'image longtemps dominante de la Justice comme institution simple, ensemble de juges appliquant des règles juridiques établies et incontestables et dont les qualités essentielles étaient l'intégrité d'un côté, l'aptitude - censée être naturelle - à décider et trancher ("avoir un bon jugement"). Dépasser ce point de vue passe par la reconnaissance de la complexité de l'institution judiciaire, de celle de la société, et de celle de leurs rapports.

Le développement de la complexification de la société peut s'analyser comme le résultat de la progression de la socialisation. Les individus apparaissent de plus en plus comme individus socialisés, membres d'une communauté, d'une unité sociale (elle-même fractionnée, hiérarchisée, ...), et non plus comme simples individus indépendants ; les sociétés occidentales depuis le début du XIX^{ème} siècle, deviennent de plus en plus "chaudes" comme l'écrit Lévi-Strauss. Un double mouvement d'interdépendance se déroule. D'une part grandissent objectivement les interdépendances, de l'autre leur prise en compte subjective se développe. L'accroissement des interdépendances est à la fois celui des interdépendances entre individus, groupes, institutions, ... et celui des interdépendances entre différentes dimensions de la vie sociale (économique, politique, juridique, culturel, psychologique, ...). Le développement de la prise en compte de ces interdépendances ne reflète pas mécaniquement leur accroissement. Il exprime aussi l'enrichissement de la régulation sociale. Des domaines marginaux ou

1 - Cf. J. de Rosnay. op. cit.

annexes sont désormais pris en considération. L'amélioration de la qualité des décisions est recherchée par l'étude de toutes ses conditions et de tous ses effets.

Un bon exemple du changement qui intervient sous l'influence de modifications sociales (en l'espèce l'extension de la production industrielle) dans le rapport justice-société est donné par F. Ewald dans "l'Etat-providence". Il analyse la naissance du droit social et montre qu'à la fin du XIX^e se met en place une nouvelle rationalité juridique se substituant à l'ordre libéral prévalent et concrétisée par la loi du 8 avril 1898 relative à "la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail". L'ordre libéral se composait d'une part des règles juridiques régissant les contrats (et inspirés du droit romain), d'autre part des règles morales d'assistance. L'équivalence dans l'échange et l'égalité des co-contractants ont pour complément la redistribution par la charité et l'inégalité des situations. Le développement des accidents du travail avec la généralisation de la production industrielle, leur genèse par les conditions de cette production mettent en crise la règle juridique antérieure fondée sur l'indemnisation du dommage par son responsable. L'impossibilité d'identifier un "fautif", la socialisation de la responsabilité, conduisent au schéma de l'assurance, relation entre l'individu et la société et non plus entre deux co-contractants. Le droit social naît à côté du droit des rapports entre individus. Alors que ce dernier était censé découler de normes naturelles ou divines, indiscutables et porteuses d'une justification intrinsèque, le droit social dépend des conditions sociales, par définition variables, et les principes sur lesquels il se fonde ne sont plus du domaine transcendantal : "le problème n'est plus, pour la pensée juridique, de déterminer a priori ce que doit être le droit pour que règne la justice dans la société, mais de recueillir l'expérience juridique telle qu'historiquement léguée et positivement pratiquée pour en accompagner le développement dans la direction que le mouvement social paraît réclamer" (1).

1 - F. Ewald. L'Etat-providence. Grasset.

Une telle évolution se poursuit. Elle est liée au changement du rôle de l'Etat, à l'instauration d'une nouvelle relation économie-Etat-Société. L'Etat va devoir résoudre des problèmes soit réglés par des structures en voie de régression (solidarités villageoises, famille large, ...), soit précédemment occultés (niés ou traités comme marginaux par le système de valeurs dominant) et que la logique économique se trouve dans l'incapacité de traiter. Il doit en outre prendre en charge des problèmes nouveaux (ou partiellement nouveaux de part leur acuité nouvelle) engendrés par cette même logique économique (pollution, transports, cadre de vie, ...).

Les rapports économiques et a fortiori ceux fondés sur la seule propriété privée sont incapables de structurer totalement la société, contrairement au mythe néo-libéral, l'argent comme lien social ne peut épuiser les autres liens et l'envahissement de la société par l'Etat correspond à cette insuffisance, à la nécessité d'une régulation adaptée à la complexité de la société contemporaine et infiniment plus riche que la fruste régulation par la rentabilité économique. Le nouveau rôle du juridique dans cette régulation en découle. Mais, paradoxalement, la socialisation n'est pas simple unification, homogénéisation, intercommunication. En tant que complexification elle est aussi dissociation, fractionnement, stratification sociale. P. Nora et A. Minc parlent d'une société fractionnée et ce fractionnement oblige les institutions sociales à rechercher information et communication. Il ne suffit plus d'écouter le social, il faut rechercher sa connaissance, adapter sa communication, organiser le dialogue avec les différents acteurs sociaux.

Le lien entre communication, information et complexité, s'il a été peu étudié dans le cadre des systèmes sociaux l'a cependant été au niveau biologique. F. Jacob résume l'opinion dominante dans un domaine encore passablement en friche :

"Si c'est l'adaptation pour survivre, le colibacille apparaît tout aussi bien adapté à son milieu que l'homme au sien. Les mots de complication, de complexité ne s'appliquent guère mieux. Il y a des complications gratuites, d'autres qui, par leur spécialisation, interdisent toute possibilité d'évolution ultérieure. Ce qui caractérise peut-être au plus près l'évolution, c'est la tendance à l'assouplissement dans l'exécution du programme

génétique ; c'est son "ouverture" dans un sens qui permet à l'organisme d'accroître toujours plus ses relations avec son milieu et d'étendre ainsi son rayon d'action. Chez un être aussi simple qu'une bactérie, le programme est d'une grande rigidité d'exécution. Il est "fermé" en ce sens que l'organisme ne peut, d'un côté recevoir du milieu qu'une information très limitée, de l'autre y réagir que de manière strictement déterminée ... Pour que se différencie l'organisme, pour qu'il gagne en autonomie, qu'il étende ses échanges avec le dehors, il faut que se développent non seulement les structures qui lient l'organisme à son milieu, mais aussi les interactions qui coordonnent les constituants de l'organisme. Au niveau macroscopique, l'évolution repose donc sur la constitution de nouveaux systèmes de communication, aussi bien au sein de l'organisme qu'entre lui et ce qui l'entoure. Au niveau microscopique, cela se traduit par la modification des programmes génétiques, en qualité et quantité" (1).

On retrouve les caractéristiques des systèmes à apprentissage et à auto-organisation, notamment la présence d'une mémoire. On peut transposer, non les réponses, mais les questions pour les systèmes sociaux. Dans quelle mesure l'ouverture de l'organisation et la constitution de nouveaux systèmes de communication permettent-elles une meilleure adaptation ? Et quels systèmes faut-il mettre en place pour la favoriser ? Inversement quel est leur coût puisque, plus l'organisation est complexe, plus son maintien exige la dissipation de quantités d'énergie fortes ? Bref, comment gérer l'information ?

1 - F. Jacob. La logique du vivant. Op. cit.

V

COMMUNICATION ET INFORMATION

5.1. Communication, communication et organisation

La communication est définie comme l'ensemble des relations humaines entre individus et entre groupes, qu'elles soient organisées ou non, formelles ou informelles (le "téléphone arabe" par exemple). L'information se rapporte au contenu de la communication, et la théorie de l'information a pu progresser dès que l'on a réussi à définir et mesurer la quantité d'information contenue dans un message en circulation. L'information est alors caractérisée comme un réducteur d'incertitude : le message réduit l'incertitude antérieure en éliminant certaines éventualités. La quantité d'information apportée par un message est donc d'autant plus grande que la probabilité de l'éventualité annoncée était faible (1). Il s'agit là de la conception systématisée par Shannon et Weaver, et qui raisonne implicitement comme si la liste des éventualités était connue à l'avance. On peut faire observer, en s'appuyant sur la conception keynésienne de l'incertitude non probabilisable que ce postulat n'est pas d'application générale. Dans de nombreux cas la définition a priori des éventualités est impossible. L'annonce d'une guerre frontalière entre deux Etats ne peut être considérée comme la confirmation d'une éventualité entre dix autres cas de figure possibles. L'information crée en même temps l'évènement comme évènement possible et ne se contente pas de sélectionner parmi une liste prédéterminée. L'inconvénient de cet élargissement de la notion d'information est qu'en empêchant le recours au calcul des probabilités elle ôte, au moins dans l'immédiat, toute possibilité de mesure. Il est néanmoins indispensable. Une partie des informations reçues par l'institution judiciaire sera de type probabilisable (l'annonce qu'entre les deux éventualités

