

'VERS UN MODELE DE TRAITEMENT DES PLAINTES AU SEIN DE L'ORDRE JUDICIAIRE'

Pour le compte de la Politique scientifique fédérale & à la demande du Conseil supérieur de la Justice

Octobre 2005

Promoteurs:

Pr Dr Paul Ponsaers
Pr Dr Els Enhus

Chercheurs:

Dr Gudrun Vande Walle
Mme Antoinette Verhage

Groupe de recherche interuniversitaire
Sociale Veiligheidsanalyse [SVA]

<http://straf36.ugent.be>



Direction:

Prof. dr. Paul Ponsaers
Universiteit Gent (Ugent)
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Strafrecht & Criminologie
Universiteitsstraat 4, 9000 B-Gent,
Belgique
Tel. +32 (0) 9 264 69 59
Fax +32 (0) 9 264 69 88
paul.ponsaers@rug.ac.be



Prof. dr. Els Enhus
Vrije Universiteit Brussel (VUB)
Faculté de droit
Unité Criminologie
Campus Etterbeek
Av. de la Plaine 2, 1050 B-Bruxelles
Belgique
Tel. +32 (0) 2 629 13 92
Fax +32 (0) 2 629 26 37
elsenhus@brutele.be



Staff

François Laurentplein 1, 9000 B-Gand
Belgique
Tel. 1: +32 (0) 9 264 84 22
Tel. 2: +32 (0) 9 264 84 24

Stijn Andries

Filip Cammaert

Sofie De Kimpe

Jessica Hoste

Lieven Pauwels

Nathalie Roegiers

Wim Vaerewyck

Evelien Van den Herrewegen

Katrien Van Alert

Natascha Vandevoorde

Gudrun Vande Walle

Antoinette Verhage

Isabel Verwee



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS _____	4
INTRODUCTION _____	7
1. PHASES DE LA RECHERCHE ET METHODOLOGIE _____	12
2. APERÇU DU TRAITEMENT ACTUEL DES PLAINTES _____	16
2.1. LES TRIBUNAUX ET PARQUETS _____	16
2.2. LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE _____	19
3. POINTS DE DEPART DU GROUPE DE RECHERCHE _____	20
4. CRITIQUES DU SYSTEME ACTUEL _____	23
4.1. SYSTEME DES TRIBUNAUX ET DES PARQUETS _____	23
4.2. SYSTEME DU CSJ _____	23
1. DEFINITION DE LA PLAINTÉ _____	28
2. LE NOUVEAU MODELE DE PLAINTÉ _____	30
2.1. LA LIGNE ZERO _____	31
2.1.1 LE GUICHET D'INFORMATION DU PALAIS DE JUSTICE _____	31
2.1.2. LES MAISONS DE JUSTICE _____	31
2.1.3. L'ACCUEIL JUDICIAIRE _____	32
2.1.4. CONCLUSION POUR LA LIGNE ZERO _____	33
2.2. PREMIERE LIGNE _____	33
2.2.1. FRONT OFFICE – BACK OFFICE _____	34
2.2.3. JUSTIFICATION _____	36
2.2.4. ENREGISTREMENT ET/OU RENVOI _____	38
2.2.5. LOGINS / ACCESSIBILITE BASE DE DONNEES _____	39
2.2.6. TRAITEMENT _____	40
2.2.7. CONCLUSION POUR LA PREMIERE LIGNE _____	41
2.3. DEUXIEME LIGNE _____	42
2.3.1. SECONDE LECTURE PAR LE CSJ _____	42
2.3.2. SCENARIOS DE TRAITEMENT DES PLAINTES DE DEUXIEME LIGNE _____	43
1. LE MODELE IDEAL: LE CSJ COMME INSTANCE DE MEDIATION _____	43
A. LA PROCEDURE EXTERNE _____	43
B. LE FONCTIONNEMENT INTERNE DU CSJ _____	44
2. LE MODELE PRAGMATIQUE: _____	46
A) LA PROCEDURE EXTERNE _____	46
B) LA PROCEDURE INTERNE _____	46
3. CONCLUSION GENERALE POUR LES SCENARII _____	49
2.3.3. TRAITEMENT DES PLAINTES PAR LES JURISTES DU CSJ _____	49
2.3.3. CONCLUSION _____	50



3. REGLEMENT DES PLAINTES ET NORMES DE L'OMBUDS	51
3.1. NORMES MINIMALES POUR LE TRAITEMENT DES PLAINTES	51
3.1.1. RECEVABILITE	51
3.1.2. COMPETENCE	51
3.1.3. FONDEMENT	52
3.1.4. AUTRES REGLES	52
4. ENREGISTREMENT	54
5. RAPPORTAGE	57
A. LE RAPPORTAGE PAR LA PREMIERE LIGNE	57
1. DELAI :	57
2. LES PLAINTES QUI FONT PARTIE DU RAPPORTAGE	57
3. CONTENU DU RAPPORTAGE	57
B. RAPPORTAGE PAR LA DEUXIEME LIGNE: CSJ	59
1. CONTENU DU CHAPITRE 2 – PRESENTATION DES RESULTATS	59
1.1 RAPPORTAGE SUR L'ENREGISTREMENT PAR LA PREMIERE LIGNE	59
1.2 RAPPORTAGE SUR LES PLAINTES SUR LA POLITIQUE SUIVIE ET DEMANDE EN SECONDE LECTURE	60
RECOMMANDATIONS	62
1. LA LIGNE ZERO POUR PREVENIR LES PLAINTES	62
2. DOMAINE D'APPLICATION DU SYSTEME DE PLAINTES:	62
3. PROJET PILOTE	64
4. CAPACITE ET MOYENS	64
5. LE DROIT D'ETRE ENTENDU	64
6. LE GESTIONNAIRE DE PLAINTES	65
7. LE SYSTEME D'ENREGISTREMENT	65
8. LA TRANSPARENCE	65
9. L'ACCESSIBILITE DU CSJ	66
10. LA PUBLICITE	66
11. LA RELATION CSJ – ORDRE JUDICIAIRE	66
LITTERATURE CONSULTEE	68

LISTE DES ANNEXES:

1. Manuel de traitement des plaintes Première ligne
2. Manuel de traitement des plaintes Deuxième ligne
3. Règlement des plaintes Première ligne
4. Règlement des plaintes Deuxième ligne
5. Rapport projets pilotes
6. Rapport pour la base de données
7. Traduction française de la base de données Deuxième ligne
8. Lettres type pour la base de données Première ligne et Deuxième ligne

Avant-propos

“Les plaintes sont un cadeau du ciel.”

(Ombudsman flamand)

L'affaire Dutroux a donné lieu à une expression massive du manque de confiance évident du citoyen envers la justice. Cette affaire a attisé les mécontentements épidermiques du citoyen, entraînant un certain nombre de réformes au sein de la Justice. Une de ces réformes était la création du Conseil supérieur de la Justice. Les conséquences de cette affaire ont été longtemps ressenties. Tenir compte des mécontentements du citoyen en matière de justice devint dès lors une priorité inscrite à l'ordre du jour. Des recherches montrent toutefois que cette confiance est loin d'être rétablie.

Une des manières de regagner cette confiance est de démontrer que la justice prend les citoyens au sérieux. A tous égards. Aussi, les critiques que les citoyens émettent à l'égard du fonctionnement de la justice doivent-elles générer une réaction sérieuse du côté de la justice. Une part de cette critique ou de cette insatisfaction est exprimée au travers des plaintes du citoyen. Les plaintes ne représentent toutefois qu'une infime partie de l'insatisfaction, puisque le seuil d'introduction des plaintes demeure élevé. Ainsi, l'introduction d'une plainte requiert une intention d'action, axée sur l'organisation qui motive le choix d'introduire une plainte¹. La majeure partie des personnes insatisfaites n'accède jamais à cette dernière phase de la sélection. En d'autres mots, de nombreuses plaintes ne font jamais surface. Le choix d'introduire une plainte est déterminé par les espoirs que le plaignant potentiel fonde dans le traitement des plaintes (s'il a une haute estime ou non du suivi et de la qualité du traitement des plaintes), et par le signal que donne l'organisation (s'ils estiment les plaintes importantes ou non)².

Les plaintes qu'émettent les citoyens sur le fonctionnement de la justice sont des indications directes de la manière dont la société considère l'appareil judiciaire. Chaque plainte peut être considérée comme une source d'information sur la qualité du service. Il est donc essentiel que (le traitement de) ces plaintes (fasse) fassent l'objet de toute l'attention nécessaire, si l'on veut que ces signaux servent à quelque chose. Nier ces signaux peut s'avérer une erreur cruciale dans le processus de réduction du fossé entre le citoyen et la justice. Le législateur a bien reçu ce signal et a notamment chargé le CSJ, lors de sa – relativement récente (2000) – fondation et de son installation, de recevoir et de suivre les plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Chaque année, le Conseil supérieur doit adresser au parlement un rapport sur le traitement et le suivi de ces plaintes. En d'autres mots, le Conseil supérieur constitue un maillon important entre le citoyen et la justice qui peut, grâce au traitement des plaintes, contribuer à améliorer la confiance de la population dans l'appareil judiciaire. Après une analyse rigoureuse de ces plaintes, on obtient un aperçu du mécontentement des justiciables face au fonctionnement de la justice. Cet aperçu nous permet de formuler des recommandations plus justes et structurées à l'égard des pouvoirs politiques en vue d'améliorer la politique menée.

Pourtant, les premières tentatives d'exploitation du système ont démontré que le système actuel ne permettait pas de répondre aux exigences susmentionnées. Par ailleurs, l'évaluation interne de trois années de traitement des plaintes par le CSJ a révélé que ce traitement ne répondait pas aux objectifs fixés – dont l'objectif premier était de remédier au

¹ Pol H., I.c., p. 155

² Ibid, p. 156

mécontentement de la société à l'égard de la justice et de restaurer la confiance dans la justice. En outre, le traitement des plaintes au niveau de l'ordre judiciaire se caractérisait par une grande fragmentation et de grandes inégalités. La nécessité de redéfinir le système du traitement des plaintes était de plus en plus évidente. Réjouissons-nous de ce regard critique porté sur le fonctionnement propre suite à une évaluation interne. A la lumière de sa mission de renforcer la confiance du citoyen dans la justice, le CSJ a rédigé une note conceptuelle (document interne) sur le traitement des plaintes en octobre 2003.

Cette note conceptuelle avait notamment pour objectif de s'entretenir avec la magistrature sur les idées développées après trois années de traitement des plaintes et de jeter les bases d'éventuelles réformes. C'est surtout le nombre élevé de plaintes où le CSJ devait se déclarer incompétent qui a révélé la nécessité de revoir le système de traitement des plaintes. La note conceptuelle était le résultat d'une réflexion, au sein du CSJ, sur une approche plus professionnelle et structurée du traitement des plaintes; elle proposait en outre une approche dualiste du traitement des plaintes.

Dans ce projet de note, le CSJ plaidait pour³:

- "Un échelonnement formel du traitement des plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire (traitement interne et externe des plaintes).
 - o Informer clairement le citoyen afin qu'il puisse formuler sa plainte dans les délais requis et l'adresser à l'autorité concernée;
 - o Favoriser une ouverture et une transparence maximales à chaque échelon du traitement des plaintes, dans le respect bien sûr de la vie privée, de la confidentialité et de l'obligation de réserve.
- Une procédure de plaintes uniforme.
- Un enregistrement uniforme des plaintes.
- Un rapport des plaintes uniforme"

L'une des raisons qui ont motivé cette approche dualiste, c'était que, lors de la création du CSJ par le législateur, celui-ci avait souligné la nécessité d'un traitement subsidiaire des plaintes⁴, entraînant pour le CSJ un traitement préalable des plaintes par l'ordre judiciaire. Laisser les instances judiciaires traiter elles-mêmes les plaintes et suivre ce traitement des plaintes depuis le CSJ devait garantir une meilleure protection et une meilleure sécurité juridique au citoyen, puisque les plaintes seraient traitées de manière plus uniforme et plus cohérente. Ce qui pouvait avoir une influence positive sur la confiance du citoyen dans la justice.

Aussi, en 2003, le CSJ a-t-il décidé de demander un soutien scientifique au Service de Programmation de la Politique scientifique pour élaborer une procédure et un enregistrement des plaintes, à la fois pour l'ordre judiciaire et pour le CSJ. Ce soutien scientifique a donné lieu à l'enquête 'Management des plaintes au sein de l'ordre judiciaire', menée dans le cadre de la mission AGORA de la Politique scientifique fédérale. Le groupe de recherche interuniversitaire Sociale VeiligheidsAnalyse (UGent – VUB) a démarré le projet en janvier 2004. La recherche devait s'étaler sur un peu plus d'un an et demi et devait donc se terminer le 31 juillet 2005. La mission des chercheurs était d'analyser la faisabilité et l'opportunité de la piste proposée par le CSJ: une décentralisation du traitement des plaintes par l'ordre judiciaire. Il fallait par ailleurs examiner quel serait le rôle des différents acteurs, quelles procédures il faudrait élaborer pour offrir les garanties nécessaires au plaignant et quelles conditions un traitement valable des plaintes devait remplir.

³ Projet de note 'Vers un règlement professionnel des plaintes au sein de l'ordre judiciaire?' Conseil supérieur de la Justice, octobre 2003

⁴ Ibid

L'attention qui caractérise les initiatives législatives montre également qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance du traitement des plaintes. A cet égard, madame Clothilde Nyssens a déposé une proposition de loi en octobre 2003⁵ en réaction à la présentation du traitement des plaintes par le CSJ et au rapport annuel. Cette proposition de loi 'd'instauration d'une procédure de règlement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire et de modification de l'article 259*bis* du Code judiciaire, en vue d'instituer le Conseil supérieur de la Justice, instance de recours et médiateur de justice', comportait une triple approche, où le traitement des plaintes serait opéré sur trois lignes. La première ligne comportait la dispense d'informations par les maisons de justice et le barreau, la deuxième ligne le management des plaintes au sein de l'ordre judiciaire même, et la troisième ligne était constituée par le CSJ qui fonctionnerait en tant qu'instance de recours.