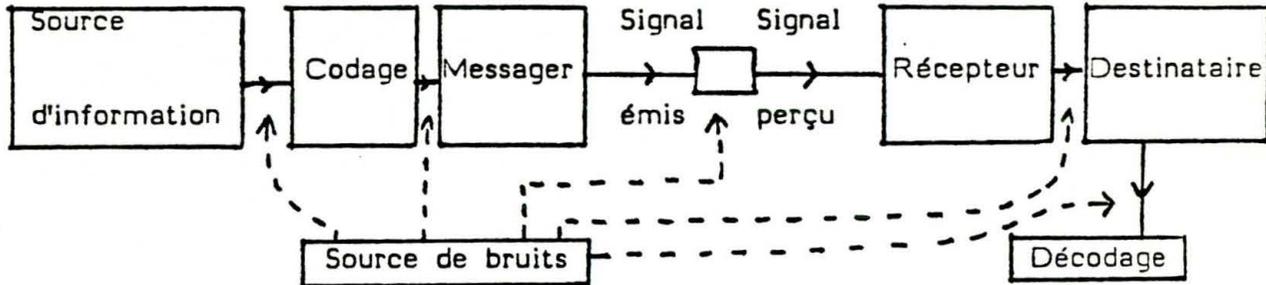
 1 - M. Dupont doit venir me voir en 1988. La probabilité qu'il arrive tel jour est 1/366. Le télégramme annonçant son arrivée a une valeur d'information fonction de l'inverse de cette probabilité. Si je savais déjà qu'il viendrait en février, la valeur tombe à l'inverse de 1/28e.

coupable-non coupable l'inculpé décide de plaider coupable), mais une autre, et la plus importante car se référant au plus complexe, ne le sera pas (l'annonce de l'incendie volontaire d'un local, de la liquidation d'une entreprise, du départ d'un éducateur social, d'une tempête, ...).

L'information, on l'a vu, est nécessaire à toute organisation pour son auto-organisation et son adaptation. Cela est vrai pour tout organisme vivant, qu'il s'agisse de molécules (rôle des enzymes, de l'ADN, et de l'ARN), de cellules, d'organismes (système nerveux, hormones, ...), mais encore plus pour les organisations humaines du fait de la puissance créatrice du langage, même si de multiples autres formes de communication existent (à travers tous les signes sociaux, tels l'habillement, les types de consommation, ...). Dans l'organisation se constituent des systèmes d'information-décision selon une terminologie courante. Chaque centre de décision reçoit de l'information (c'est-à-dire aussi la recherche ou la fait rechercher), la traite et la redistribue, enfin décide en fonction des informations nouvelles reçues (le flux) et des stratégies, procédures, règles élaborées antérieurement (le stock) (1). L'information est, de ce fait, un bien non matériel, produit et stocké, ayant un coût et une valeur, plus ou moins mesurables et plus ou moins communs. En effet coexistent une information formelle, résultant de structures formelles et en partie adaptées à cet effet (systèmes informatiques, dossiers, réunions. ...), et une information informelle, plus ou moins souterraine, mais qui a un rôle essentiel dans la vie de l'organisation. Dans le cas d'un Tribunal, à côté de l'information institutionnelle contenue dans les dossiers et représentée par l'arsenal juridique (codes, jurisprudence), une information provient de sources diverses : contacts personnels entre magistrats et responsables locaux (rôle de la notabilité), magistrats et policiers, auxiliaires de la justice, lecture de la presse locale et nationale,

1 - "Si l'on admet que l'administration et la gestion sont essentiellement affaire de prise de décision et si l'on considère que le processus de décision est essentiellement un processus de communication, alors l'administration et la gestion peuvent être envisagés comme des processus de communication." R. A. Johnson, F. E. Kast, op. cit. p. 109.

insertion personnelle des membres de l'organisation dans d'autres organisations et structures, ... On peut immédiatement noter qu'alors que le premier type d'information est largement réglementé, le second demeure mal connu et n'est utilisé que très partiellement, restant habituellement fractionné. L'information informelle est pourtant tout à fait utile. L'un des axes de critique principaux des méthodes tayloriennes est justement, en traitant l'organisation comme système fermé, de sous-estimer les individus comme centres de traitement de l'information, et notamment de celle acquise à l'extérieur. Inversement, l'organisation peut crouler sous l'information inutile. Il y a lieu en effet de distinguer entre message, contenu et sens du message. Le message peut être assimilé à un ensemble de signes, plus ou moins bien agencés. Le contenu perçu différera du contenu émis car toute information suppose codage, transmission et décodage. A l'occasion de chaque opération des bruits peuvent perturber la communication, selon le schéma ci-dessous :



L'information se dégrade elle aussi de manière irréversible, elle est analogue à l'énergie et, bien que néguentropie, marquée par la loi d'entropie croissante.

Le but principal de la théorie Shannoniennne de l'information est de mesurer la perte de contenu occasionnée par la transmission afin de définir les moyens de la restreindre. Elle montre que la valeur d'un système de communication ne peut excéder celle du plus faible de ses éléments. L'analyse du contenu n'est cependant qu'une partie du problème de la communication d'information. Elle ne porte que sur la transmission de signes ; combien de

signes ont été perdus en cours de route, combien ont été gaspillés parce qu'ils sont redondants, comment utiliser positivement la redondance pour être sûr que tout le contenu sera transmis, ... ? L'information est communication de sens et non de signes. D'où l'importance des opérations de codage et décodage, de transmission du sens à transmettre en signes et de la retransformation des signes en sens. Ces opérations ne sont jamais purement mécaniques (il faut toujours un code, même pour la communication informatisée) et mettent en jeu les subjectivités et les spécificités socio-culturelles de tous les intervenants. Dans le cas des relations informelles de communication cet aspect est sans doute très sensible dans la mesure où des facteurs spécifiques conditionnent de telles relations, toujours connotées ; il en est cependant de même pour les relations formelles car la communication y est toujours orientée dans un but déterminé : produire, réguler, ... On voit donc que l'information doit être interprétée, triée, vérifiée, organisée. Elle doit de plus être, dans la plupart des cas, recherchée, l'information spontanément offerte l'étant généralement dans un but précis pour influencer le récepteur.

Au schéma présenté plus haut devraient être adjoints deux opérations de sélection, aux deux extrémités. L'information est enquêlée donc sélection, définition de ce qui est recherché et des méthodes pour l'obtenir. Même quand l'information commence par des signaux issus spontanément de l'environnement il y a filtrage ou sélection, et cela dès le niveau physique (l'oreille humaine ne perçoit que les sons situés entre certaines longueurs d'onde, ...). Après réception il y a encore sélection, comparaison des nouvelles informations sélectionnées avec celles contenues en mémoire, et éventuellement décision et action. Dans la transmission, dès qu'interviennent des messages non automatisés de nouvelles opérations de sélection naissent, et plus les relais sont nombreux, plus le sens peut être altéré.

Les altérations sont de quatre type : des réductions (perte de signes à transmettre donc, vraisemblablement - sauf redondance - de sens ; des accentuations (modification de l'importance relative de certains signifiés

par rapport à d'autres) ; des assimilations (qui guident les sélections précédentes selon la subjectivité ou les stratégies) ; des consolidations (restructuration de l'information par les divers récepteurs) (1).

On voit surtout que l'information contient toujours un aspect inéliminable de subjectivité. D'où les risques de subjectivisme, réductibles mais jamais à zéro. De tels risques importent pour la prise de décision. L'un des principaux apports des théories du management venues d'Outre-Atlantique est d'insister sur la nécessité de réduire et dépasser autant que faire se peut le subjectivisme dans la gestion de l'organisation pour se fonder sur des données objectives. Les techniques de gestion servent avant tout à cela, appréhender ce qui est et non ce que l'on souhaite qu'il soit ; et, en matière d'information le problème est particulièrement crucial : "Le directeur ou le dirigeant devra faire des efforts considérables pour ne pas observer seulement ce qu'il désire voir, il lui faudra se méfier de sa tendance à tout faire rentrer dans un cadre préétabli." (2). Ce qui peut se formuler aussi en disant que, contrairement à l'idée reçue, les idées sont souvent plus têtues que les faits. Toute information est accueillie dans un cadre pré-établi d'où le besoin de connaître son propre système de référence quand on veut utiliser des informations (et les codes et référents des émetteurs et transmetteurs) et les systèmes de référence des destinataires quand on veut transmettre de l'information. La pluralité des destinataires est pluralité de tels systèmes de référence et suppose des langages différenciés. L'on ne s'adresse pas à un avocat dans les mêmes termes qu'aux lecteurs d'une chronique judiciaire ou aux mineurs prévenus. La connaissance suppose stratégie de connaissance et faire connaître suppose également une stratégie.

1 - F. Petit. op. cit. p. 89-90.

2 - R. A. Johnson, F. E. Kast, op. cit. p. 104.