Une autre proposition de loi, introduite en janvier 2004 par madame Nathalie de T'Serclaes⁶, était également déposée en réaction à la transparence et à l'uniformité limitées du traitement des plaintes par l'ordre judiciaire. Cette proposition de loi prévoyait la création d'un 'Bureau' dans chaque arrondissement judiciaire. Ce 'bureau' serait composé de professionnels issus du monde judiciaire, de membres du personnel des maisons de justice et de non-juristes; il assurerait le traitement des plaintes au niveau de l'arrondissement. Les citoyens pourraient introduire des plaintes auprès des tribunaux et des parquets, qui les transmettraient ensuite au bureau en vue de leur traitement. Le bureau rédigerait un rapport annuel, qui serait envoyé au CSJ. Le traitement des deux propositions de loi a été suspendu.

Par la suite encore, le traitement des plaintes a reçu l'attention du parlement, suite à plusieurs questions parlementaires⁷. Il s'agissait d'un signe explicite de l'intérêt accordé au traitement des plaintes relatives au fonctionnement de la justice.

Ce rapport final tente de donner un aperçu des différents choix qu'il y a lieu de faire lors de la mise en œuvre d'un traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire et propose un modèle de management des plaintes rédigé au terme d'un an et demi de recherche scientifique. Durant cette période, nous avons rencontré de nombreuses personnes, magistrats et non-magistrats, qui nous ont généreusement fait part de leur vision du traitement des plaintes. Aussi, aimerions-nous adresser nos sincères remerciements à toutes celles et tous ceux qui ont collaboré à ce projet, en paroles ou en actes.

⁵ Nyssens, C., Proposition de loi relative à l'instauration d'une procédure de règlement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire et de modification de l'article 259*bis* du Code judiciaire, en vue d'instituer le Conseil supérieur de la Justice, instance de recours et médiateur de justice. 23 octobre 2003, 3-286/1.

⁶ De T'Serclaes, Nathalie, Proposition de loi relative à l'instauration d'une procédure uniforme pour le traitement des plaintes en matière d'organisation judiciaire. 6 janvier 2004, 3-440/1.

⁷ Chambre belge des Représentants, Commission de la Justice, CRIV 51 COM 571, 26/04/2005, p. 6-8.

Introduction

Nous proposons dans le présent document un nouveau modèle de traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice. Ce modèle de traitement des plaintes est inspiré d'une recherche scientifique d'un an et demi, dans laquelle nous sommes exclusivement concentrés sur le traitement des plaintes par les sièges et les parquets (aux différents niveaux de l'administration de la peine), comme prévu dans le contrat de recherche initial. Cela signifie que les plaintes relatives à d'autres instances qui ont un lien direct ou indirect avec le fonctionnement de l'ordre judiciaire (comme les avocats), n'entrent pas dans le cadre de la recherche. Cela n'empêche cependant pas que l'on envisage, par la suite, l'option d'un élargissement du traitement des plaintes.

Le contrat de recherche s'articule autour de cinq missions centrales: l'élaboration d'une procédure de plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire; l'adaptation et l'optimisation de la procédure actuelle du Conseil supérieur de la Justice; le développement des procédures de plainte pour les deux niveaux sous la forme d'un projet pilote; l'élaboration d'un système d'enregistrement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur; et la réalisation d'un modèle de rapportage des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice.

L'exécution de ces missions a nécessité un certain nombre d'étapes de recherche reprises au chapitre 1 (partie I). Dès le début de la recherche, nous avons expressément opté pour l'élaboration d'un modèle de traitement des plaintes réaliste et pragmatique. Le système que nous proposons dans la présente note n'est pas non plus idéal. D'autres systèmes, meilleurs et plus efficaces, sont sans doute envisageables. Cela ne nous empêche toutefois pas, tout au long de notre note, de confronter notre proposition de système à un système idéal. L'essentiel était que la proposition soit réalisable. Pour ce faire, nous avons expressément tenu compte de la situation structurelle et culturelle belge, et plus particulièrement de l'organisation et du développement de l'appareil judiciaire belge. Nous avons opté pour un modèle efficace, réaliste, plutôt que pour un modèle idéal mais irréaliste. La faisabilité et les possibilités au sein des cadres et de la hiérarchie existants ont été définies en fonction des résultats empiriques.

L'une des conséquences importantes de cette vision plus pragmatique est la quasi-disparition des maisons de justice du modèle de traitement des plaintes. Tout d'abord, les maisons de justice s'étaient vu attribuer un rôle important dans le système global de traitement des plaintes (cf. la proposition de loi Nyssens). Les maisons de justice étaient considérées comme le lieu indiqué (notamment en raison de leur accessibilité) pour réceptionner, enregistrer et dispatcher les plaintes. Or ce rôle s'est avéré intenable pour les maisons de justice. Nous ne conservons de ce système que leur mission de ligne zéro prévue par la loi, soit de diffusion d'informations et de renvoi. Cette adaptation s'explique notamment par le manque important de personnel, le fait que l'anonymat des clients est une règle de fonctionnement essentielle des maisons de justice, le manque de connaissances juridiques des assistants de justice, la relation parfois difficile entre la maison de justice et la magistrature...

Rapport synoptique

Ce rapport est scindé en deux parties. La Partie I propose une description des étapes de la recherche. Elle traite la théorie du traitement des plaintes et les résultats de la recherche empirique et constitue la base des choix que nous avons dû opérer dans le cadre du modèle de plaintes. La partie I comprend 3 chapitres. Le chapitre 1 propose une description des étapes de la recherche et de la méthodologie de la recherche. Dans le chapitre 2, nous

présentons une description des normes actuelles du traitement des plaintes, tant au niveau des tribunaux et des parquets qu'au niveau du Conseil supérieur de la Justice. Il repose sur les discussions que nous avons eues avec les magistrats aux différents échelons de l'ordre judiciaire, les analyses de dossiers et l'étude des sources littéraires et des documents de politique générale.

Au chapitre 3, nous expliquons certains principes que nous considérons comme des conditions indispensables à un système de plaintes efficace.

La Partie II décrit le nouveau modèle de plaintes et les implications de ce nouveau modèle dans le traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire et du CSJ. Cette partie comprend 5 chapitres. Le premier propose la description du concept de plainte. Nous démontrons qu'il y a un décalage entre ce qui est présenté comme une plainte et ce qui peut finalement être considéré comme une plainte. La plupart des prétendues plaintes peuvent être résolues par d'autres instances.

Dans le deuxième chapitre, nous décrivons le modèle renouvelé de plaintes. Nous opérons une distinction entre une ligne zéro, une première et une deuxième ligne. La ligne zéro remplit une fonction préventive et précède la procédure de plainte. La procédure de plainte en tant que telle est mise en œuvre par la première et la deuxième ligne. Nous expliquerons par ligne sa contribution spécifique. L'organigramme que nous avons dressé au début du point 5 détaille les différentes étapes.

Afin de donner au plaignant un minimum de certitude que sa plainte sera prise au sérieux, nous avons reproduit au point 3 les règlements de plaintes de première et de deuxième ligne. Pour rédiger ce règlement des plaintes, nous nous sommes inspiré du règlement du Conseil supérieur et d'autres exemples de service de médiation et de plaintes, dans notre pays comme à l'étranger.

Aux points 4 et 5, nous décrivons les systèmes d'enregistrement et de rapportage parallèles à la procédure de traitement des plaintes.

Le rapport se clôture sur différentes recommandations.

A la fin du rapport, nous avons joint un aperçu de toute la littérature que nous avons consultée dans le cadre de notre recherche. Nous ne faisons pas nécessairement référence à cette littérature dans la présente note.

Partie I

1. Phases de la recherche et méthodologie

Pour notre recherche, nous avons exclusivement utilisé des méthodes de recherche de qualité. D'une part parce que l'équipe de recherche est persuadée qu'en marge de la recherche des possibilités, une sensibilisation importante de l'ordre judiciaire s'imposait en matière de traitement des plaintes, objectif qui ne peut être atteint sans de multiples entretiens avec la magistrature. D'autre part parce que les données quantitatives sur le traitement des plaintes sont limitées. A l'exception de quelques arrondissements, aucun magistrat n'a pu nous dire combien de plaintes il recevait par an. Les plaintes ne sont en fait généralement pas enregistrées séparément. Et une étude quantitative des plaintes sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire aurait livré des résultats peu fiables.

Il a fallu parcourir plusieurs phases de recherche pour pouvoir répondre aux questions de recherche⁸. La recherche devait nécessairement commencer par une phase d'orientation si nous voulions procéder à une analyse correcte de l'approche dualiste des plaintes. Il n'y avait d'ailleurs aucune information disponible sur les possibilités actuelles de traiter les plaintes, ni même une idée du nombre de plaintes traitées par l'ordre judiciaire. Dans cette phase, nous avons procédé à une première analyse des pratiques actuelles tant au sein de l'ordre judiciaire que du CSJ. La deuxième phase était celle de la conception. C'est dans cette phase que le modèle considéré comme le plus réaliste a pris forme et que la méthode d'enregistrement complémentaire (base de données) a été élaborée. La troisième phase (phase test) prévoyait le test du modèle et de la base de données. Le rapportage venait finalement clôturer la recherche.

Phase 1. Phase d'orientation

La phase d'orientation a débuté par une étude de la littérature en deux volets. Nous avons d'une part étudié différentes sources littéraires en matière de management des plaintes et de gestion des plaintes. En fait également partie la littérature sur les services de médiation en Belgique et à l'étranger. L'étude d'autres services de médiation nous a donné un aperçu des méthodes appliquées par ces services, des garanties qu'ils donnent dans leur traitement des plaintes et de la manière dont ils traitent les plaintes. Cette étude nous a permis de cadrer les différentes procédures et autres règlements qui existent dans le traitement des plaintes mais elle a également attiré notre attention sur l'utilisation des normes d'ombuds dans le traitement des plaintes.

A côté de l'examen des modes existants de traitement des plaintes, une étude plus théorique a été réalisée sur la vision des plaintes et la confiance du citoyen dans la justice. Le premier objectif de ce traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire est d'apporter une réponse au mécontentement du citoyen à l'égard du fonctionnement de la justice. Aussi essayerons-nous de définir les mécontentements du citoyen et les raisons sous-jacentes.

Le second volet de l'étude de la littérature concernait l'examen approfondi de la manière dont les services de plaintes ou de médiation enregistrent leurs plaintes. Une part importante de la recherche était d'ailleurs consacrée à la réalisation d'un système d'enregistrement des plaintes (ou base de données des plaintes), qui reprend toutes les plaintes des citoyens relatives à la justice. Nous avons décidé de ne pas prévoir d'introduction strictement théorique pour cette note, mais de traiter la littérature étudiée au travers de la note.

⁸ Faisabilité et opportunité de la décentralisation du traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire; développement d'une procédure, d'un système d'enregistrement et de rapportage.

Une deuxième partie de la phase d'orientation visait le développement d'une conception du traitement des plaintes par l'ordre judiciaire. Ainsi que cela a été précisé, il n'y avait que peu, voire pas d'informations disponibles sur la façon dont l'ordre judiciaire traite les plaintes des citoyens. La seule solution envisageable était donc d'interroger des magistrats à ce sujet. Nous avons pu nous faire une première idée de cette problématique rien qu'en discutant avec des magistrats et en les interrogeant sur ce qu'ils pensaient du traitement des plaintes des citoyens et en examinant la façon dont ils les traitaient. Les interviews ont été menées à partir d'une check-list destinée à l'entretien. Cette check-list avait été établie à partir d'un certain nombre de thèmes: l'introduction des plaintes; l'enregistrement des plaintes; les services de plainte au sein du tribunal/du parquet; la vision de l'élaboration d'un système (uniforme) pour le traitement des plaintes, la protection juridique et l'accessibilité et l'utilité d'un système pour le traitement des plaintes à long terme. Les entretiens duraient en moyenne entre une heure et demi et deux heures et tous les sujets étaient abordés. Au total, nous avons eu 18 entretiens avec des magistrats de différentes catégories de l'ordre judiciaire (5 en Wallonie, 4 à Bruxelles, 9 en Flandre).

Les magistrats n'avaient pas tous le même temps à consacrer à un entretien avec l'équipe de recherche. Dans certains cas, nous avons donc dû nous limiter à un questionnaire écrit. Malheureusement, nos questionnaires n'ont trouvé que peu d'écho; seuls deux magistrats ont réagi.

En marge des interviews avec les magistrats, nous nous sommes également entretenus avec des personnes confrontées à des plaintes mais d'une autre manière : parce qu'elles sont, par exemple, elles-mêmes gestionnaires de plaintes (services de médiation) ou parce qu'elles s'occupent de l'analyse des plaintes (sénateurs) ou parce qu'elles ont un lien avec le traitement des plaintes. Ces entretiens, également menés à partir d'une check-list, visaient principalement à recueillir différents points de vue et avis sur l'organisation du traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire. Au total, nous avons enregistré 11 entretiens avec d'autres gestionnaires de plaintes. Ces entretiens duraient également de une heure et demi à deux heures.

La troisième partie de la phase d'orientation consistait à analyser les dossiers. Cette analyse visait d'une part à connaître le type de plaintes émanant de la population et adapter la procédure de plaintes dans ce sens et, d'autre part, à doter le système d'enregistrement de listes de sélections qui faciliteraient la description et le traitement des plaintes. Nous avons opté pour une analyse étendue des dossiers/plaintes dont l'objectif était d'identifier le type de plaintes adressées au CSJ et la manière dont le CSJ traite ces plaintes et communique avec le plaignant et les magistrats. Par ailleurs, cette analyse de dossiers nous a également permis d'établir une première forme de nomenclature. Cette analyse comprenait tout d'abord l'examen des plaintes telles qu'elles avaient été traitées par le CSJ en 2003 (125 dossiers au total, dont 61 francophones et 64 néerlandophones). Nous avons décidé de n'examiner que les plaintes qui avaient déjà été traitées. Pour constituer l'échantillon, nous nous sommes basés sur les numéros de dossiers et les avons systématiquement suivis. Au total, le Conseil supérieur a reçu 292 plaintes en 2003, dont 144 francophones et 148 néerlandophones. De ce nombre, respectivement 119 et 126 plaintes étaient finalisées au moment de l'analyse de dossiers (mars 2004). Proportionnellement à chaque commission (AOC et CAE), nous avons donc étudié un peu plus de 50% des plaintes clôturées en 2003. Après examen de ces plaintes, nous avons décidé que nous avions amassé suffisamment d'informations pour pouvoir situer et qualifier les plaintes et que l'examen de plaintes supplémentaires ne nous apporterait pas d'informations nouvelles⁹. Nous avons pu établir que le point de saturation était atteint. Le volume de l'analyse de dossiers fut donc déterminé par le point de saturation.