La routine est un autre obstacle à la transmission du sens en banalisant le sens nouveau et privilégiant le stock d'informations institutionnalisées. L'attention aux changements en est diminuée. La communication est un processus complexe, à déterminants multiples, et dont la complexité s'accroît avec le nombre et la diversité des interlocuteurs.

5.2. Les réseaux d'information

L'existence de relations de communication avec transmission des informations, circulation et stockage de flux, donne naissance à des réseaux d'information.

Ces réseaux relient des interlocuteurs, individus agissant à titre personnel, professionnel ou comme représentants de groupes et/ou d'institutions. Les interlocuteurs ont un statut déterminé, en plus de leur propre personnalité. Ils ont, de ce fait, habituellement des stratégies, explicites ou implicites, c'est-à-dire qu'ils recherchent, utilisent ou font circuler l'information, non de façon gratuite mais dans un but déterminé, plus ou moins affirmé (y compris dans un but de convivialité). De plus l'information étant un bien non matériel, son contrôle est occasion de pouvoir. La rétention d'information, sa manipulation, sa sélection sont aussi éléments de ces stratégies.

Les réseaux d'information peuvent être classifiés selon différentes typologies.

- Il existe des réseaux internes et des réseaux externes. L'information circule à l'intérieur de l'organisation, qu'elle concerne la vie interne de l'organisation ou son environnement, selon des circuits déterminés. D'autre part ses relations de communication avec l'extérieur prennent également place dans des réseaux.
- Les réseaux peuvent être officiels ou officieux, formels et/ou informels, soumis ou non au contrôle de l'organisation.

- La communication peut être, selon une opposition couramment établie, unilatérale ou bilatérale (réciproque). En principe la communication bilatérale est considérée comme supérieure. Elle inclut en effet un mécanisme de feed-back (retour du récepteur à l'émetteur sous la forme de demandes de précisions, remarques, ...) qui permet de s'assurer de la qualité de la compréhension du sens du message. Il importe cependant de distinguer entre communication interne et externe et de préciser les concepts.

La communication externe met en présence des interlocuteurs formellement indépendants les uns des autres et est en principe égalitaire, sans hiérarchie (même si le statut social des interlocuteurs ne peut jamais être négligé). Pour autant l'information ne circule pas nécessairement dans les deux sens (dans la relation tribunal-chroniqueur judiciaire le flux d'information va du premier au second). D'autre part elle peut être ou non réciproque : le récepteur a ou non la possibilité d'utiliser un mécanisme de feed-back. Le caractère bilatéral doit être distingué du caractère réciproque.

La communication interne est normalement hiérarchisée, les circuits d'information recoupant l'organisation fonctionnelle. Elle peut être plus ou moins verticale et plus ou moins bilatérale (informations reçues, informations fournies par chaque pôle) ou au contraire unilatérale, et plus ou moins réciproque (vérification de l'information reçue et/ou, pour l'émetteur, de la compréhension du message) ou au contraire univoque.

Les psychosociologues ont mis en évidence les avantages et inconvénients des modes univoques et réciproques de communication. La communication univoque est plus rapide, plus nette et ordonnée (1). Elle renforce le pouvoir de l'émetteur ou de l'interrogateur tout en maintenant une distance entre lui et le partenaire qui le protège. Cependant cette distance protège aussi le partenaire qui peut jouer, en l'absence de feed-back, sur l'imprécision et/ou l'équivoque des messages échangés, les interpréter en sa faveur. Nous savons bien comment les zones d'obscurité ou d'imprécision du

1 - F. Petit. Op. cit. p. 55.

droit ou de la réglementation peuvent être utilisées par ceux qui, théoriquement, leur sont soumis. Si bien que la netteté apparente et le gain en temps peuvent se révéler illusoires. Tout dépendra du degré de précision souhaité compte tenu de la nature de l'information et de l'opération dans laquelle elle s'insère (exécution d'un ordre, enquête, ...).

La communication bi-univoque est plus sûre et plus souple. Elle permet d'enrichir l'information par rapport à son objectif initial. Elle sera dès lors préférée quand il s'agira d'ouvrir l'organisation, de l'adapter, d'écouter. Elle est psychologiquement plus contraignante car disparaît la protection de l'absence de retour inquisiteur ou critique, mais si elle est organisée, structurée, l'inconvénient peut être diminué, surtout si elle est de nature égalitaire ou circulaire. Cette organisation est également utile pour éviter la redondance, le gaspillage de temps et de ressources (réunionite, communications téléphoniques parasites, ...).

La première tâche est de repérer les réseaux d'information, formels et informels, préalable à leur ré-organisation éventuelle. Il n'est pas souhaitable, compte tenu du coût de l'information, des risques de redondance, des limites de chacun à traiter un volume important d'informations, de l'inutilité de certaines informations pour l'exécution de tâches données que les communications mettent en présence chaque acteur avec tous les autres acteurs. Il importe par contre que les informations arrivent aux bons destinataires, selon des voies connues, maîtrisées, régulières et rationnelles, utilisant des supports déterminés (notes, réunions, courrier, informatique, ...). Repérer ces réseaux consiste à identifier, par type d'informations, les émetteurs, les messagers (supports et personnes), les "portiers" (terme qui désigne les récepteurs primaires d'information), les récepteurs ultimes, les modalités de codage et décodage, les modes d'interprétation du sens et d'utilisation. Il convient également d'étudier les comportements des différents intervenants, leurs stratégies de communication, de redistribution, rétention et sélection, d'information (rôle nodal des portiers), et en fin de compte la qualité de l'information qui arrive au bout du parcours. L'on interrogera les acteurs sur les informations dont ils disposent, leur utilité ou non (pour quelle fonction, à quel moment, ...), et sur celles qu'ils estiment leur manquer.

Le repérage, par analyse, des réseaux débouche sur leur explicitation pour les acteurs concernés. La mise au point de réseaux satisfaisants suppose leur contrôle périodique, pour lutter contre les effets de désorganisation (routine, mobilité des interlocuteurs, parasitages divers) et faciliter leur adaptation aux changements.

Les flux d'information sont de trois types et donneront trois grands réseaux (confer chapitre suivant) dans le cas du Tribunal :

- un flux provenant de l'extérieur (l'environnement, le droit)
- un flux interne (lié au fonctionnement du Tribunal, pour la production de décisions et le contrôle de l'organisation)
- un flux à destination de l'extérieur

Chaque réseau est spécifique et retrace, en même temps que des opérations de circulation et de collecte de l'information, des relations de pouvoir liées au contrôle de cette information. Le contrôle prend la forme de la détention d'information et/ou de la possibilité d'en affecter la transmission, en l'altérant dans un sens déterminé. Entre l'institution judiciaire et les systèmes partenaires existent de ce fait des enjeux de pouvoir. Il en est de même dans le rapport tribunal-société. Le pouvoir judiciaire est fondé sur la légitimité de la justice et celle-ci est soumise à l'appréciation sociale. Les variations de cette appréciation modifient le pouvoir c'est-à-dire l'autorité, tant il est vrai qu'aucune institution ne peut s'imposer totalement par la seule contrainte (il suffit de penser au caractère non marginal de la non exécution des décisions de justice).

Si des enjeux de pouvoir sont en cause la mise à jour des moyens et des stratégies de pouvoir des acteurs est indispensable à l'explicitation des réseaux de communication. Ce sont ces réseaux qu'il nous faut maintenant étudier.

VI

LES RESEAUX D'INFORMATION DU TRIBUNAL
DE GRANDE INSTANCE

6.1. L'information produite par le Tribunal à destination externe

Les destinataires principaux :

- les parties, plaignants et prévenus
- les justiciables ("le public")
- les auxiliaires externes de la justice (avocats, huissiers, ...)
- les partenaires de la justice dans la régulation sociale (police, administration pénitentiaire, municipalités, protection de la jeunesse, assistance, ...)
- l'institution judiciaire (dans son ensemble) (1).

Réseaux A Tribunal-parties, plaignants et prévenus

Ces réseaux assurent la communication du Tribunal vers les personnes, civiles et morales, qui ont directement à faire avec la Justice, soit parce qu'elles ont engagé une action, soit parce qu'elles sont l'objet d'une plainte, civile ou pénale. Il convient de distinguer ici civil et pénal.