⁹ DENSCOMBE, M., *The good research guide for small scale social research projects*, Buckingham, Open University Press, 1998, page 216 ("It is only when new data seem to confirm the analysis rather than add anything new, that the sampling ceases and the sample size is enough").



Ensuite, nous avons également examiné des plaintes au sein de deux parquets généraux (170 dossiers au total) et du SPF Justice (78 dossiers francophones et néerlandophones au total). Cette phase d'analyse de dossiers a été menée parallèlement à la phase des interviews.

Phase 2: Phase de conception

Cette phase consistait pour nous à structurer et à interpréter les informations issues des interviews, dans les dossiers et la littérature. Nous avons rédigé une 'Note relative aux plaintes' inspirée des différents points de vue au sein de la magistrature, du CSJ et des 'externes', et de l'image que nous avons désormais du traitement des plaintes, du contenu des plaintes et des garanties que devait recevoir le citoyen. Cette note relative aux plaintes reprenait les résultats des premières phases de la recherche, proposait un modèle de plaintes en trois lignes (ligne zéro, première et deuxième lignes) en indiquant les avantages et inconvénients de chaque choix inhérents à la mise en œuvre de ce modèle.

Cette note a été présentée en octobre à un groupe de résonance composé de différents témoins privilégiés. Ce groupe comprenait des magistrats (9 au total), des scientifiques et des représentants de maisons de justice et de services de médiation. Le groupe a fait part à l'équipe de recherche de ses premières critiques à l'égard du modèle de plaintes soumis, proposant par la même occasion un certain nombre d'alternatives. Le principal constat du groupe de résonance était cependant que les maisons de justice allaient jouer un rôle beaucoup moins important dans le modèle de plaintes.

La note relative aux plaintes a été maintes fois retravaillée en fonction des remarques formulées à l'attention du comité d'accompagnement ou lors des réunions avec le CSJ. Le modèle de plaintes, complété durant les mois d'octobre et de novembre, a jeté les bases d'une proposition de base de données Access. Cette proposition s'accompagnait d'un rapport circonstancié expliquant et justifiant les champs. Ce fichier Access servait de modèle à la base de données de première et de deuxième ligne.

Phase 3. Phase test

Pour pouvoir tester le modèle de plaintes et le système d'enregistrement qui s'y rapporte, deux projets pilotes ont été initiés. Le déroulement de ces projets pilotes (un premier dans le ressort francophone et un second dans le ressort néerlandophone) est décrit dans le rapport des projets pilotes (annexe 5). Il était clair que tester le système d'enregistrement demandait un effort de la part des ressorts. Mais les deux ressorts ont répondu avec enthousiasme à notre demande.

Le test de la *procédure de plaintes* tel qu'expliqué dans la note relative aux plaintes n'a malheureusement pas été mis en pratique. Les motifs sous-jacents sont repris de manière circonstanciée dans le rapport des projets pilotes. Nous nous limitons ici à faire état de l'impossibilité, dans un système sans base légale, d'effectuer les renvois prévus par le modèle, et de désigner un gestionnaire de plaintes vu le manque d'effectifs et de moyens et le délai restreint du projet pilote. Tester la procédure revenait finalement essentiellement à se réunir au sujet des projets pilotes relatifs à la procédure de plaintes et au règlement des plaintes. Nous avons ainsi tout de même pu évaluer le degré de faisabilité de la procédure, sans réelle mise en pratique. Le test de la *base de données* comprenait l'introduction de plaintes dans la base de données, à la fois par les magistrats eux-mêmes et par l'équipe de recherche. Ce test fut également plus restreint que prévu. La durée déjà réduite des projets pilotes se réduisit encore sous le poids de la complexité du développement technique de la base de données, entraînant un important retard. Finalement, il ne nous restait plus qu'un mois de test. Ce mois fut notamment mis à contribution pour introduire un certain nombre de plaintes dans la base de données et consigner toutes les remarques. Parallèlement, un



certain nombre de réunions ont été organisées avec les sites pilotes où la base de données a été commentée et évaluée. Tant les magistrats, le personnel administratif que l'équipe de recherche qui testait la base de données ont ainsi émis des remarques.

Pour conclure: rapport final

Le rapport final consiste dans la compilation des résultats, le rapport sur les différentes phases de la recherche, notamment la phase test, et la formulation de recommandations. La présente note résulte directement de cette phase.

2. Aperçu du traitement actuel des plaintes

2.1. Les tribunaux et parquets¹⁰

Visions

Le traitement actuel des plaintes au sein des tribunaux et parquets est à géométrie variable et ne présente aucune base claire et commune. Cette diversité s'explique surtout par la présence de visions tellement différentes du traitement des plaintes. Certains voient les plaintes comme une source d'informations et comme une occasion d'améliorer l'organisation dans son ensemble; d'autres considèrent les plaintes comme des lettres de citoyens 'importuns', qui doivent être versées à un dossier.

Certains magistrats affirment que les plaintes sont le baromètre de la société, qu'elles doivent être prises très au sérieux et traitées de manière systématique et respectueuse. Dans cette vision, le traitement des plaintes fait partie intégrante du souci intégral de la qualité au sein de l'ordre judiciaire. D'autres magistrats ont une vision diamétralement opposée et affirment que les plaintes ne sont qu'une charge administrative supplémentaire et les considèrent donc uniquement comme une pièce versée au dossier. Dans cette vision, les plaintes n'apportent aucune plus-value.

Entre ces deux extrêmes, nous retrouvons des points de vue selon lesquels les plaintes traduisent généralement une incompréhension du citoyen à l'égard du fonctionnement de la Justice. Une meilleure explication résoudrait un grand nombre de problèmes. Dans cette optique, certains invoquent la fonction de l'accueil voire la création d'un accueil plus vaste. Certains ont également parlé de la prévention des plaintes par un bon management et un bon suivi du fonctionnement.

En général, les plaintes et le traitement des plaintes sont ressentis de manière assez positive. Les plaintes doivent être prises au sérieux et le plaignant doit toujours obtenir une réponse. Ce qui s'avère dans de nombreux cas, dans des délais certes différents. La réponse adressée au plaignant peut elle aussi varier fortement. Ces réponses vont du simple envoi d'un accusé de réception et de la communication d'un numéro de dossier à une réponse concrète aux questions du plaignant et éventuellement à son renvoi vers une autre instance ou à la dispense de conseils.

Traitement

Ces visions fondamentalement différentes de la plainte appellent des réactions différentes face à la plainte. Certaines instances réagissent consciencieusement face à la plainte: elle envoie un accusé de réception, examine la plainte (parfois en invitant le plaignant et les parties concernées à s'expliquer) et tient le plaignant informé des diverses étapes entreprises. D'autres ont une vision purement bureaucratique des plaintes: la plainte est une pièce versée au dossier, dont on prend acte. Dans certains cas, le plaignant reçoit une lettre qui mentionne que sa plainte a été reçue. Autre cas encore: les magistrats prétendent ne jamais recevoir de plaintes. Le problème, c'est que nous avons une vision trop restreinte des plaintes (réelles ou non) pour savoir s'il n'y a réellement aucune plainte, ou si les plaintes existent réellement mais n'ont pas été considérées comme telles. Lorsque nous avons tenté de dresser un inventaire du nombre de plaintes reçues, nous n'avons ainsi pas toujours pu compter sur un enregistrement de bonne qualité. Le nombre de plaintes au parquet général oscillait entre 50 à 60 par an et 420 par an. Les premiers présidents nous ont communiqué une estimation globale de 25 plaintes par an. Les présidents n'ont pas pu donner de chiffres

¹⁰ Le point 2.1 se base sur les interviews de magistrats à tous les niveaux de l'ordre judiciaire, tant en Flandre qu'en Wallonie.

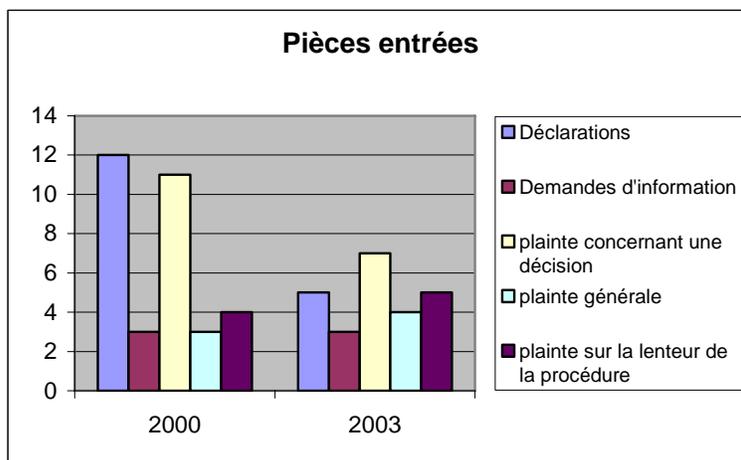
directement et estiment leurs plaintes à 1 à 50 plaintes par an. Les parquets n'ont pu donner aucune estimation.

Dans la plupart des cas, c'est le chef de corps ou un magistrat qui traite les plaintes. On ne suit pas de procédure établie à proprement parler, bien que certains aient mis au point une sorte de système (comme des lettres types ou un système d'enregistrement). Nous avons constaté que toute présence d'un système insufflait une vision positive du concept de 'plainte' et suscitait la volonté de la traiter avec les moyens disponibles. Malheureusement, c'est toujours le même problème qui revient: manque d'effectifs, de moyens... Ce qui explique pourquoi la plupart des magistrats ont maintes fois insisté pour que l'introduction d'un nouveau système de traitement des plaintes s'accompagne d'un investissement en moyens techniques et humains afin que le système soit un succès.

Réception des plaintes

Les plaintes parviennent aux magistrats par différents biais: le SPF Justice, le Roi, le CSJ, le citoyen lui-même. Les plaintes internes sont plutôt rares. La définition d'une plainte varie très fortement. Les prises de contact par les citoyens peuvent d'ailleurs revêtir plusieurs formes. En outre, toutes les prises de contact ne rentrent pas dans une seule catégorie. Une prise de contact peut, après analyse, comprendre une ou plusieurs demandes d'informations, déclarations et plaintes. Pour recevoir ces plaintes et les renvoyer au gestionnaire de plaintes compétent, l'instance compétente devra tenir compte d'une scission éventuelle de la demande (comme cela se fait déjà au CSJ).

Pour illustrer la diversité effective des plaintes, nous avons analysé les pièces entrées dans un parquet général sur une période de deux ans (2000 et 2003) et les avons reprises dans le schéma suivant¹¹ :



En analysant les fichiers du Conseil supérieur, nous avons répertorié 4 demandes d'informations pour l'ensemble de l'année 2003, sur un total de 291 dossiers entrés.

Ces façons très disparates de traiter les plaintes en appellent à davantage de structuration et de réglementation afin que les plaignants se voient offrir des garanties. Il importe en effet que les plaignants sachent à quoi s'en tenir (et dans quels délais) une fois leur plainte déposée. Nous devons à tout prix éviter que les plaignants (par leurs attentes élevées) ne soient à nouveau déçus par le système. Ce 'second mécontentement' peut être évité par des directives et une bonne communication relative au traitement des plaintes.

¹¹ Rem.: les plaintes à l'égard des magistrats n'ont pas été intégrées dans l'analyse.

Relation avec le CSJ

Lors des entretiens avec la magistrature, la relation avec le Conseil supérieur a été automatiquement évoquée¹². Les avis sur les relations entre la magistrature et le CSJ sont très variés. Certains affirment que la relation de travail avec le CSJ est bénéfique, que le travail effectué est complémentaire. D'autres visions sur le traitement des plaintes du CSJ affirmaient que sa volonté de traiter des plaintes à l'égard de magistrats et d'autres dossiers dépassait le cadre de ses compétences. Ce type de plaintes ne devrait absolument pas être traité par le CSJ.

Entre ces deux visions extrêmes, nous retrouvons un certain nombre de magistrats qui affirment que la relation de travail avec le CSJ est relativement bonne, bien que des conflits de compétence surgissent parfois à propos de plaintes que la magistrature, et pas le CSJ, considère comme des plaintes disciplinaires. Une autre remarque récurrente était le double travail parfois occasionné par le CSJ lorsqu'il demande qu'une plainte soit à nouveau traitée, alors que d'autres instances (SPF, Ministre...) en ont déjà fait la demande. Il faut ainsi, pour une seule et même plainte, parfois rédiger plusieurs rapports à différentes instances. Occasionnellement, les magistrats s'interrogent sur la transparence du traitement des plaintes au CSJ.

Lors de ces entretiens, nous avons pu constater que le rapport magistrature-CSJ était difficile, donnée dont il faut tenir compte dans l'élaboration du modèle de traitement des plaintes.

Vers un nouveau modèle de traitement des plaintes

Les magistrats perçoivent différemment un nouveau modèle de traitement des plaintes. La plupart des chefs de corps sont persuadés de leur obligation de responsabilité dans le traitement des plaintes qui portent sur des dossiers relevant de leurs compétences. Le CSJ peut intervenir en tant qu'instance de deuxième ligne, mais ils estiment que, en première instance, ce sont les chefs de corps qui sont les mieux placés pour traiter les plaintes: ils disposent des informations pour traiter la plainte (le dossier), ils sont plus près du citoyen que le CSJ et ont plus de pouvoir (sur le plan hiérarchique) pour inciter les autres à communiquer les informations ou effectuer un suivi correct des plaintes. A condition, bien sûr, que l'on prévoie les effectifs, formations et moyens nécessaires à une interprétation correcte du traitement des plaintes.