Réseau A1 Tribunal-parties (affaires civiles)

L'information essentielle qui circule est la décision. Produite par le Tribunal elle est notifiée aux parties dans une communication univoque et verticale. Cette information est signifiée dans un langage juridique, généralement hermétique aux parties et porte d'une part sur la décision, d'autre part sur ses motifs. La motivation peut être plus ou moins

1 - Nous traiterons dans le point suivant les relations entre le Tribunal et les autres institutions du monde judiciaire (autres Tribunaux, administrations centrale, ...).

développée, plus ou moins explicite. Les parties réceptrices de l'information peuvent, pour certaines, la décoder aisément : il s'agit généralement d'institutions qui ont développé leurs propres services juridiques (compagnies d'assurances, organismes de logement, ...). Il n'en est pas de même pour d'autres. Le sens de l'information est alors soit en partie perdu (la motivation disparaît et ne reste que la notification de la décision) soit doit être décodé par intervention d'un traducteur, l'avocat. Traducteur qui transforme plus ou moins le sens de la motivation dans la mesure où la motivation met en cause son activité et son argumentation. De plus son intervention est informelle et donc plus ou moins approfondie. Une bonne partie du sentiment d'incompréhension pour l'action judiciaire ressenti par les justiciables provient des carences de ce réseau.

L'expression en langage judiciaire des décisions est indispensable. Ne doit-elle pas s'accompagner d'une expression en langue vulgaire ? On peut pour cela inciter le juge à expliquer sa décision oralement. Reste le caractère non réciproque de l'information. La réciprocité représente une tâche supplémentaire, qui peut être assurée par les magistrats. Le juge pourrait consacrer un laps de temps déterminé (et relativement court) pour répondre aux demandes d'explication des parties qui le souhaiteraient, sans que cela ne ressemble à un second procès. L'avocat pourrait ou non être présent. Dans les affaires qui supposent audition préalable des parties, comme en matière de divorce, le juge a déjà un moyen d'établir un minimum de communication réciproque. On peut estimer également que la charge de l'explicitation revient aux avocats, ce qui supposerait un minimum d'organisation de la chose, après accord de principe du barreau. Cela n'est pas impossible puisque les avocats ont admis la réalité de l'aide judiciaire. Il reste que, pour un plaignant ou défendeur démunis de toute connaissance juridique, l'avocat représente le seul interprète véritable de la loi et le juge n'a guère l'occasion de corriger s'il y a lieu la version qui a été ainsi délivrée (sauf intervenir lors des auditions préalables).

Réseaux A2 Tribunal-prévenus-plaignants (affaires pénales)

Ici encore le moyen de communication essentiel est la notification de la décision ; de plus la motivation est réduite à sa plus simple expression. Le langage utilisé est d'une extrême pauvreté ("nous disposons d'une quinzaine de mots pour communiquer : coupable, non-coupable, relaxe, un an, deux ans ..." interview d'un magistrat rémois). Elle est peu gênante pour les affaires banales et répétitives, de moindre importance (chèques sans provision, contraventions, délits mineurs). Elle l'est nettement plus quand il y a eu véritablement travail judiciaire témoignant de la plus ou moins grande complexité ou spécificité d'une action. Cela intervient pour des délits majeurs et des crimes mais aussi, plus généralement, quand les prévenus (et/ou les plaignants) entrent dans des catégories particulières : jeunes, immigrés, chômeurs, marginaux, ... La spécialisation de magistrats (juge des enfants) traduit bien la nécessité de procédures spécifiques visant à expliquer le pourquoi des décisions (après avoir étudié les conditions du délit) afin de faciliter la réinsertion, dans le jeu social, des délinquants.

Si la décision demande à être expliquée à l'inculpé elle devrait également l'être au plaignant, que la plainte ait été classée ou instruite. Faut de cela il n'est pas étonnant qu'un sentiment diffus de laxisme judiciaire se développe à l'occasion de la répression de la petite délinquance, tandis que d'autres, prévenus notamment, auront le sentiment d'avoir affaire à une justice de classe ou à l'arbitraire du juge. La situation ambiguë de l'avocat, dont l'intérêt immédiat est d'abord que l'action continue le plus loin possible dans la pyramide judiciaire, ne favorise pas la transparence, pour les parties, des jugements. La simple notification des décisions de classement se fait (ou ne se fait pas) de façon variable selon les juridictions, quant au délai et au moyen utilisé (lettre, police ou gendarmerie).

Réseaux B Tribunal-justiciables

Réseaux B1 Tribunal → justiciables

Le tribunal est astreint à la règle de publicité des décisions, garantie contre l'arbitraire et moyen de prévention par l'effet d'annonce des sanctions. Ces obligations sont largement vidées de leur contenu dans la mesure où la publicité reste souvent formelle. Elle échappe de fait au Tribunal qui ne peut communiquer directement avec le public et doit, comme beaucoup d'institutions mais - à leur différence - sans aucun moyen propre de toucher directement les destinataires, passer par l'intermédiaire des médias.

Les médias les plus efficaces (radio et Télévision) ne s'intéressent qu'aux affaires spectaculaires. Reste la presse, notamment la presse locale. Elle aussi a un rôle de filtre. Elle sélectionne en fonction de ses critères : caractère spectaculaire, intérêt local de l'affaire. Dans ce dernier cas son intervention peut cependant contribuer à éclairer les citoyens sur les problèmes de définition et d'application de la loi, voire sur la genèse des contentieux. Retransmettant une information et la transformant donc, elle utilise une matière première qui est déjà subjective ; matière première fournie par les plaignants, les prévenus, les avocats ou la police, très rarement par les magistrats exu-mêmes. C'est pourquoi l'institutionnalisation de rapports réguliers entre le Tribunal et la presse pourrait permettre d'améliorer la qualité et l'objectivité de l'information qui arrive aux lecteurs. Les journaux s'adresseraient à des correspondants déterminés au sein du Tribunal, correspondants responsables de ce service de relations publiques. Progressivement, avec les média intéressés, une sorte de pédagogie juridique pourrait être proposée, à l'occasion d'affaires nationales ou locales. Il n'est pas aberrant d'imaginer que les Tribunaux, sur des ressources affectées, participent à la coproduction de telles opérations, comme le font déjà diverses institutions publiques. De même, au niveau local, le bilan d'une année de fonctionnement du Tribunal serait établi en direction des média, avec

possibilité d'information réciproque, voire multilatérale (avec participation d'associations de consommateurs, de représentants des activités économiques, des institutions sociales, des auxiliaires de la justice, ...).

L'information générée par l'institution judiciaire pour les justiciables a deux objectifs possibles. Tout d'abord faire connaître la loi, les droits et devoirs ainsi que les conditions du fonctionnement judiciaire. Cela doit aller jusqu'au débat sur les moyens que la société accorde à sa Justice. A l'heure du lobbying n'est-il pas curieux que la Justice soit l'une des rares institutions publiques qui se taise quand est établi son budget alors que les militaires, réputés pourtant "muets", ne se privent pas de pratiques d'influence quand leur enveloppe budgétaire est en jeu ? La remarque est moins anodine qu'il ne semble. Quand on songe qu'un pays voisin, pourtant fort civilisé et qui a su récemment régler sans entorses manifestes au droit et aux libertés de graves problèmes de terrorisme, décide de pénaliser une justice qui lui paraît omnipotente et arbitraire il n'est que temps de se préoccuper de l'image de la Justice et de prendre les moyens de la rendre fidèle à la réalité.

Faire connaître la loi et les conditions du fonctionnement judiciaire aux justiciables permettrait à ceux-ci de décider dans de meilleures conditions d'intenter ou non une action, de recourir à tel ou tel mode (privé ou public) de dédommagement. Un exemple suffira. Un plaignant a été victime d'un dégât des eaux dont l'origine directe se trouve chez un voisin. Celui-ci estime que sa responsabilité n'est pas engagée et qu'elle retombe sur l'aménageur. Ce dernier discute la chose en mettant en avant des travaux d'entretien mal effectués. D'où action en justice, intervention de diverses compagnies d'assurance (celles de la victime, du voisin, du syndicat des copropriétaires, de l'aménageur, du plombier), chacune ayant ses propres avocats et experts, nomination d'un expert judiciaire. Entre le début et la fin de la procédure il s'écoulera trois ans. Les expertises dureront une bonne année et retarderont d'autant les travaux de réparation des dégâts causés, occasionnant une gêne durable (et non prise en compte). A posteriori la victime n'aurait-elle pas préféré une transaction à l'amiable, rapidement conclue, et finalement plus avantageuse si l'on inclue le temps perdu,

l'immobilisation d'une partie du logement ... A-t-elle été correctement informée de la mécanique que mettait en branle une action en justice, action certes bien vue par divers auxiliaires de justice qui y trouvent leur compte, mais peu économe ? Et dans l'analyse du coût social de la justice, la connaissance de telles situations n'induirait-elle pas des propositions visant à réduire le gaspillage social ainsi occasionné ?