Une minorité de magistrats prône l'externalisation des plaintes, estimant que le traitement des plaintes n'appartient pas à l'ordre judiciaire. D'abord parce que le citoyen aura peu confiance dans le traitement des plaintes par l'instance visée dans leur plainte. Deuxièmement parce qu'ils ne sont pas conçus (effectifs et moyens) pour traiter les plaintes, alors que d'autres (le CSJ) le sont.

Bien que la majorité des magistrats préconisent un traitement des plaintes de première et de deuxième ligne, ils mettent en garde contre la mise en place d'un système trop formaliste. Un système de plaintes doit d'ailleurs être accessible à tous et ne doit pas décourager le plaignant. Un système de plaintes qui fonctionne bien peut susciter un contact constructif avec le citoyen.

Pour la plupart des personnes interrogées, l'enregistrement est une étape logique qui doit nécessairement tenir compte des moyens restreints (et notamment en informatique).

¹² Nous remarquons ici que la plupart des entretiens ont eu lieu en 2004. Les visions datent donc de cette année et peuvent avoir changé depuis. La méthode du CSJ a d'ailleurs elle aussi connu des évolutions et adaptations. Et depuis 2004, un nouveau CSJ est également entré en fonction.

2.2. Le Conseil supérieur de la Justice

Depuis août 2000, les citoyens peuvent adresser leurs plaintes au CSJ (Conseil supérieur de la Justice - *Kloeck K. et Van Dael E., note conceptuelle, 2003*). Le traitement des plaintes figure parmi les instruments dont dispose la Commission d'avis et d'enquête du CSJ pour exercer son pouvoir de contrôle du fonctionnement de l'ordre judiciaire (*rapport annuel CSJ – 2000 ; rapport annuel CSJ - 2003*). Le Conseil supérieur s'est vu attribuer cette compétence par l'article 151, §3, 8° de la Constitution, qui dispose (Le Conseil supérieur de la Justice exerce ses compétences dans les matières suivantes): *à l'exclusion de toutes compétences disciplinaires et pénales: recevoir et s'assurer du suivi de plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire*. Le rapport au nom des commissions réunies de révision de la constitution et de la réforme des institutions et de la justice, du 14 octobre 1998 mentionne que: *"Ces compétences ne sont pas toutes des compétences exclusives du Conseil supérieur de la Justice". Ainsi le chef de corps pourra lui aussi continuer de traiter les plaintes. (...) Seules les attributions visées aux 1°, 2° et 5° sont réservées à la compétence exclusive du Conseil supérieur de la Justice*¹³. Le président (M. Duquesne) ajoute à cela que *"à côté des plaintes ayant trait à des faits de nature disciplinaire et pénale de même que celles susceptibles d'être résolues en recourant aux autres moyens de droit existants, l'on dénombre les plaintes résultant d'insatisfactions émises par les justiciables, notamment en ce qui concerne l'arriéré considérable d'une juridiction déterminée. Dans cette dernière hypothèse, il appartient au Conseil supérieur de transmettre les griefs dénoncés aux autorités judiciaires*¹⁴. On peut déduire de ce commentaire que le législateur a attribué au Conseil supérieur de la Justice une compétence *subsidaire* en matière de plaintes, et pas exclusive. Cela signifie selon nous qu'une conversion du système des plaintes en une approche dualiste est possible et ne soulève aucune objection constitutionnelle, tant que le Conseil supérieur exerce le suivi des autres plaintes (ce que le système d'enregistrement permet) et en fait rapport.

Le CSJ ne peut pas traiter n'importe quelle manifestation de mécontentement. Lors de sa création, le CSJ a défini la plainte comme une *"révélation de griefs rencontrant l'intérêt personnel de celui qui les formule, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une simple demande d'informations ou de consultation juridique que le Conseil supérieur de la Justice n'est pas habilité à donner"* (*rapport annuel CSJ – 2000*). Le CSJ est uniquement compétent pour les plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Le CSJ exerce jusqu'ici une compétence de première ligne. Le plaignant peut s'adresser directement par écrit à la Commission d'avis et d'enquête du CSJ, en néerlandais comme en français. Dans un premier temps, la CAE ou AOC va vérifier si la plainte est recevable. La plainte est confrontée à l'article 259bis-15, §2, du Code judiciaire. Elle doit être écrite, signée et datée, et mentionner l'identité complète du plaignant. Ce dernier doit aussi être personnellement concerné par la plainte.¹⁵ Dans le premier rapport annuel sur le traitement des plaintes, nous pouvons lire que *"ces exigences formelles ne sont somme toute pas très contraignantes et permettent un large accès au C.S.J."* (*Rapport annuel CSJ – 2000*). Une analyse des dossiers clôturés auprès de la CAE (AOC), révèle que ces exigences formelles ralentissent souvent considérablement les procédures. Dans la pratique, c'est surtout la Commission francophone qui semble attacher une grande importance à ces exigences de forme. C'est apparemment la formulation et l'interprétation assez floues d'une norme qui semble constituer un frein à son application.

¹³ Chambre belge des Représentants. Session ordinaire 1998-1999, 14 octobre 1998. Révision de la Constitution. Rapport. 1675/4 – 97/98, page 7.

¹⁴ *Ibidem* pages 40-41.

¹⁵ S'il subsiste un doute quant à l'implication du plaignant dans la plainte, il sera prié de la faire co-signer par le plaignant véritable ou de signer une procuration pour le représenter dans le cadre de la procédure de plainte devant le Conseil supérieur. En outre, les mineurs et les personnes frappées d'incapacité juridique peuvent introduire une plainte par l'intermédiaire d'un représentant (*rapport annuel CSJ – 2003*).

Dans une deuxième phase, la CAE (AOC) va vérifier si le CSJ est habilité à examiner cette plainte. Les motifs de compétence ont été fixés par le législateur à l'article 259*bis*-15, §3 et correspondent à des plaintes concrètes de dysfonctionnements de la justice.¹⁶ La CAE (AOC) applique un cadre d'interprétation juridique relativement strict et rigide dans la détermination de sa compétence. Outre les motifs manifestes d'exclusion, il y a également la décision de déclarer une plainte manifestement non fondée (voir 5°). « *Le filtre doit être suffisamment large parce qu'il faut en première instance attirer l'attention des personnes responsables du bon fonctionnement de leur service sur les manquements (...)* » (*Rapport annuel CSJ – 2003*). Ce filtre doit faire en sorte que le justiciable fasse d'abord appel à d'autres moyens et procédures prévus par la loi. Il s'ensuit, dans la pratique, que la CAE (AOC) se déclare incompétente pour de très nombreuses plaintes. D'une part, le CSJ remplit une fonction de première ligne qui lui permet d'attirer les plaintes et, d'autre part, il les rejette en se construisant un filtre aux larges mailles. Si le CSJ n'est pas compétent, ses membres peuvent renvoyer vers une autre instance (avec devoir d'en informer le CSJ).

Dans une dernière phase, la commission délibère sur le bien-fondé de l'affaire. Sur la base des plaintes fondées, les commissions peuvent émettre une recommandation en vue de résoudre le problème ou formuler une proposition en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Elles peuvent aussi proposer une demande d'enquête particulière. Dans la pratique, ceci n'est que rarement voire jamais appliqué. L'examen du bien-fondé de l'affaire a été consolidé par l'article 259*bis*-15, du Code judiciaire.

Le justiciable n'est généralement pas conscient de ces critères d'exclusion. C'est à peine s'il sait que le CSJ ne peut jouer qu'un rôle consultatif et médiateur et qu'il ne dispose d'aucune voie de recours lui permettant de forcer la mise en oeuvre de la solution proposée.

3. Points de départ du groupe de recherche

Nous nous sommes inspirés de la recherche précédente pour formuler des principes de base et points de départ qui délimitent le modèle de plainte renouvelé.

Dans la présente note, nous avons tenté, autant que possible, de tenir compte de l'existence de multiples visions au sein de la magistrature, des sentiments qui se manifestent sur le terrain. En effet, pour qu'un système soit mis en oeuvre avec succès, il lui faut recueillir l'adhésion. Nul besoin d'être ambitieux si personne ne le soutient car il resterait alors lettre morte.

Nous pensons qu'une procédure de plainte sert un double objectif. Son premier objectif est de prendre au sérieux les plaintes des justiciables au sein de l'ordre judiciaire. Le sérieux avec lequel une plainte doit être traitée se traduit par le respect à l'égard du plaignant, les efforts pour examiner la plainte et l'éventuelle résolution de la plainte. Le second objectif est d'utiliser les plaintes pour signaler aux autorités compétentes des dysfonctionnements au sein de l'ordre judiciaire. Cette fonction de signal ne peut être remplie que si le premier objectif est poursuivi par tous les intéressés. Si les plaintes ne sont pas prises au sérieux, nous ne pouvons pas obtenir de tableau complet des dysfonctionnements. (*Voir aussi Hubeau B. et Van Zutphen N., VTOM Décret sur les plaintes, 4*). Nous rappelons ici à nouveau l'importance de comprendre *toutes* les plaintes relatives à l'appareil judiciaire, quelle que soit l'instance auprès de laquelle elle est introduite.

¹⁶ La CAE (AOC) du CSJ est légalement incompétente pour : les plaintes qui relèvent du droit pénal ou disciplinaire d'autres instances ; les plaintes qui ont trait au contenu d'une décision judiciaire ; les plaintes dont l'objectif peut ou pouvait être atteint par d'autres voies de recours ordinaires ou extraordinaires ; les plaintes qui ont déjà été traitées et ne comportent pas d'élément nouveau ; les plaintes manifestement non fondées.

Ces deux objectifs (prendre les plaintes au sérieux et la fonction de signal) ont également été postulés lors du lancement de la procédure de plaintes en 2000 au niveau du Conseil supérieur de la Justice. Après plusieurs années de fonctionnement, le CSJ a fait le bilan de la procédure. Il a constaté que les objectifs n'étaient pas atteints. Nous y reviendrons dans le texte.

Il est important de disposer d'un système pour le traitement des plaintes pour atteindre les objectifs susmentionnés. Les entretiens avec les gestionnaires de plaintes ont toutefois démontré la nécessité de guichets d'information de bonne qualité dans les palais de justice, auxquels les justiciables peuvent s'adresser pour soumettre leurs questions relatives au fonctionnement de l'appareil judiciaire. Une information et communication claire avec les justiciables peut prévenir ou résoudre des plaintes (*voir aussi : Kloeck K. et Van Dael E., 2004*). C'est pourquoi nous avons également accordé dans notre note une attention particulière à la ligne zéro ou à ces instances qui prodiguent des informations aux citoyens sur l'organisation et le fonctionnement de l'ordre judiciaire ou qui renvoient les citoyens vers l'instance adéquate. Nous pensons non seulement aux guichets d'information dans les palais de justice, mais aussi aux informations fournies par les maisons de justice ainsi qu'à l'accueil judiciaire assuré par des magistrats qui répondent à des questions (pas des plaintes) relatives à des dossiers concrets.

Une procédure de traitement des plaintes n'est pas la panacée. Même si la procédure est adaptée, il s'agit encore de tenir compte du caractère relatif des effets de toute forme de traitement des plaintes.

Les plaignants peuvent parfois adopter un comportement pathologique. Chaque instance de l'ordre judiciaire, de même que le CSJ, reçoit des plaintes de présumés querulents (les plaignants d'habitude) ou de « procéduriers pathologiques ». Il ressort toutefois des entretiens avec les gestionnaires de plaintes, mais aussi des analyses de dossiers, que le terme *querulent* est souvent défini de manière trop vaste et que, dans la pratique, le nombre de querulents est limité. L'existence de ce type de plaignants ne peut pas justifier que l'on néglige les plaintes des citoyens. Nous devons aussi distinguer les plaignants réguliers des querulents (*Van Zutphen N., UAMS, 17 novembre 2003 ; de Groot-Van Leeuwen, octobre 2003*). Les plaignants réguliers peuvent être des adultes qui préfèrent manifester leur mécontentement plutôt que de vivre d'amertume. Les plaignants réguliers peuvent également s'avérer des plaignants qui ne trouvent pas d'écho satisfaisant à leur plainte ou qui ne connaissent pas l'instance à laquelle ils peuvent s'adresser au sujet de leur plainte.

Les procédures de plaintes ont souvent tendance à s'édulcorer (*Ippel P., 1987, 102*). Le modèle que nous avons développé dans le cadre de cette recherche sur le renouvellement de la procédure de plaintes entend éviter pareil effet. Les plaintes doivent recevoir l'attention qu'elles méritent et être résolues dans la mesure du possible. C'est pourquoi un modèle réaliste est nécessaire pour tous les intéressés. Nous visons une uniformisation de la procédure de plaintes, ce qui signifie que nous voulons garantir une uniformité dans les normes et les règles de base, tout en respectant le contexte local. Notre travail ne vise donc pas l'uniformité mais l'uniformisation de la procédure, de l'enregistrement des plaintes et de la suite qui y est réservée, ainsi que de la centralisation des données enregistrées. L'objectif majeur est d'éviter ici que les plaintes ne soient négligées.

Lors de l'élaboration du modèle renouvelé, nous avons intégré un certain nombre de critères. Nous avons recherché une certaine uniformité de procédure au sein de tous les tribunaux sans formalisation ni judiciarisation excessives. La sécurité juridique requiert une formalisation, mais une formalisation trop rigide empêche toute rapidité de traitement. Une judiciarisation trop poussée du traitement des plaintes peut entraîner un durcissement du comportement et des réactions défensives (*Niemijer E. et Ippel P., 1994, 689*).

Les plaintes ont tendance à augmenter en cas de communication insuffisante avec le plaignant. Nous avons dès lors opté pour une communication claire avec le plaignant. Cela



signifie que nous estimons que la qualité de la correspondance prime sur la quantité. Un plaignant veut surtout une procédure honnête et une approche souple des plaintes. Or, sans un minimum de régulation de la direction, l'autorégulation ne fonctionne pas.