Le second objectif est de faire appliquer la loi. Le Tribunal doit pour cela définir une stratégie. L'information concerne les particuliers, victimes ou coupables potentiels, parties potentielles. Il s'agit de les prévenir des conséquences de la loi et des attitudes qui l'enfreignent, d'éliminer les zones d'incertitude qui peuvent servir de prétexte. La communication directe est d'effet limité dans ce domaine. Les annonces judiciaires sont peu lues et peu évocatrices. La publicité des condamnations peu respectée (tel magistrat cite l'exemple d'un boucher obligé d'afficher sa condamnation pour vente non déclarée de viande attendrie et qui l'affiche ostensiblement à l'envers, tout en accompagnant les remarques de commentaires peu flatteurs pour la magistrature). L'information concerne aussi les organisations. Elle peut être orientée de façon à faciliter la tâche de groupes désireux de faire respecter la loi dans des domaines où elle ne l'est pas par suite de positions de monopole ou de stratégies de contournement. Ainsi de la communication systématique des décisions en matière de droit de la consommation à des associations de consommateurs, ou de la publicité des réglementations des conditions de travail. De même le Tribunal peut utiliser des relais dont les objectifs sont communs. La délégation à la Sécurité Routière se chargera de la publicité des décisions judiciaires prises en matière de répression de l'alcoolisme sur la route.

Réseau B Justiciables → Tribunal

L'information produite par le Tribunal à destination externe résulte aussi d'une initiative des justiciables qui s'adressent à la juridiction, directement en quête de renseignements sur les modalités de l'action judiciaire. Une étude des saisines informelles des juridictions ("moyens non réglementés par le droit que les citoyens utilisent pour s'adresser aux

juridictions, soit pour intenter une procès, soit simplement pour obtenir un renseignement ou un acte administratif quelconque") menée à Valence, Nancy et Nimes nous renseigne sur les aspects informationnels de ces processus (1). Elle montre qu'il y a une véritable demande des citoyens à l'institution judiciaire qui s'exprime par des modes informels de contact et saisine (lettres, visite, appel téléphonique). Un tiers environ concerne des saisines pénales, un autre tiers des saisines civiles et un dernier tiers des demandes de renseignements administratifs ou des problèmes sociaux. Les demandes relèvent dans la plupart des cas de la compétence de l'institution judiciaire alors que celles qui s'adressent à la police ne relèvent souvent pas de sa compétence. On peut penser que la concordance au niveau du Tribunal résulte en bonne part du rôle de premier filtre opéré par la police. Cela traduit aussi la perception par les citoyens d'un plus grand éloignement de la Justice que de la police. Quand on ne sait trop à qui s'adresser en matière d'infractions, de dommages, de litiges on privilégie la police et non le tribunal. La charge de travail judiciaire en est allégée mais l'image de la Justice spécifiée.

Dans ces conditions la réponse judiciaire est bien ajustée à la demande exprimée. 67% des informations sont données par le service premier saisi, dans 18% des cas il y a renvoi sur un autre service interne (en général un magistrat), dans 6% renvoi sur l'extérieur, dans 9% seulement non réponse. Les citoyens sont correctement accueillis par les services de justice. Inversement cette tâche, nécessaire, est lourde et inégale selon les tribunaux. Des améliorations devraient toucher avant tout l'information des demandeurs sur les décisions prises : dans 3/4 des cas seulement le demandeur est prévenu du sort réservé à sa saisine ; à la permanence pénale les victimes semblent peu ou pas prévenues des décisions prises par le Parquet.

1 - Les flux judiciaires. Ministère de la Justice. Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Bureau de la Prévision et des Études économiques. Division de la Statistique. Avril 1986.

L'existence de tels rapports informels manifeste les limites de l'information organisée par le tribunal. Dans le même sens vont les consultations juridiques mises en place hors institution judiciaire : permanences juridiques (problèmes de logement, droit du travail, droit des femmes, ...), courrier juridique dans la presse, voire consultations juridiques radiophoniques, toutes choses qui témoignent d'un réel besoin d'information des citoyens, besoin apparemment en grande partie insatisfait. Ce besoin est souvent un désir de recouper les informations reçues afin d'être sûr de ses droits dans un domaine technique et étranger à la plupart des demandeurs. La simplification du langage judiciaire à destination du public diminuerait la tâche d'information.

Réseaux C Tribunal-autres systèmes

Réseaux C1 Tribunal → auxiliaires externes de la Justice

Il s'agit de l'information en direction des auxiliaires de Justice non directement intégrés au fonctionnement du tribunal (comme les experts, le greffe ou la police judiciaire), principalement les avocats et officiers ministériels. Aucune information particulière n'est prévue par la loi. Des modes informels de communication existent bien évidemment. Il y aurait avantage, comme cela tend à se développer dans certaines juridictions de taille raisonnable, à systématiser des contacts réguliers, pour transmettre une information juridique, une information judiciaire voire une information de type social. Information juridique à l'occasion de l'application de nouvelles dispositions réglementaires ; information judiciaire permettant de connaître de façon synthétique les conditions du fonctionnement du Tribunal, la durée moyenne des instances, voire la politique judiciaire menée. Les avocats pourraient alors mieux adapter leurs demandes et conseiller plus utilement les parties.

Réseau C2 Tribunal → appareils de régulation sociale

Nous avons déjà traité de l'intérêt de ce type de communication (confer Chapitre 3). Nous en parlerons donc plus brièvement. Il y a lieu de distinguer entre relations tribunal-police (et gendarmerie) et relations tribunal-autres appareils de régulation sociale.

Le Parquet a des liens institutionnels avec la police judiciaire et, compte tenu de l'imbrication entre tâches de police judiciaire et tâches de police administrative, des liens informels mais réels avec l'ensemble de l'activité policière. L'exploitation de ces liens, souvent personnels, donc soumis à la mobilité professionnelle des uns et des autres, supposerait mise en commun des informations, pour les destinataires (ici les services de police) et constitution d'une mémoire collective. Elle devrait s'accompagner de communications plus régulières (réciproques et bilatérales car le Tribunal a également besoin de recevoir des informations des services de police, habituellement en première ligne pour faire appliquer la loi) destinées notamment à préciser explicitement (et à expliquer) la politique - surtout pénale - de la juridiction. Faute de quoi se constituent des stéréotypes (le tribunal est laxiste, incapable de réprimer faute de temps nombre d'infractions, ...) qui alimentent des stratégies de réponse ("inutile de se fatiguer à chercher des coupables qui ne seront pas punis" ...). En période de pénurie de moyens, de débordement et des institutions judiciaires et des institutions policières, de mutations socio-culturelles qui modifient l'image et le rôle des unes et des autres de telles incompréhensions sont fort dangereuses.

Les communications entre le tribunal et les autres appareils de régulation sociale sont faibles comme nous l'avons précédemment signalé. Elles restent de nature informelle même si elles naissent à l'occasion de missions formelles de participation (commissions électorales, ...). Elles ne permettent pas de transmettre à l'extérieur l'information, de nature économique et sociale, recueillie à l'occasion du traitement des contentieux, d'exploiter le rôle d'observatoire social tenu par le tribunal. Elles ne permettent pas non plus de coordonner les diverses politiques de régulations sociale.

Des exceptions existent, témoignant de la dépendance des relations informelles par rapport aux formelles. C'est le cas des relations nouées par les juges des enfants avec les institutions de protection de la jeunesse. Elles ne vont pas de soi. Pour le juge des enfants elles sont un moyen d'échanger informations fournies contre informations nécessaires afin de ne pas dépendre passivement de son amont, des stratégies des administrations (DASS, ...).

Le manque social à gagner est cependant énorme. On peut penser au contentieux du logement. Les nombreux procès pour malfaçons ne pourraient-ils être réduits si leur instruction avait débouché sur la mise en oeuvre d'une politique appropriée de prévention (définition de normes techniques claires, réglementation des responsabilités, ...) ? Une collaboration entre justice et organismes publics et privés de recherche permettrait de récupérer une partie de l'information perdue. Elle impliquerait une plus grande ouverture et transparence de l'institution pour ne pas rester marginale. La participation de magistrats à des activités universitaires et l'accueil de chercheurs par les tribunaux, dans ce cadre ou dans d'autres, serait un moyen de les faciliter.

Réseau C3 Tribunal → autres systèmes et acteurs du mouvement social

Là encore aucun réseau formel n'existe. A l'occasion de la participation à des commissions des liens peuvent se nouer, comme dans le cas précédent. Aucune politique n'est cependant en oeuvre. Elle supposerait coordination au niveau du tribunal, explicitation et dégagement de moyens pour organiser la communication ; moyens qui pourraient être en partie pris en charge par les acteurs bénéficiaires de l'information. Ainsi les compagnies d'assurance ont-elles tout intérêt à connaître les politiques judiciaires, et à faire connaître certaines de ces politiques (répression des infractions au code de la route, de l'alcoolisme, ...). Ou les Chambres de Commerce à envisager avec la justice les moyens de réduire les infractions en matière de chèques sans provision. On peut citer sur ce point une expérience menée à Rennes. Lassés des récriminations contre l'inefficacité de la justice en ce domaine, les

magistrats, en accord avec la municipalité, ont invité les organisations représentatives des Commerçants de la ville à visiter les locaux dans lesquels s'amoncelaient les chèques et carnets saisis ou objets de litiges, afin de leur faire prendre conscience de l'énormité de la tâche qui leur était ainsi imposée et de l'urgence de mesures de prévention. A la suite de quoi des réunions communes permirent de définir de telles mesures simples (vérification systématiques des cartes d'identité, ...).

6.2. L'information acquise par le tribunal de l'environnement

L'information est obtenue à travers deux réseaux principaux, l'un indirect, avec intermédiation par les services de police (et gendarmerie), l'autre plus direct.

Réseaux D Société-police-Tribunal

Il concerne essentiellement l'obtention de l'information nécessaire en matière pénale pour le traitement des dossiers et la production des décisions de justice. L'information passe de façon déterminante par l'intermédiaire de la police, que cette dernière soit à l'origine de la saisine du juge (cas le plus fréquent) ou soit chargée de l'enquête sous la direction du juge d'instruction.

Des études récentes (1) soulignent que le centre de gravité de la procédure pénale se déplacerait, depuis le milieu du XIXème siècle, de la justice vers la police et la gendarmerie. Ce sont ces systèmes qui déterminent pour l'essentiel qui sera jugé. Environ la moitié du temps policier est consacré à des activités d'ordre pénal et 80% du temps nécessaire au

1 - Séminaire sur l'approvisionnement de la justice pénale. Vaucresson 6 et 7 mars 1985. Synthèse des travaux. Ministère de la Justice. Conseil de la Recherche.

déroulement du processus pénal est un temps policier. Alors qu'au début des années 1830 moins de la moitié de l'ensemble des plaintes, dénonciations et procès-verbaux parvenus au parquet transitaient par la police (au sens large, incluant la gendarmerie), cette part atteignait les 2/3 à la fin du XIXème et aujourd'hui serait proche de 90%.

Le travail policier est de moins en moins travail d'information et d'enquête, de plus en plus travail de contrôle des voies et lieux publics aboutissant à une inflation de procès-verbaux. Néanmoins c'est ce travail d'information et de recueil des plaintes qui oriente l'essentiel de l'activité judiciaire (en dehors du traitement des procès-verbaux), comme en témoigne l'examen des classements sans suite. 70% environ des affaires transmises au Parquet sont classées sans suite mais ce pourcentage est beaucoup plus élevé pour les affaires signalées par une victime et beaucoup plus faible pour celles à recrutement policier (dans le cas d'un tribunal à deux chambres d'une ville moyenne, moins de 22% des affaires de circulation ou à recrutement policier étaient classées sans suite). Alors que ces dernières affaires (à l'exclusion de celles de la circulation) ne représentent qu'une faible part de celles transmises au Parquet, elles touchent près de la moitié des personnes poursuivies.

L'orientation du travail judiciaire par le travail policier en amont est ainsi double : d'une part en fournissant la matière première des procès-verbaux, d'autre part en transmettant des plaintes qui seront plus systématiquement étudiées. La raison d'être de ce phénomène est directement liée à des problèmes d'information. La police transmet pour partie des affaires simples, requérant une information minimum, information qui est donnée corrélativement à la transmission. Pour le reste, affaires plus complexes, à la différence de la plupart des affaires directement déclarées au Tribunal, la police propose aussi des éléments d'information non négligeables. Ainsi l'existence d'une information préalable conditionne grandement la poursuite du traitement de l'affaire. Ce qui explique aussi que l'activité d'enquête n'est que rarement orientée vers les affaires transmises par des victimes et commises sur des lieux privés, et que la voie de l'instruction soit

peu fréquente (5% des affaires entrées au Parquet) mais surtout consacrée à des affaires de vols, transmises par d'autres systèmes (compagnies d'assurances, grandes surfaces, ...) plutôt que par des particuliers.

Le rôle de ces systèmes les conduit à de véritables politiques pénales, implicites ou explicites, cohérentes ou non (l'existence de motifs économiques semblant favoriser la définition de politiques délibérées et fines). Leur connaissance par les magistrats, du Parquet et du Siège, est indispensable pour éviter d'être totalement "manipulés" en étant prisonniers du travail d'information (et de "formation" - mise en forme - des contentieux) préalable.

L'existence d'une politique pénale policière au moins implicite est attestée par le divorce tendanciel que l'on constate entre ce que les particuliers signalent à la police et ce que celle-ci traite effectivement. La police sélectionne plus volontiers des populations cibles que des procédures ou des problèmes à résoudre (1). Cela résulte de son propre débordement ainsi que de la dépendance entre l'obtention de moyens supplémentaires et le taux d'élucidation qui incite, là aussi, à faire du chiffre. La politique dépend aussi, de fait, des modalités de répartition des effectifs (présence sur les routes et nombre de contraventions, ...).

Il en est sensiblement de même pour la police administrative, avec la circonstance aggravante que les Parquets ignorent très largement ses orientations. Il faut encore ajouter que d'autres systèmes ont leurs propres politiques, comme nous l'avons déjà indiqué, mais influent aussi sur l'activité policière, souvent de façon informelle (rôle de la presse, des élus, ...).

Le résultat général de cet enchevêtrement de compétences est

1 - Séminaire de Vaucresson. Op. cit. p. 10.

l'existence de trois modes différents de gestion des illégalismes :

- les illégalismes commis sur la voie publique ou dans les lieux publics seraient gérés par la police officielle, connaîtraient un bon taux d'élucidation et approvisionneraient massivement la justice.

- les illégalismes commis dans des lieux privés accessibles au public (grands magasins, locaux professionnels, ...) seraient gérés par des services privés de sécurité, aboutiraient à des règlements extra-judiciaire pour partie, à transmission à la Justice pour le reste, cette transmission jouant dans tous les cas comme menace et appui pour le plaignant.

- les illégalismes commis au détriment de particuliers dans des lieux privés fermés au public, feraient intervenir les Compagnies d'assurance, seraient peu élucidés et fréquemment, soit filtrés par les services de police, soit classés sans suite, faute d'information suffisante (c'est-à-dire faute de ressources à consacrer à la recherche d'information).

Réseaux E Société-Tribunal

En réalité la communication société → tribunal est rarement complètement directe, même quand elle n'utilise pas le canal policier. L'environnement du Tribunal est en effet structuré et l'information jamais immédiate. Des zones de non-information sociale cotoyent des zones d'information. Et, dans ces dernières, l'information perceptible est produite, transmise, transformée par des organisations ayant leurs stratégies de communication et d'occultation, d'information et de désinformation. D'où les limites de la collecte individuelle et anarchique d'information par le magistrat, qui est pourtant le cas le plus fréquent. De plus le recours à l'information, résultant d'initiatives individuelles, est inégal. La possibilité de prendre du recul par rapport aux informations avancées par les avocats, sources principales, est éminemment variable.

Il existe un domaine qui échappe à ce système, celui de la justice des mineurs. Les avantages de la spécialisation judiciaire y sont décisifs. Les juges des enfants acquièrent une expérience des contacts avec les multiples appareils qui influent sur la situation des mineurs telle que leur travail s'insère, de fait, dans un travail plus collectif d'assistance éducative. Cela leur permet d'adjoindre à l'information juridique qui leur est nécessaire une information pluridisciplinaire (psychologie, sociologie, ...) et d'être plus attentifs aux évolutions socio-culturelles. On constate également que les juges des enfants sont, en moyenne, ceux qui ont les modalités les plus collectives de travail. Tous ces rapports, souvent informels, dépendent, on le voit, de la définition formelle de leurs tâches et des règles formelles de procédure. Le fait que les juges aient à rechercher l'adhésion aux mesures proposées des personnes en cause de même que le fait qu'ils aient à assurer le suivi des décisions modifient considérablement les choses par rapport à d'autres procédures.

On pourrait déduire des observations précédentes que l'information existe quand elle est nécessaire, que les domaines dans lesquels elle est limitée n'en exigent pas davantage et que le système fonctionne correctement sur la base de l'initiative des magistrats. Deux remarques conduisent cependant à refuser une telle conclusion.

La première est que la perception, par le magistrat, de la quantité et de la qualité de l'information utile, est en partie subjective et peut varier considérablement, avec l'effet d'une qualité inégale des décisions rendues. La seconde est que la recherche d'information suppose des moyens, et pas seulement l'existence de lignes téléphoniques. Cela d'autant plus que la société est complexe, que l'information de type économique et sociologique nécessaire ne correspond guère à la formation des magistrats, qu'enfin toute information doit être recoupée, confrontée à d'autres, discutée. L'exemple des référés illustre le besoin d'institutionnalisation de l'information. En situation d'urgence un processus efficace d'information ne peut être enclenché sans qu'existe un stock préalable d'information fournissant une base.