Nous avons également souligné l'aspect de la rapidité. La satisfaction face au traitement d'une plainte est étroitement liée au délai de traitement de la plainte. Lorsque le traitement traîne en longueur, la plainte augmente, ainsi que l'insatisfaction du plaignant. En fonction du contexte, une plainte doit être traitée dans un délai raisonnable.

Enfin, nous attachons beaucoup d'importance à un système d'enregistrement bien structuré. L'enregistrement des plaintes est très important à plusieurs égards. D'abord, il conditionne le suivi de l'état d'un dossier de plainte. En effet, sans système d'enregistrement, pas de contrôle des procédures. En outre, il sert un objectif encore plus pratique. Lorsque les plaintes sont enregistrées correctement, on peut, en effet, les collationner avec des plaintes déjà introduites antérieurement ou avec un dossier en cours qui fait l'objet de la plainte. L'enregistrement des plaintes vise un troisième objectif important : le CSJ peut extraire un certain nombre de variables fondamentales de cette base de données et ainsi remplir son obligation de rapportage vis-à-vis du parlement. Cette base de données constituera, en outre, une source d'informations précieuse pour toute recherche scientifique. En outre, la base de données permet au Conseil supérieur d'effectuer un contrôle sur le traitement des plaintes de première ligne.

Dans le cadre des possibilités et des limites de l'enregistrement, nous avons également examiné le degré d'application de cet enregistrement dans le système Phénix. Nous y revenons au chapitre Enregistrement.

4. Critiques du système actuel

4.1. Système des tribunaux et des parquets

Les systèmes utilisés par les tribunaux et les parquets sont parfois bien développés, mais ne présentent aucune uniformité. Même au sein d'une même juridiction, le système de la justice de paix diffère de celui de la première instance et de l'appel. Il est dès lors impossible de comparer les résultats.

Le plaignant n'a aucune certitude que sa plainte sera traitée. Le plaignant dépend de l'appréciation du magistrat : celui-ci a-t-il le temps, dispose-t-il des moyens nécessaires et considère-t-il les plaintes comme importantes ?

Les tribunaux et les parquets évitent toute forme de publicité, à l'égard du citoyen ou du justiciable, concernant leur système de traitement des plaintes parce qu'elle risquerait d'attirer d'autres plaintes. Ils ne disposent pas de la capacité (humaine et matérielle) pour le convertir en véritable service public professionnalisé. Ils traitent uniquement les plaintes qui leur sont adressées spontanément par le plaignant ou qui leur parviennent par le biais d'une autre instance.

Certains magistrats s'attachent à ce que les plaintes soient prises au sérieux. Ils ont élaboré leur propre méthode de traitement systématique des plaintes. Au cours de la série d'entretiens, nous avons également rencontré des magistrats qui ne prenaient pas les plaintes au sérieux. Ils assimilaient très rapidement les plaignants d'habitude à des querulents. Certains magistrats considèrent qu'une plainte est résolue lorsqu'ils renvoient une lettre type. Ils négligent une motivation claire et simple de la décision. Certains magistrats analysent les plaintes d'un point de vue très juridique. D'autres pensent que le meilleur service à rendre au justiciable est d'exécuter rigoureusement leur tâche principale de juge ou de magistrat de parquet.

La plupart des magistrats soulignent également leur faible informatisation. Notre question sur l'enregistrement électronique leur est apparue comme une plaisanterie de mauvais goût.

4.2. Système du CSJ¹⁷

Nous avons constaté que le CSJ n'est pas suffisamment connu du grand public. C'est pourquoi de très nombreuses plaintes parviennent à des instances parlantes pour le justiciable (le service public fédéral, l'ombudsman régional ou fédéral, le ministre, le Roi, ...). Ces services ou instances transmettent les plaintes au CSJ ou à l'instance juridique concernée. Dans l'intervalle, on a déjà perdu beaucoup de temps lorsque la plainte parvient au CSJ.

Trop souvent, le Conseil supérieur doit déclarer la plainte irrecevable ou se déclarer incompétent. Dans le premier cas, le plaignant a l'occasion de combler ses lacunes, dans le second cas, la CAE doit informer le plaignant de son incompétence et renvoyer le plaignant. On perd à nouveau un temps précieux. En analysant les dossiers, nous avons constaté que le devoir moral de renvoi n'était pas toujours strictement suivi.

¹⁷ 2.3.2 se base sur des entretiens avec les membres du CSJ dans le cadre de la recherche, sur des rapports annuels du CSJ et sur l'analyse de dossiers clôturés au CSJ.



Ce que le justiciable semble considérer comme une plainte s'avère souvent une simple demande d'éclaircissement sur l'état du dossier ou l'évolution de la procédure concrète. Si la plainte était directement adressée au tribunal ou au parquet où le dossier est traité, le justiciable pourrait être aidé beaucoup plus rapidement. Ceci, toutefois, à la condition que le siège ou le parquet concerné dispose de moyens bien développés pour pouvoir aider adéquatement le plaignant qui demande des informations (voir : ligne 0 et 1^{re} ligne).

En raison de la continuité réduite de la CAE (AOC), les plaintes ont une durée de vie très longue. En principe, la commission se réunit toutes les deux semaines. Les entretiens nous ont permis de conclure que, dans la pratique, il est fréquent qu'il s'écoule un mois ou plus avant que la commission puisse se réunir. Par ailleurs, la durée trop courte des réunions ne permet pas toujours de tout traiter en profondeur et les membres ne sont pas toujours tous présents (à l'heure).

Pour le CSJ, il est impossible de s'assurer du suivi des plaintes qui ont été renvoyées. Il manque au CSJ, comme aux sièges et aux parquets étudiés, une politique des plaintes qui garantisse une égalité de traitement d'évaluation des plaintes similaires. Les instances de plaintes fonctionnent au cas par cas.

Les méthodes de traitement de la commission de plaintes francophone et néerlandophone sont significativement différentes. C'est ainsi que la commission francophone applique les exigences de la recevabilité de manière beaucoup plus stricte que la commission néerlandophone et que les lettres que la commission francophone adresse aux plaignants ont un autre ton que les lettres de la commission néerlandophone. Il existe également, entre les deux commissions, une différence dans la répartition des tâches relatives au traitement des plaintes.

Le CSJ remplit une fonction de signal à l'égard des autorités. Il possède, en interne, un système d'enregistrement des plaintes dont il fait annuellement rapport au parlement. L'objectif est de dénoncer, par ces données, un certain nombre de dysfonctionnements de l'ordre judiciaire et de faire des recommandations en vue d'y remédier. La plupart des instances judiciaires ne disposent pas de système d'enregistrement. Certaines ne sont pas encore automatisées. Certains magistrats ont développé un système d'enregistrement propre, qu'il soit automatisé ou non. A ce jour, si l'on se représente clairement les tâches que le CSJ exécute en matière de traitement des plaintes, l'idée que l'on peut se faire du traitement des plaintes au niveau de la justice reste toutefois fragmentée et morcelée.



PARTIE II

1. Définition de la plainte

Toute plainte est un conseil gratuit. Cela ne signifie toutefois pas qu'une instance doive être brusquement inondée de plaintes. Il y a d'abord un décalage entre ce qu'un plaignant présente comme une plainte et le contenu réel de la plainte. Ce que le justiciable présente comme une plainte peut répondre, après analyse, aux caractéristiques d'une demande d'information, d'une déclaration (*Van Zutphen N., UAMS – 2003*) ou d'une demande d'explication sur le contenu d'un dossier. Seul un nombre limité des plaintes introduites par le plaignant doit être réellement traité comme une plainte.

Il est extrêmement important, pour élaborer le modèle de plainte, de déterminer la portée de la définition de la plainte. Dans le cadre du présent modèle de plaintes, est considérée comme plainte au sens large: [traduction libre] "*toute manifestation ou expression latente d'insatisfaction d'un justiciable à l'égard d'un aspect de l'appareil judiciaire ou d'un service de justice fourni*"¹⁸. Cette définition est très large et comporte tout à la fois des demandes d'informations, des déclarations, des questions sur des dossiers et des plaintes au sens strict.

Une définition large du concept de plainte est d'autant plus nécessaire qu'une plainte au sens strict résulte souvent d'un processus, notamment de la conversion d'une insatisfaction ou d'une désinformation en une insatisfaction ou méfiance profonde à l'égard de la justice. Nous expliquons brièvement ce processus. De nombreuses plaintes, qui parviennent parfois à des instances supérieures, sont le résultat d'une désinformation antérieure, ne trouvent pas d'oreille attentive, sont baladées d'un endroit à l'autre ou ne savent pas à qui ou à quelle instance s'adresser. Lorsque les gens ne savent pas où recueillir l'information relative à la justice, ou lorsqu'ils ne reçoivent aucune aide extérieure ou qu'ils ne sont pas orientés vers la bonne instance, ce manque d'information ou de connaissance peut donner lieu à une plainte au sens strict.

Aussi la définition de la plainte au sens large doit-elle rester aussi vaste que possible de manière à pouvoir inclure les plaintes potentielles. En effet, une bonne approche de ces plaintes potentielles peut prévenir le développement d'une plainte réelle. Aussi, notre modèle confère-t-il un rôle important à la ligne zéro, qui se voit assigner une mission essentielle d'explication, d'information et de renvoi, ou se voit conforter dans cette fonction. La ligne zéro traite les prises de contact suivantes:

- **Communication:** la communication d'un fait présumé punissable par un citoyen. Une telle communication doit être adressée à la police (au parquet).
- **Demande générale (d'informations):** demande sur les aspects formels du fonctionnement de l'appareil judiciaire à laquelle on peut répondre sans connaissance des données du dossier personnel.
- **Demande relative au dossier:** demande à laquelle on ne peut répondre qu'après examen du dossier du justiciable. La réponse reste neutre sans appréciation des éléments de fait du dossier.

En ce qui concerne le contenu de la ligne zéro, de plus amples explications sont proposées dans le chapitre suivant.

¹⁸ Basée sur la définition de POL H., dans: *Effectief klachtenmanagement. Als instrument voor verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid*. P.49 et sur la définition de l'ombudsman flamand dans: *Jaarverslag 2002*, p. 31.

Il y a toutefois lieu de réduire la portée de la définition pour la première ligne (le siège et le parquet). Aussi, en ce qui concerne le traitement des plaintes par l'ordre judiciaire, appliquerons-nous la définition suivante: "*toute manifestation d'insatisfaction d'un justiciable à l'égard du fonctionnement de l'ordre judiciaire*". Nous entendons en premier lieu par justiciable, *justiciable dans la procédure de plaintes*. Cette définition s'applique au traitement des plaintes de première et de deuxième ligne, sachant que la première ligne comporte une condition supplémentaire, à savoir que *l'intérêt personnel du justiciable doit être clair*. Pour la première ligne, cette condition supplémentaire est ajoutée à la déclaration de recevabilité d'une plainte (voir *infra*). Les plaintes qui correspondent à cette définition sont actuellement les seules plaintes encodées dans la base de données.

Dans ce cadre, nous associons la plainte au sens strict à trois éléments distincts: toute manifestation d'insatisfaction (le plaignant signale qu'il est insatisfait par rapport à un aspect du fonctionnement de l'ordre judiciaire); tout justiciable; tout fonctionnement spécifique de l'ordre judiciaire. Le règlement des plaintes précise ce que nous entendons par ordre judiciaire:

(Art. 1.3) Par 'ordre judiciaire', nous entendons dans ce règlement: les magistrats et les magistrats suppléants des cours et tribunaux, les magistrats près les parquets, les secrétaires de parquet et les greffiers, tout autre personnel des greffes et parquets, cours et tribunaux et les personnes désignées au niveau judiciaire.

Cette définition englobe donc toute personne, magistrate ou désignée par un magistrat, qui participe à la procédure.

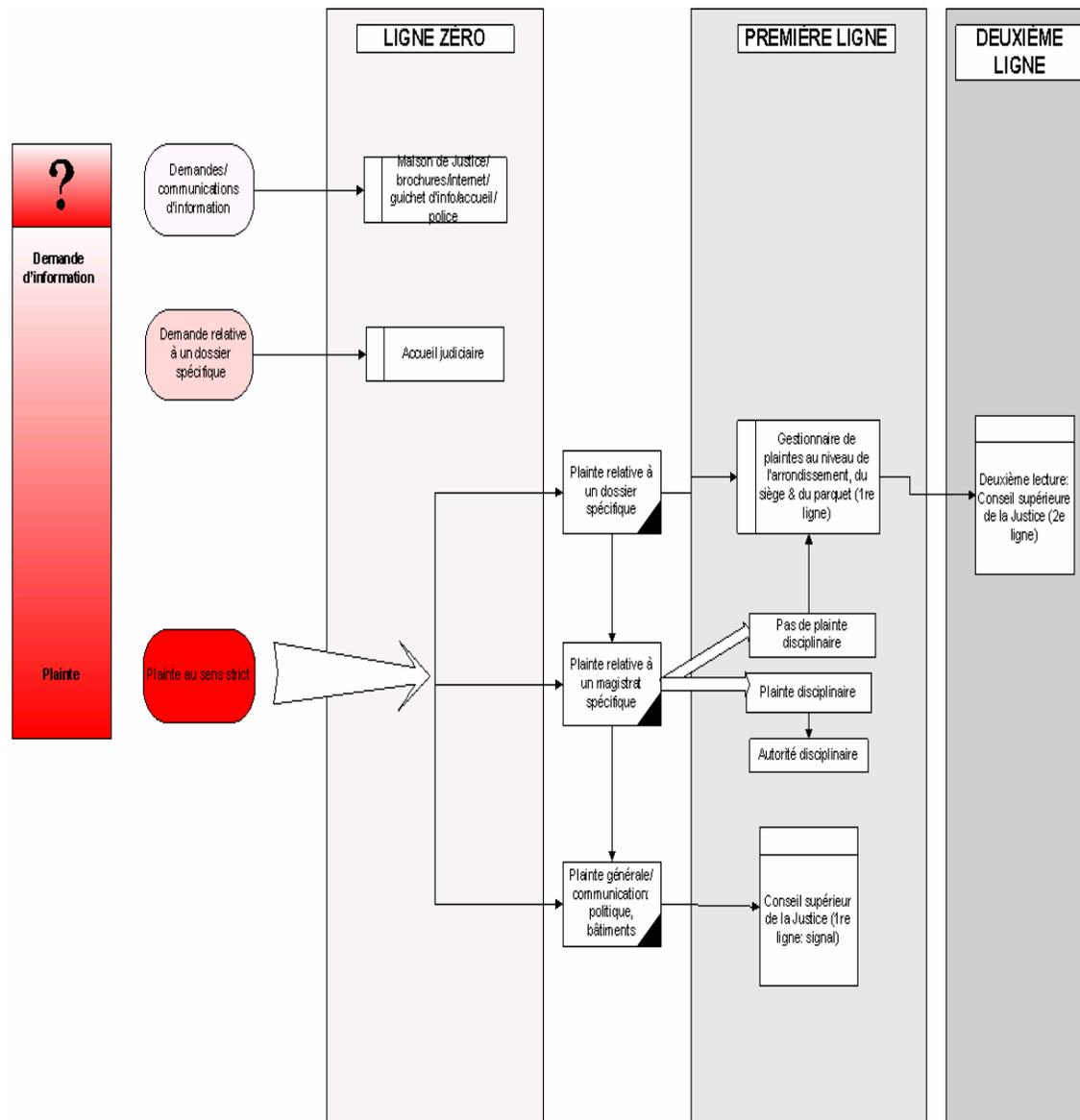
Cette définition au sens strict comporte quatre éléments subsidiaires distincts:

Définition au sens strict: **Plainte: "toute manifestation d'insatisfaction d'un justiciable à l'égard du fonctionnement de l'ordre judiciaire"**

La plainte peut encore être subdivisée en:

1. plainte sur le **contenu d'une décision de justice**. Les plaintes sur le contenu du dossier font partie de la décision de justice. Pour résoudre ces plaintes, il existe d'autres voies de recours. Elles sortent du cadre de la recherche.
2. plainte sur la **politique suivie**: un justiciable actif peut faire état de manquements politiques au niveau de la justice (la législation, l'infrastructure, ...) sans y avoir d'intérêt direct personnel (*Vlaamse Ombudsdienst, 2002.*). Les plaintes sur la politique suivie ne peuvent généralement pas être résolues immédiatement, mais possèdent néanmoins une certaine valeur de signal adressé aux autorités qui peuvent, à moyen terme, intégrer ces signaux dans leurs lignes de politique. Ces plaintes sortent du cadre de la recherche et relèvent de la responsabilité de la deuxième ligne.
3. plainte sur le **fonctionnement de l'ordre judiciaire**. Ces plaintes constituent le noyau du système des plaintes et sont traitées en premier lieu par la première ligne.
Une **plainte disciplinaire** (plainte sur l'attitude d'un magistrat vis-à-vis du justiciable laquelle donne lieu à une procédure disciplinaire) peut constituer un sous-groupe de ces plaintes, mais elles peuvent donner lieu à une procédure disciplinaire et quitter ainsi, dès ce moment-là, le cadre du présent système de plaintes.

2. Le nouveau modèle de plainte



Nous avons opté pour une procédure de plaintes à deux niveaux, précédée par une phase préventive importante : la ligne zéro.

Cette ligne zéro consiste essentiellement dans la communication d'informations et le renvoi. La première ligne reprend l'enregistrement et le traitement des plaintes. Cette ligne intervient au niveau des tribunaux et des parquets, avec le gestionnaire de plaintes (tant au front office qu'au back office) comme figure centrale. Celui-ci prend la plainte en charge, conformément au règlement des plaintes. Enfin, il est possible de demander une seconde lecture de la plainte au Conseil supérieur de la Justice en cas d'insatisfaction du plaignant à propos du traitement de première ligne réservé à la plainte. Un rôle est ici réservé au gestionnaire de plaintes du CSJ et au gestionnaire de plaintes de première ligne.

2.1. La ligne zéro

Selon nous, la ligne zéro est de grande importance dans le système de traitement des plaintes. La diffusion d'informations de qualité (tant générales que relatives à un dossier spécifique) peut par ailleurs éviter la montée de l'insatisfaction (qui résulte dans une plainte). L'étude a montré que les services prévus pour la ligne zéro sont insuffisamment connus ou développés pour pouvoir répondre à la demande d'informations. C'est pourquoi nous insistons à nouveau sur la fonction de la ligne zéro comme guichet d'informations des palais de justice et des maisons de justice. C'est pour cette raison aussi que nous proposons un troisième service pour la ligne zéro: l'accueil judiciaire.



2.1.1 Le guichet d'information du palais de justice

Pendant les interviews, les magistrats ont insisté sur l'importance de disposer d'un bon guichet d'information ou d'un bon accueil. L'analyse des plaintes a également révélé que la communication de bonnes informations de base peut prévenir de nombreuses insatisfactions. Un accueil efficace et chaleureux prévient l'amertume au sujet du fonctionnement de l'ordre judiciaire et exerce ainsi une influence préventive indirecte sur la naissance des plaintes. Les personnes qui remplissent la fonction de guichet doivent avoir une bonne connaissance de la pratique quotidienne au sein du palais de justice. Elles doivent pouvoir orienter les personnes dans le palais et savoir qui exerce quelle fonction. Il ne nous semble pas nécessaire que ces personnes aient bénéficié d'une formation préalable spécifique pour accomplir cette tâche. Il appartient davantage aux responsables de l'ordre judiciaire de familiariser ces personnes avec leur environnement de travail et de les stimuler à suivre des recyclages. Enfin, il est important que ces personnes aient une connaissance suffisante des langues.

Ce guichet constitue une véritable carte de visite du palais de justice. Il doit être accueillant pour le justiciable. Un petit coin vitré, désordonné, n'est pas très accueillant et complique la demande d'information. Outre l'attention qu'il y a lieu d'accorder à l'amabilité du personnel d'accueil, nous recommandons de ne pas négliger l'infrastructure nécessaire à l'amabilité de l'accueil. En effet, l'accueil commence à l'entrée du palais.

2.1.2. Les maisons de justice

Conformément à la mission légale¹⁹, nous aimerions souligner les tâches suivantes de la ligne zéro pour les maisons de justice:

- communication d'informations générales
- renvoi vers d'autres instances - dispatching

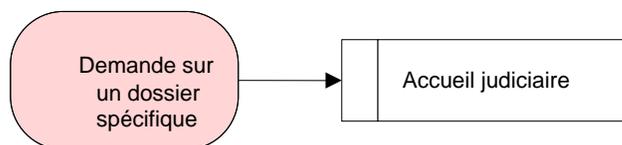
Les maisons de justice sont organisées par arrondissement judiciaire. Elles ont été érigées au centre des villes et se profilent comme des instances à la portée de tous et faciles d'accès. En outre, la maison de justice est une institution plus proche du citoyen qui offre ses services à tous ceux qui entrent en contact avec le monde judiciaire ou qui recherchent des informations²⁰.

La prestation de service des maisons de justice présente également l'avantage que le client peut décider s'il a besoin d'un entretien avec l'assistant de justice ou l'avocat de l'aide juridique.²¹

La **fonction de ligne zéro** de la maison de la justice, et notamment la communication d'information au sujet de la procédure judiciaire, peut prévenir de nombreuses plaintes, sans toutefois appartenir en tant que telle au traitement de la plainte au fond.²²

Pour l'instant, les maisons de justice enregistrent les demandes d'informations dans leur propre système d'enregistrement. Comme les clients sont traités de manière anonyme, ces demandes d'informations ne sont pas identifiables. Pour le Conseil supérieur (mais également pour les tribunaux et parquets mêmes), il est toutefois important de connaître la teneur de ces demandes d'informations. On peut ainsi combler des lacunes dans la communication d'informations et entreprendre des démarches. Le traitement anonyme ne permet pas de reprendre ce type de demandes d'informations dans le système d'enregistrement des plaintes, mais nous estimons qu'un rapport annuel sur ces demandes d'informations donnerait un meilleur aperçu des imprécisions et incertitudes à l'égard de la justice.

2.1.3. L'accueil judiciaire



L'examen des dossiers de plainte a montré que de nombreuses plaintes sont nées de demandes d'informations restées sans réponse au sujet d'un (de leur) dossier. Il nous semble indiqué de prévoir un endroit où des personnes peuvent s'adresser au sujet d'un (de leur) dossier spécifique. Voici des exemples de questions fréquemment posées : pourquoi mon dossier a-t-il été classé sans suite, combien de temps peut durer ma procédure, que

¹⁹ L'une des missions des maisons de justice consiste à "accueillir les utilisateurs de la maison de justice et leur communiquer des informations, et avis, les renvoyer vers les instances compétentes". Elles ont également pour mission légale de "signaler les besoins et nécessités sur le terrain".

Circulaire ministérielle du 23 juin 1999 fixant les instructions de base destinées aux maisons de justice. MB 29/06/1999.

²⁰ Brochure d'informations sur les maisons de justice. www.just.fgov.be

²¹ Ordre de service concernant le fonctionnement de première ligne au sein des maisons de justice, 3/DG/14/03

²² Comme il est indiqué dans l'introduction de ce document, nous avons initialement attribué un rôle central à la maison de justice dans la procédure de plaintes, essentiellement pour des raisons d'accessibilité. Le justiciable pourrait se présenter à la maison de justice pour introduire une plainte. Les collaborateurs de la maison de justice pourraient fournir le soutien nécessaire au justiciable pour formuler clairement la plainte. Dans ce scénario, la maison de justice avait la tâche de renvoyer la plainte au gestionnaire de plaintes compétent au sein de l'ordre judiciaire, mais pas avant un premier enregistrement. L'étude a cependant clairement démontré que les maisons de justice n'étaient pas prêtes à accepter ce scénario pour plusieurs raisons. Pour de plus amples informations, voir page 7.

s'est-il passé depuis dans mon dossier... A l'instar de Hasselt²³, nous proposons d'attribuer cette tâche à un accueil judiciaire qui pourrait, par exemple, se composer de juristes de parquet au sein des parquets et de référendaires au sein des sièges. Ceux-ci ont le droit de consulter les dossiers (et peuvent, en outre, demander de nombreuses informations au TPI), ils sont probablement familiarisés avec les décisions judiciaires et ont, sur le plan pratique, plus de possibilités de contact avec les magistrats du siège et du parquet. En outre, il nous semble intéressant d'apprendre à traduire un dossier juridique en des termes simples destinés à des non avertis. Enfin, le justiciable pourrait le percevoir comme le signe d'une volonté de ne pas former des magistrats en marge du monde réel. En effet, le contact avec le citoyen nous semble un élément important de leur(s) formation et/ou activités.

Les juristes de parquet et référendaires du siège peuvent, dans le cadre de leurs activités et à tour de rôle, recevoir des personnes qui ont des questions concernant leur dossier. Ils pourraient, par exemple, organiser une consultation spontanée ou sur rendez-vous. Le barreau/l'accueil du tribunal/du parquet pourrait l'organiser. Si cela répond non seulement à une demande évidente du citoyen, cela peut également décharger d'autres entités du parquet et du tribunal. L'accueil est ainsi souvent confronté à toutes sortes de questions juridiques. Par ailleurs, les substituts ou présidents sont moins perturbés dans leur travail lorsque les informations sont rationalisées et que les juristes de parquet/référendaires font office de filtre. En ce qui concerne les juristes du parquet, un élément important de leur tâche concerne, selon nous, l'assistance aux magistrats.

Si, après avoir reçu cette information, le justiciable éprouve encore un sentiment d'insatisfaction à propos d'un dossier, il lui reste toujours la possibilité de déposer plainte auprès du gestionnaire de plaintes d'un parquet ou d'un tribunal.

2.1.4. Conclusion pour la ligne zéro

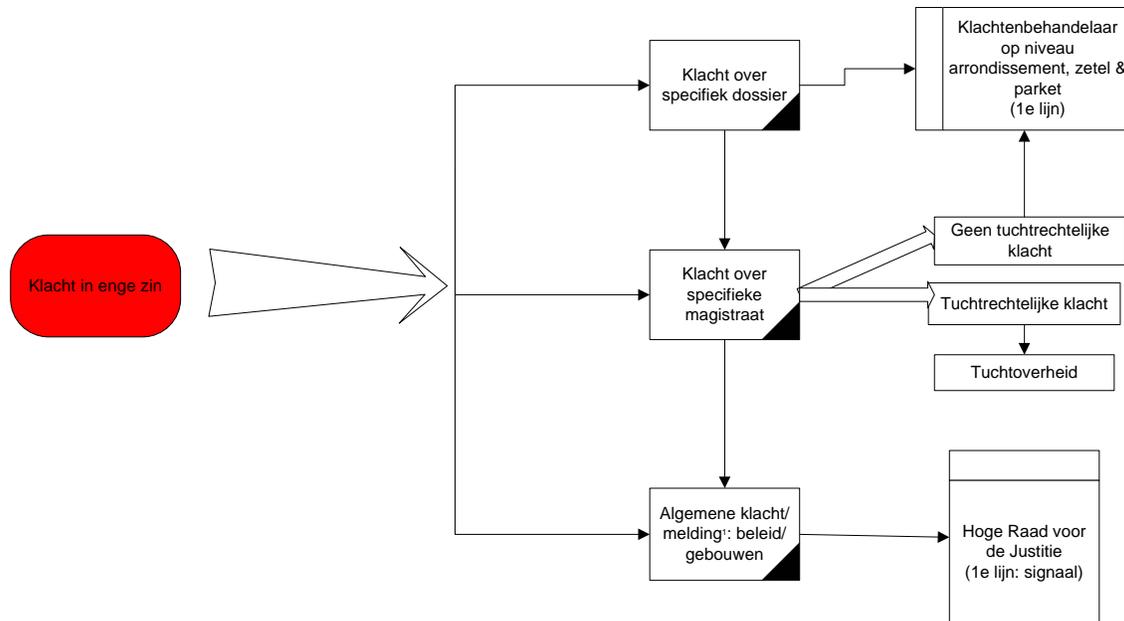
Le développement en ligne zéro d'un système clair de communication d'informations constitue un élément essentiel du traitement des plaintes. La meilleure façon de traiter les plaintes reste de les éviter. En créant des points d'informations clairs recueillant diverses demandes d'informations, on pourra satisfaire une partie des plaignants et le traitement des plaintes ne se limitera plus à une lutte contre les symptômes. Le guichet d'informations dans l'enceinte du palais de justice est l'un des piliers importants d'une justice conviviale. L'accueil judiciaire est important en ce qu'il peut apporter une plus-value aux personnes empêtrées dans une procédure judiciaire dont elles ignorent les implications et pour lesquelles elles ne savent à qui s'adresser. L'explication et la clarification de la politique judiciaire aux citoyens nous semblent donc constituer l'un des piliers d'une justice de qualité.