6.3. L'information acquise par le Tribunal sur son fonctionnement

Réseau F Le réseau interne

L'information de ce type est liée à deux fonctions : le contrôle de l'organisation, l'entretien de l'organisation. Le contrôle correspond à la planification et débouche sur la définition d'une politique judiciaire ainsi que nous l'avons précédemment montré. L'information d'entretien est moins apparente. Elle est cependant indispensable pour la reproduction de la motivation des sous-systèmes et acteurs, de leur unité. Elle passe fréquemment par des circuits informels : repas pris en commun, voisinages de bureau, ... Elle ne porte pas spécifiquement sur le contenu des tâches à accomplir mais cimenter l'organisation, permet l'expression des tensions et des problèmes. Elle suppose que ces circuits informels puissent se développer sans obstacles, ce qui peut entraîner des modes d'organisation formelle spécifiques. La différence de communication qui existe fréquemment entre celle qui concerne les magistrats du Parquet, habitués à se reconfronter souvent, et celle qui concerne les juges du siège, moins présents au Tribunal parce que préparant leurs jugements chez eux et ne se rendant au Tribunal que pour les audiences, en témoigne.

L'information nécessaire au contrôle doit d'abord être collectée. Ensuite est en question sa circulation au sein de la juridiction.

Les éléments permettant de saisir la production effective du Tribunal, la répartition du travail en son sein, l'efficacité des diverses procédures, ... sont extrêmement limités à l'heure actuelle. Ils se bornent à de grossiers enregistrements statistiques qui ne donnent qu'une image très approximative du travail effectué et, surtout, empêchent de définir des évolutions significatives. La statistique est d'autant moins fiable, au-delà

d'inexactitudes techniques (1), que sa fonction est aussi de gouverner l'affectation des moyens au niveau national. Aucun critère d'appréciation de la qualité du travail judiciaire effectué n'est, de plus envisagé.

Si peu d'informations globales sont obtenues dans la juridiction, il n'en demeure pas moins que chaque magistrat possède une bonne connaissance de son travail. En outre le personnel administratif a aussi une connaissance, certes éclatée, mais réelle du détail du fonctionnement. D'où l'intérêt de centraliser et redistribuer l'information au sein du Tribunal.

Le cloisonnement des Tribunaux est déjà notable. Il ira en s'accroissant avec la montée inéluctable de la spécialisation des magistrats si aucune contre-mesure n'est prise.

Il ne suffit pas de faciliter la circulation de l'information pour améliorer l'efficacité judiciaire. La confrontation des informations a aussi pour fonction de les rendre plus objectives, de réduire la part de subjectivité qu'elles véhiculent. Ainsi de l'expérience de ce TGI dans lequel tous les magistrats avaient l'impression que leur politique de "tarification" des peines était restée inchangée sur plusieurs années alors qu'une étude plus attentive montra qu'elle s'était "spontanément" infléchie - et sans que personne en ait conscience - vers davantage de sévérité.

Dans les TGI les réseaux formels de communication sont surtout de type centralisé, les informations étant censées remonter, via la structure hiérarchique. La nécessité d'une confrontation et vérification des informations donc de réciprocité et de circulation directe d'information entre leurs utilisateurs directs conduit à mettre également en place des réseaux circulaires (Assemblées générales, réunions, ...) tandis que des canaux informels horizontaux complètent le tout. Différents problèmes se posent.

1 - Cf. les juridictions et la question de l'information : la justice et le monde rural. Op. cit. p. 9.

Les magistrats ressentent un contraste entre une information surabondante issue des services centraux et une information très rare interne au Tribunal. Ils ont l'impression d'une sur-information d'origine externe (l'inflation de notes, mises au point, précisions sur des textes et circulaires en nombre croissant), si bien qu'ils ne peuvent l'assimiler correctement et souhaitent une pause relative. On peut s'interroger sur les raisons de fond d'une telle inflation. Elle paraît correspondre à une complexification de la loi qui ne serait que la contrepartie de celle de la société, et à ce titre a un aspect inéluctable. L'impossibilité pour chaque magistrat de suivre dans le détail les inflexions de l'ensemble des lois et règlements repose la question de la spécialisation. Une spécialisation croissante devrait alors s'accompagner de séances régulières mais synthétiques d'information destinées aux magistrats non spécialisés dans le domaine en question.

Dans la division du travail au sein des Tribunaux serait pris en compte la tâche d'information. Alors que dans la plupart des Tribunaux les bibliothèques sont pauvres et gérées de façon plus ou moins anarchique sur la base du volontariat, sans politique d'ensemble, cette gestion, confiée explicitement à un magistrat, et intégrée dans ses tâches de service, pourrait former la base d'un service d'information propre aux magistrats (en collaboration avec le greffe). L'informatique pourrait être appelée en renfort. Il est en effet frappant de constater qu'un magistrat a facilement accès à des informations produites par les autres tribunaux et redistribuées après centralisation (jurisprudence principalement) mais n'a aucun accès, via l'informatique, au travail propre de son Tribunal. L'informatique devrait être développée de façon à accélérer la circulation de l'information interne au Tribunal, par un travail spécifique de collecte, enregistrement et codification des informations utiles. La transparence et l'unité du Tribunal en seraient renforcées.

Les diverses mesures envisagées se déduisent de la reconnaissance de la collecte et du traitement de l'information comme tâches professionnelles des magistrats. Elles impliquent des moyens spécifiques, en temps et

matériel ; leur prise en charge par certains magistrats, plus sensibles à leur utilité ; une formation minimum à la communication pour l'ensemble de l'organisation.

Réseaux G Tribunal-ensemble de l'institution judiciaire

Le Tribunal est, nous l'avons déjà mentionné, en relation hiérarchique avec l'administration centrale ; relation plutôt bi-univoque (il reçoit des informations juridiques et adresse des informations statistiques) mais non réciproque. Les magistrats de base se plaignent de ce que l'information "remontante", produite au niveau des chefs de juridiction, ne leur soit pas retournée sous forme utilisable (et comparative : par rapport aux autres Tribunaux, aux années précédentes, ...). De même les résultats des travaux de recherche effectués pour la Chancellerie ne sont pas communiqués sous une forme adaptée aux magistrats et peu de possibilités de recueillir leurs avis sont offertes. Quant aux suggestions des magistrats relatives à l'application et la définition de la loi, l'organisation des procédures et des tribunaux, ... elles n'ont guère que le canal des organisations syndicales pour circuler dans l'ensemble du corps.

Les relations directes, horizontales, entre Tribunaux sont faibles de même qu'entre TGI et tribunaux d'instance, de commerce ou des prud'hommes. Le TGI reçoit, depuis quelques années, notification systématique des décisions d'appel relative à ses jugements mais sous une forme inexploitable faute de travail de transcription approprié (des possibilités existent de mise en mémoire informatique par thèmes, par nom des magistrats, ... à condition qu'il y ait un véritable service de l'information, cogéré par magistrats et greffiers).

CONCLUSION

L'actualité récente illustre abondamment les problèmes de communications qui se posent entre justice et société. Une incompréhension profonde du fonctionnement judiciaire semble chez les citoyens entretenue par des médias qui ne recherchent que le spectaculaire. Une telle situation ne peut durer éternellement sans mettre en cause l'aptitude de la justice à organiser l'application sociale de la loi. Elle ne peut s'améliorer que sous réserve d'une double évolution. L'inflexion du rapport justice-société ne peut consister en une pure soumission de la justice aux mutations sociales spontanées pas plus qu'en une brusque conversion du public redécouvrant les vertus de l'institution. Elle implique d'ouvrir explicitement le débat de société qui sourd, sur le rôle de la justice dans une société complexe, le rôle du droit et des règles de procédure, les garanties des justiciables, les conditions et moyens de travail judiciaire ... Faute de quoi, ou les magistrats devront renoncer à toute inculpation hors cas de flagrant délit parce que l'inculpation serait ressentie comme condamnation - ce qui remettrait en cause toute la logique de la procédure contradictoire et donc les garanties d'équité, ou les magistrats, arcbutés sur leur droit devront s'ériger en appareil tyrannique coupé de tout consensus social. Le débat n'est pas réservé aux problèmes de la justice pénale. La justice civile est tout autant incomprise, accusée qu'elle est d'imposer des règles et procédures alambiquées, coûteuses et lentes au lieu de trancher selon le simple bon sens.