Les maisons de justice, auxquelles nous avons initialement octroyé un rôle considérable dans le système de traitement effectif des plaintes doivent se profiler plus clairement en tant qu'instance de ligne zéro afin de toucher un plus vaste public.

2.2. Première ligne²⁴

²³ Le projet Van op de trede naar het parket. Pour de plus amples informations, consultez le site de la Fondation Roi Baudouin: http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=127&id=4316

²⁴ Objet non éditable.



Au niveau du siège et du parquet de chaque *arrondissement judiciaire*, une personne doit être officiellement désignée comme point de contact des plaintes. Il ne s'agit **pas** d'un ombudsman, mais d'un *gestionnaire de plaintes*. Le gestionnaire de plaintes pourrait être issu de l'instance judiciaire, et également clairement apparaître comme point de contact vis-à-vis de l'extérieur et le faire savoir (*front office*). Pour la première ligne, le traitement des plaintes au fond est alors effectué par le *back office* (le chef de corps ou tout autre magistrat). Dans ce modèle, le *front office* effectue le suivi du traitement des plaintes et veille à ce qu'il ait lieu conformément au *règlement des plaintes et aux normes de l'ombuds*, et à ce qu'il en soit fait *rapport* (voir 7) au CSJ par le biais d'un système automatisé.

Ce gestionnaire de plaintes interne (*front office*) n'est **pas** un ombudsman, étant donné qu'il s'agit d'un traitement *interne* (le traitement par un médiateur est toujours externe). Un certain nombre de règles/normes ne peuvent dès lors pas être garanties (comme l'indépendance complète). Le gestionnaire de plaintes doit veiller à ce que des normes, telles l'indépendance et l'impartialité de jugement soient respectées autant que possible. La possibilité, pour un justiciable, de s'adresser à la deuxième ligne, garantit dans une certaine mesure ces exigences.

2.2.1. Front office – Back office

Dans notre modèle, nous parlons d'un *front office* et d'un *back office*. Le *front office* où le gestionnaire de plaintes incarne le traitement des plaintes pour le citoyen. Il réceptionne les plaintes, est responsable de *toutes* les communications avec le plaignant et sert de point de contact unique. Le *front office* est également responsable du suivi du traitement des plaintes et du premier enregistrement de celles-ci.

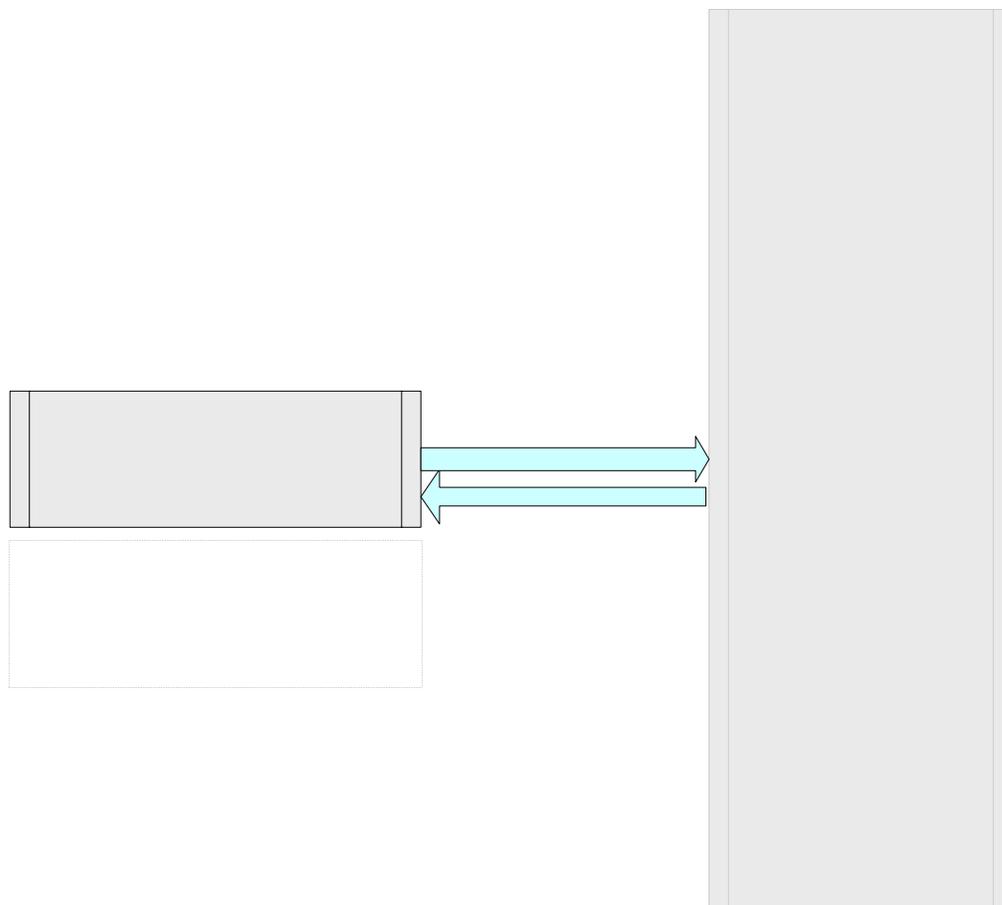
Le *back office* comprend tout l'arrondissement judiciaire où siège le gestionnaire de plaintes. Le gestionnaire de plaintes pourrait, pour le traitement au fond de la plainte, faire appel au chef de corps, qui pourrait déléguer la plainte à un magistrat concerné ou à un magistrat qui connaît le dossier. Celui qui traite la plainte au fond (*back office*) enregistre les différentes étapes du traitement, ainsi que toute décision prise. Il communique à ce sujet avec le *front office*. Comme suggéré précédemment dans ce modèle, le *front office* est le seul à communiquer avec le plaignant. Une fois la plainte traitée par le *back office*, il appartiendrait au *front office* de transmettre l'issue du traitement de la plainte au plaignant. Le *front office*

serait ainsi également chargé du suivi du traitement des plaintes et du respect du règlement des plaintes.

2.2.2. Gestionnaire de plaintes

Comme nous l'avons suggéré, un gestionnaire de plaintes – front office (magistrat comptant plusieurs années d'expérience – voir règlement de plainte) pourrait être désigné ou élu par siège et par parquet d'un *arrondissement judiciaire*. Il serait responsable du traitement des plaintes du siège ou du parquet de cet arrondissement pour un délai fixé à l'avance (par ex. 4 ans)²⁵. Lorsqu'une cour d'appel siège dans cet arrondissement, nous proposons que le gestionnaire soit également le point de contact de ces plaintes. Lors des projets pilotes, il a été suggéré que ce serait mieux que ce gestionnaire vienne du degré d'appel. A Bruxelles, nous prévoyons quatre gestionnaires de plaintes, deux pour les plaintes francophones et deux pour les plaintes néerlandophones (chaque fois répartition siège/parquet). En outre, les gestionnaires de Bruxelles pourraient également faire office d'interlocuteur pour les plaintes concernant la Cour de cassation. Notre modèle compte un total de 56 gestionnaires de plaintes. Selon la charge de travail (soit le nombre de plaintes qui doivent être traitées annuellement), il pourrait s'avérer nécessaire de les dispenser en tout ou en partie d'autres tâches. Pour l'instant, cette charge de travail est toutefois inconnue (tous les arrondissements ne disposent pas d'un aperçu du nombre de plaintes recueillies). Il serait dès lors nécessaire de faire une estimation de la charge de travail qu'entraînerait cette nouvelle procédure du traitement des plaintes au siège et au parquet de chaque arrondissement judiciaire. A ce moment-là, on pourrait également évaluer dans quelle mesure ces gestionnaires de plaintes ont besoin de l'assistance des référendaires ou juristes de parquet. Vu que la majorité des gestionnaires de plaintes des arrondissements plus petits combinerait leur tâche de traitement des plaintes avec leurs autres tâches de magistrat, il nous semble plus pratique que le gestionnaire de plaintes siège au palais de justice.

²⁵ Au départ, pour garantir la clarté vis-à-vis de l'extérieur, nous voulions limiter le nombre de gestionnaires de plaintes à un par arrondissement judiciaire. Les interviews ont cependant révélé que le fonctionnement du siège et du parquet était trop différent pour être compris et jugé par une seule et même personne. De ce fait, et pour des raisons plutôt pragmatiques, nous avons opté pour deux gestionnaires de plaintes par arrondissement judiciaire.



2.2.3. Justification

Nous pouvons opter pour le traitement des plaintes des citoyens par les instances judiciaires elles-mêmes, à partir d'un certain nombre de constats.

En **premier lieu**, traiter les plaintes dans le contexte de leur émergence présente un avantage en raison de la proximité entre le gestionnaire de plaintes et le plaignant. Etant donné que l'instance judiciaire (le tribunal, le parquet, la cour ou le parquet général) est connue du plaignant (sinon, il n'y aurait pas de plaintes), il est moins compliqué d'introduire une plainte auprès de l'instance judiciaire qu'auprès du CSJ. En outre, les tribunaux et les parquets sont, pour le citoyen, un terrain plus connu que le Conseil supérieur. La condition, toutefois, est que le plaignant sache qui remplit telle et telle fonction et où s'adresser. Les maisons de justice et le guichet d'informations du palais de justice peuvent jouer un rôle important de guidage dans les arcanes du système judiciaire.

En **deuxième lieu**, il y a la documentation sur la gestion des plaintes qui énonce les avantages d'un traitement interne des plaintes. Un service de qualité d'une autorité requiert, en effet, l'existence d'un bon traitement interne des plaintes²⁶ et une certitude que les citoyens peuvent s'adresser à elle en cas de problème de procédure. Le décret sur les plaintes²⁷ de la Flandre indique que tout le monde a le droit d'introduire gratuitement une

²⁶ Service de l'ombudsman flamand, *Jaarverslag 2003*, p. 11.
<http://www.vlaamseombudsdienst.be/JV%202003%20VI.%20ombuds.pdf>

²⁷ Décret du 1^{er} juin 2001 octroyant un droit de réclamation à l'égard d'administrations, *M.B.*, 17/07/2001.

plainte auprès d'une institution concernant ses actes et son fonctionnement, laquelle devra veiller à un traitement adéquat des plaintes orales et écrites.

En **troisième lieu**, le traitement interne des plaintes présente également une plus-value importante pour l'institution elle-même. C'est ainsi que les plaintes offrent à une organisation la possibilité de s'améliorer dans différents domaines²⁸. Les plaintes de citoyens sont le baromètre de la société. Parallèlement, un traitement qualitatif et systématique des plaintes peut être perçu comme une forme de service public, ce qui peut accroître la confiance dans le bon fonctionnement de l'ordre judiciaire. Tout le monde sait que cette confiance a été fortement ébranlée ces dernières années²⁹. La condition *sine qua non* consiste dès lors à développer une procédure correcte qui permettrait également au plaignant d'avoir véritablement confiance dans le système en tant que tel. Il ne suffit donc pas de désigner un point de contact si celui-ci ne s'accompagne pas d'un suivi correct des plaintes. En outre, plusieurs aspects importants doivent être pris en compte comme un délai de traitement raisonnable, une analyse correcte des faits, une motivation correcte des réactions éventuelles et le traitement d'une plainte par une autre personne, si possible plus haut placée que la personne qui fait l'objet de la plainte³⁰.

Le règlement des plaintes, dont nous avons élaboré une version pour la première ligne et pour la deuxième ligne - une première version spécifiquement adaptée au projet pilote, une deuxième version adaptée à la note des plaintes qui a été retravaillée - doit pouvoir garantir un service minimum au citoyen. En outre, le règlement des plaintes peut être contrôlé par le CSJ, vu que celui-ci suivra le traitement des plaintes en deuxième ligne (voir 5.3.).

En **quatrième lieu**, nous avons constaté, au cours des entretiens avec les magistrats, qu'une majorité d'entre eux avait exprimé une préférence pour le traitement des plaintes par leurs propres soins en évoquant plusieurs raisons.

C'est ainsi qu'un avocat général s'est exprimé sur l'importance de la tâche de contrôle dévolue au parquet général: *"Il faut que nous, on soit efficace, performant, pour effectivement opérer ce contrôle grâce aux plaintes. (...) Pour ce qui concerne un dysfonctionnement nié, un problème d'incompétence ou de mauvaise [mauvais] traitement par un magistrat, je crois que c'est toujours l'autorité judiciaire qui doit le traiter parce que ça peut être lié aussi à [à] un problème de discipline, un[e] mauvais[e] qualité de travail, une mauvaise organisation... il faut que l'on [qu'on] le sache. Sinon on ne sait pas le [y] remédier"*.

En **cinquième lieu**, le traitement au niveau de l'ordre judiciaire devrait être synonyme de traitement plus rapide. En effet, le fait que l'information généralement nécessaire au traitement de la plainte est présente au sein de l'autorité judiciaire elle-même signifiera qu'un traitement interne de la plainte peut être plus rapide qu'un traitement renvoyé vers une instance extérieure. En 2004, il pouvait s'écouler jusqu'à 384 jours avant qu'un dossier ne soit bouclé au niveau du CSJ. [traduction libre] «*Pour des raisons d'efficacité, il est indiqué que les plaintes soient traitées par l'instance la plus proche du plaignant*»³¹. Certains ajoutent que les plaintes doivent être traitées par quelqu'un qui connaît et comprend le système, soit idéalement, quelqu'un issu de l'ordre judiciaire. En outre, [traduction libre] "*on doit nous permettre d'exercer notre fonction légale mais aussi nous aider à résoudre les plaintes. Car personne n'a intérêt à ce que les plaintes se multiplient. Ceci ne profite pas à la justice. Nous sommes un service public, notre rôle est d'aider les gens même en tant que ministère public*"³².