Pour mener ce débat encore faut-il que l'institution judiciaire puisse faire valoir ses arguments. Ce qui passe par le préalable de la connaissance par l'institution judiciaire de son propre fonctionnement et de son rapport aux citoyens. Fonctionnement et rapport qui sont diversifiés selon l'objet de la prise de décision. La justice des mineurs inclut des formes de communication et de circulation d'information nettement plus développées que la justice pénale et a fortiori que la justice civile classique. Le rôle des procédures est ici déterminant, organisant dans un cas des processus de communication, les laissant en grande partie à l'initiative du magistrat dans la plupart des autres cas. Différence qui n'est pas sans effet sur la perception différenciée, par le public, de ces sous-systèmes judiciaires.

Nous avons vu que l'extension de l'information, loin de constituer une recette miracle facilitant la prise de décision et allégeant de ce fait les difficultés liées au manque de moyens (le thème de la "clochardisation" de la justice semblant se généraliser aujourd'hui), constitue d'abord une tâche supplémentaire pour les juridictions et suppose des moyens nouveaux, affectés spécifiquement à la fonction de recueil, traitement et diffusion d'information de manière systématique et coordonnée (une sorte de Plan "Information judiciaire").

Le constat débordement-dépossession-dégradation exprime le sentiment des magistrats d'avoir perdu le contrôle de l'institution. La récupération progressive de ce contrôle passe par la connaissance de l'activité proprement dite des juridictions et de l'effet de cette activité sur l'environnement : connaissance de l'amont, de la naissance et de la vie des litiges et infractions jusqu'au stade judiciaire permettant une prospective et une réflexion sur les politiques judiciaires ; connaissance du fonctionnement réel des juridictions pour faciliter leur auto-organisation ; connaissance des conséquences directes et indirectes, voulues et perverses, des décisions prises et des stratégies de contournement des acteurs concernés.

Au-delà, le développement des processus d'information a des objectifs plus ambitieux : garantir l'accès et le bon accès de tous à la Justice ou, du moins, améliorer cet accès, insérer consciemment et explicitement la régulation judiciaire dans la régulation sociale, ce qui pose le problème de l'adaptation du caractère absolu, transcendantal, de la norme juridique dans un monde à normes sociales contingentes et évolutives mais surtout celui de l'adaptation de la Justice à une société en voie de complexification. Nous avons cherché à montrer que la place de l'institution judiciaire dans la société était profondément affectée par les mutations en cours et le développement d'une société d'information. En retour le rôle nouveau de l'information pour la Justice dépend fondamentalement du rapport nouveau qui s'établit entre société et Justice, d'une resocialisation de la Justice.

Les processus d'information et de communication ont été étudiés dans le cadre d'une approche en termes d'organisation, le tribunal apparaissant comme organisation structurée, ensemble de sous-systèmes et de moyens liés par un ensemble de relations, système finalisé pour atteindre des objectifs généraux définis au préalable par sa fonction dans la société et donc système adaptatif.

L'étude des réseaux d'information a permis de définir leurs propriétés, de mettre en évidence divers blocages et d'établir un constat général. En même temps les conditions d'une amélioration de la situation actuelle ont pu être esquissées. En tout état de cause elles supposent une action volontariste qui ne saurait être suppléée par les seules bonnes volontés ou l'adaptation spontanée de l'institution.

BIBLIOGRAPHIE

- Werner ACKERMANN
et Benoit BASTARD
Quelques réflexions sur l'efficacité dans
l'institution judiciaire. Centre d'analyse, de
formation et d'intervention. Mai 1987.
- Jacques ATTALI
La figure de Fraser. Fayard. 1984.
- Jean-Yves CARO
La diffusion des travaux de recherche sur le
judiciaire auprès des magistrats. Secrétariat du
Conseil de la Recherche. Ministère de la
Justice. Novembre 1985.
- Jacques DURAND
Les formes de la communication. Dunod. 1985.
- Robert ESCARPIT
Théorie générale de l'information et de la
communication. Hachette. Paris. 1976.
- François EWALD
L'Etat-providence. Grasset. 1986.
- Emmanuel HARLE et
Jean-Daniel JOUANNEAULT
L'entreprise en tant que système. Presses
Universitaires de Lyon. Lyon. 1983.
- Friedrich A. HAYEK
Droit, régulation et liberté. PUF. Paris. 1986.
- François JACOB
La logique du vivant. Gallimard. 1970.
- Richard A. JOHNSON,
Fremond E. KAST,
James E. ROSENZWEIG
Théorie, conception et gestion des systèmes.
Dunod. Paris. 1970.
- Hubert LAFONT
et Philippe MEYER
Justice en miettes. PUF. 1979.
- Ministère de la Justice
Service de l'Administration Générale et de
l'Équipement. Bureau du Plan. La consultation
des Cours d'Appel. Août 1979.
- Ministère de la Justice
Service de l'Administration Générale et de
l'Équipement. Sous-direction du budget et de la
prévision. Justice dépassée ? Justice débordée
? Consultation des Cours d'Appel sur la place
et le rôle des institutions judiciaires.
1979-1980.
- Ministère de la Justice
Service de l'Administration Générale et de
l'Équipement. Bureau de la prévision. Les
juridictions et la question de l'information. La
justice et le monde rural. Session d'Agén.
1982.

- Ministère de la Justice Conseil de la Recherche.
Séminaire sur l'approvisionnement de la justice pénale. Vaucresson. Mars 1985. Synthèse des travaux.
- Ministère de la Justice Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Bureau de la prévision et des Etudes économiques. L'insertion locale des juridictions. Session de Paris. 1983. Document de synthèse. Juin 1985.
- Ministère de la Justice Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Bureau de la Prévision et des Etudes économiques. Division de la Statistique. Les flux judiciaires. Avril 1986.
- Edgar MORIN Le paradigme perdu : la nature humaine. Seuil. Paris. 1973. La méthode. La Nature de la Nature. Seuil. Paris. 1977.
- Simon NORA et Alain MINC L'informatisation de la société. Seuil-La Documentation Française. 1978.
- François PETIT Introduction à la psychosociologie des organisations. Privat. Toulouse. 1986.
- Jean PIAGET Biologie et connaissance. Gallimard. 1967.
- John RAWLS Théorie de la justice. Seuil. Paris. 1987.
- Joël de ROSNAY Le microscope. Vers une vision globale. Editions du Seuil. Paris. 1977.
- Daniel SOULEZ LARIVIERE Les juges dans la balance. Ramsay. 1987.

TABLE DES MATIERES

Lettre de Commande	
Sommaire	p. 1
Introduction	p. 2
1 Le développement des réflexions sur l'information	p. 5
1.1. L'information, aide nouvelle ou tâche nouvelle des juridictions	p. 6
1.2. Un historique rapide	p. 8
2 Information et problèmes actuels de l'institution judiciaire	p. 17
2.1. Les données de la crise : dépossession, débordement et dégradation	p. 18
2.1.1. La dépossession	p. 18
2.1.2. Le débordement	p. 22
2.1.3. La dégradation	p. 25
2.2. Information et constat de la crise de l'institution judiciaire	p. 28
2.2.1. La connaissance par l'institution judiciaire de son activité	p. 28
- la connaissance de l'amont	p. 28
- la connaissance du fonctionnement	p. 30
2.2.2. La connaissance par l'institution judiciaire de son effet sur l'environnement	p. 31
3 Information et mutations de la société civile	p. 37
3.1. Garantir l'accès de tous à la Justice	p. 38
3.2. Insérer la régulation judiciaire dans la régulation sociale	p. 40
3.3. Tenir compte de la complexité	p. 44
3.4. Assurer la place de la Justice dans la société	p. 48
4 L'institution judiciaire comme organisation	p. 52
4.1. Société d'information et statut du judiciaire	p. 53

4.2. Le tribunal comme organisation	p. 55
4.2.1. La notion de système	p. 55
4.2.2. Du système à l'organisation	p. 60
4.3. La dynamique des organisations	p. 64
4.3.1. L'évolution de l'organisation	p. 64
4.3.2. Organisation et complexité	p. 69
5 Communication et information	p. 75
5.1. Information, communication et organisation	p. 76
5.2. Les réseaux d'information	p. 81
6 Les réseaux d'information du Tribunal de Grande Instance	p. 85
6.1. L'information produite par le Tribunal à destination externe	p. 86
- Réseaux A Tribunal-parties, plaignants et prévenus	p. 86
- Réseaux B Tribunal-justiciables	p. 89
- Réseaux C Tribunal-autres systèmes	p. 93
6.2. L'information acquise par le tribunal de l'environnement	p. 96
- Réseau D Société-police-Tribunal	p. 96
- Réseaux E Société-Tribunal	p. 99
6.3. L'information acquise par le Tribunal sur son fonctionnement	p. 101
- Réseau F Le réseau interne	p. 101
- Réseaux G Tribunal-ensemble de l'institution judiciaire	p. 104
Conclusion	p. 105
Bibliographie	p. 109
Table des matières	p. 111