²⁸ POL, H., *Effectief Klachtmanagement*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999, p. 29.

²⁹ Goethals J. Lemaitre A., e.a., *Justitie in vraag gesteld*, Gent, Academia Press, 2005, 1-3

³⁰ Médiateur de la Ville d'Anvers, *Jaarverslag 2002*, Anvers, 2003, p. 11.

³¹ Interview magistrature, 2004

³² Interview magistrature, 2004

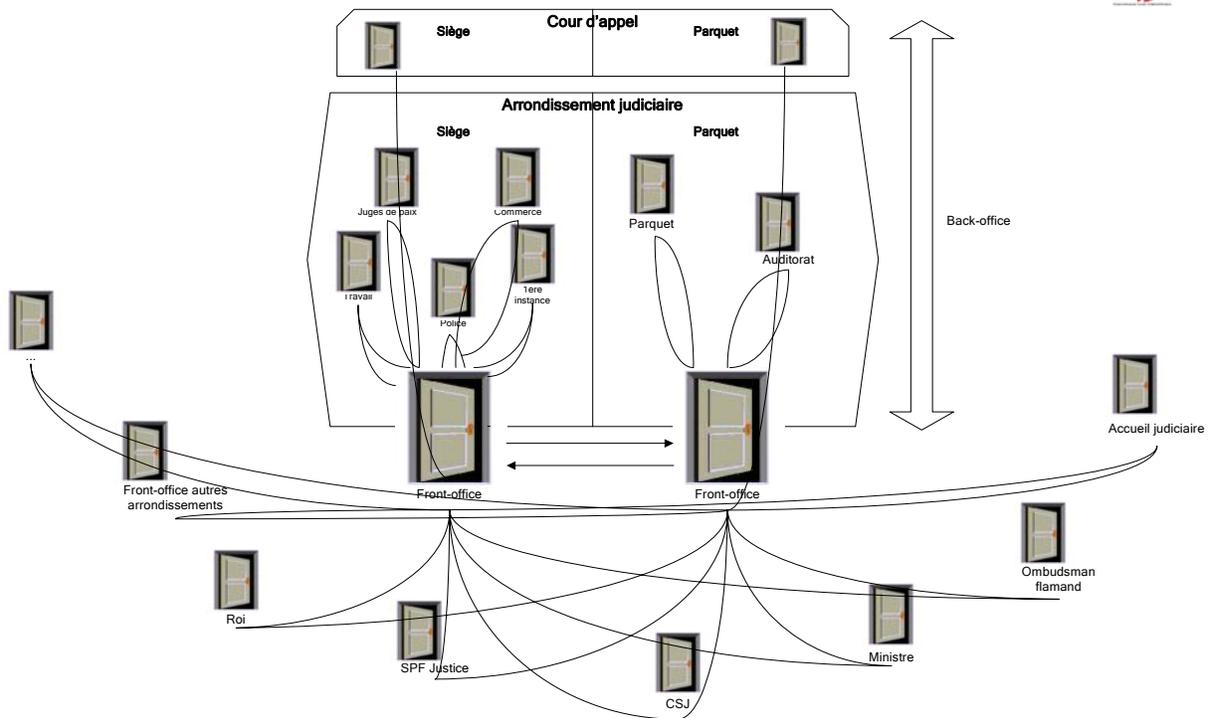


L'argument '*information*' revient régulièrement. En effet, traiter les plaintes consiste souvent à s'occuper de dossiers spécifiques, présents au parquet ou au tribunal. Transmettre ces dossiers au CSJ serait excessif et par ailleurs très délicat, et l'on préfère dès lors traiter les plaintes soi-même.

Enfin, ce choix se rapproche de la proposition du CSJ d'élaborer un traitement des plaintes décentralisé (cf. note conceptuelle).

2.2.4. Enregistrement et/ou renvoi

L'enregistrement des plaintes peut se faire au niveau de chaque instance. Ce principe est valable tant pour les divers niveaux de l'ordre judiciaire (juge de paix, première instance, appel, ..., au parquet et au siège) que pour le SPF Justice, le cabinet, l'ombudsman flamand... Autant de *voies d'accès* qui permettent aux plaintes d'entrer dans le système. C'est le gestionnaire de plaintes (deux par arrondissement) qui procède ensuite à la centralisation des plaintes. L'enregistrement par le gestionnaire de plaintes implique la réception des plaintes écrites – sous forme de lettre. Une prise de contact par téléphone reste possible, mais une plainte n'est recevable que lorsqu'elle est écrite – éventuellement avec l'aide du gestionnaire de plaintes. Lorsqu'une plainte téléphonique arrive dans le système par une de ces nombreuses *voies d'accès*, elle est transférée au gestionnaire de plaintes compétent. Pour faciliter les contacts entre ces nombreuses *voies d'accès* et le gestionnaire de plaintes, une liste des coordonnées des magistrats désignés comme gestionnaires de plaintes sera établie et diffusée. Nous optons pour des voies d'accès aussi vastes que possible afin qu'un nombre maximum de plaintes puisse arriver au bon endroit. Lorsqu'une plainte parvient directement au back office adéquat (par ex. un président d'un tribunal de première instance) et que le back office est dès lors compétent pour traiter la plainte, le traitement peut commencer immédiatement. Le back office informe toutefois le front office (via la base de données) du commencement du traitement de la plainte. Lorsqu'une plainte arrive directement au back office et que ce back office n'est pas compétent, la plainte est renvoyée au front office qui assurera le dispatching et le suivi. Le back office ne peut donc commencer le traitement directement que lorsqu'il reçoit la plainte du front office ou que la plainte lui est adressée et qu'il est compétent pour la traiter.



Idéalement, l'enregistrement des plaintes dans un système d'enregistrement global doit démarrer auprès de l'instance qui reçoit la plainte (donc aussi le SPF, le cabinet, l'ombudsman fédéral...). Actuellement, aucune connexion au système de plainte n'a été prévue pour eux. Il est toutefois recommandé d'examiner les possibilités dans ce sens, afin que ces instances 'externes' puissent non seulement enregistrer des plaintes dans la base de données, mais également consulter la base de données.

2.2.5. Logins / accessibilité base de données

La base de données n'offre pas la même accessibilité à chacun. Elle présente des niveaux de compétence différents. En premier lieu, la compétence est limitée au 'niveau' auquel on appartient. Au niveau de la Cour d'appel et du parquet général, le même accès est applicable au premier président et au procureur général: ils ont tous deux accès à toutes les plaintes au niveau de l'appel et de la première instance de leur propre ressort. Tous les magistrats qui travaillent au niveau de la cour d'appel ou du parquet général n'ont accès à l'ensemble des informations relatives à une plainte (parce qu'ils sont sensés la traiter) que sur autorisation du premier président, du procureur général ou du gestionnaire de la plainte. Ils peuvent toutefois consulter le menu principal de la base de données³³. Le deuxième niveau de compétence est celui du président et du procureur du Roi. Ils ont tous deux accès à toutes les informations sur les plaintes relatives à leur propre arrondissement. Les magistrats de première instance n'ont accès qu'au menu principal de la base de données des plaintes et n'ont accès à une plainte spécifique (parce qu'ils sont sensés la traiter) que sur autorisation du président, du procureur du Roi ou du gestionnaire de la plainte.

³³ On peut également décider ici de rajouter une répartition siège et parquet pour l'accès au contenu de la base de données.

Cour d'appel (premiers présidents)	Parquet général (procureur général)	Chefs de corps: accès à toutes les infos au niveau du ressort
Magistrats CA	Magistrats parquet général	Accès au menu principal au niveau du ressort, pas d'accès aux plaintes sauf autorisation
Première instance (président première instance, président tribunal du travail, président tribunal de commerce)	Parquet en première instance (PdR, auditeur du travail)	Chefs de corps: accès à toutes les infos au niveau de l'arrondissement
Magistrats première instance	Magistrats parquet première instance	Accès menu principal au niveau de l'arrondissement, pas d'accès aux plaintes sauf autorisation

Les gestionnaires de plaintes ont accès à toutes les informations sur les plaintes au sein de leur niveau de compétence (l'arrondissement et le ressort lorsqu'une cour d'appel siège dans l'arrondissement).

Le Conseil supérieur de la Justice n'a accès qu'aux menus principaux des arrondissements. Ce qui veut dire que le CSJ ne peut consulter que les aperçus du traitement des plaintes, et non leur contenu. Ce n'est que lorsque le plaignant demande une seconde lecture au CSJ que celui-ci peut consulter l'information complète relative à la plainte (et ce, uniquement sur autorisation du gestionnaire de plainte de première ligne).

2.2.6. Traitement

Le traitement des plaintes a lieu après leur enregistrement. Le gestionnaire de plaintes joue ici un rôle de front office. Il veille à la recevabilité de la plainte et contacte le plaignant lorsque les informations fournies sont insuffisantes. Pour que cette vérification des données d'identité complémentaires se déroule correctement, il est souhaitable d'insister auprès du plaignant pour qu'il mentionne son numéro de téléphone ou son adresse e-mail.³⁴

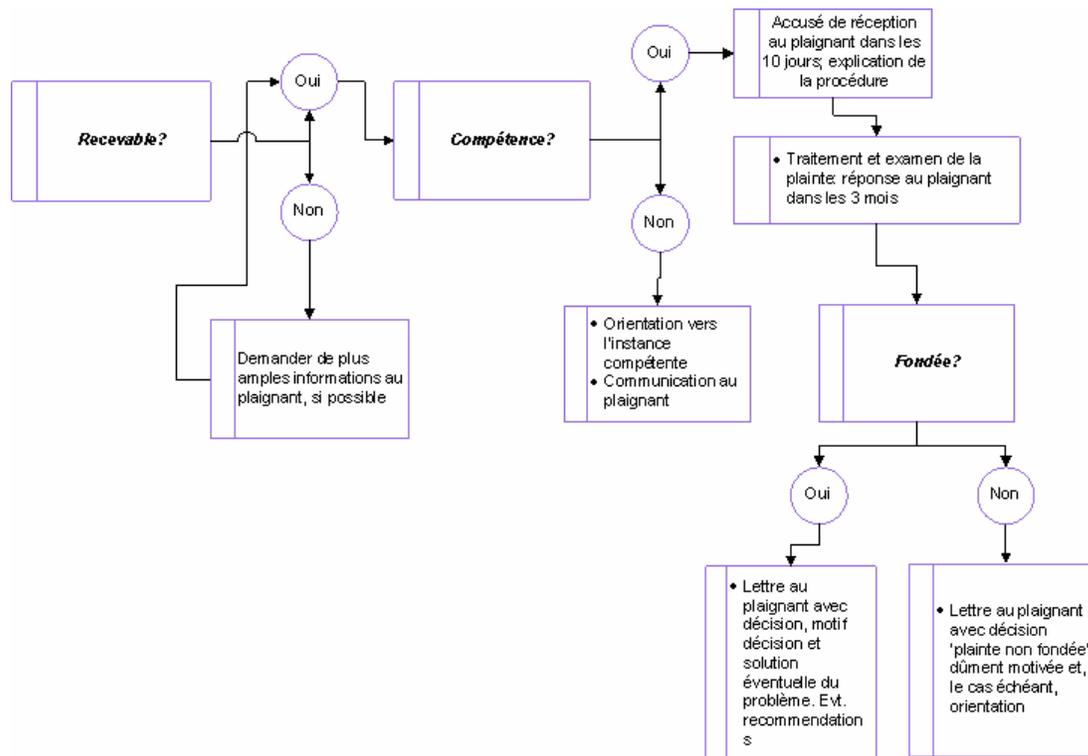
Il vérifie ensuite qui est compétent pour traiter la plainte, le cas échéant, après concertation informelle du back office. Lorsqu'il a décidé de la recevabilité et de la compétence (cette décision doit être prise dans les 10 jours ouvrables), le plaignant est informé de la réception de la lettre et des étapes qui seront entreprises.

Ces étapes ont lieu en même temps que l'enregistrement des données dans le système d'enregistrement. Une fois que le gestionnaire de plaintes a rempli les premières données de recevabilité et qu'il a indiqué si l'arrondissement judiciaire est compétent pour la traiter et qui est compétent, le dossier de plainte est transmis au back office. Cette personne poursuit l'enregistrement en même temps tout en initiant le traitement de la plainte au fond, sur la base du règlement des plaintes et des normes de l'ombuds. Une fois la décision prise quant au caractère fondé de la plainte, le back office communique les résultats au gestionnaire de plaintes. Ce dernier rédige une lettre à l'attention du plaignant dans laquelle il explique, en langage clair, la réponse du back office.

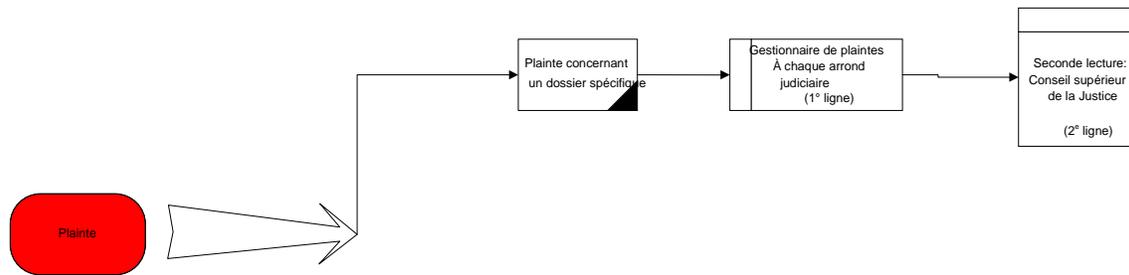
³⁴ Nous insistons toutefois sur le fait que ces données peuvent être utilisées pour réclamer des conditions de recevabilité complémentaires, mais que toute plainte doit être introduite par écrit et envoyée par courrier (voir également règlement des plaintes).

2.2.7. Conclusion pour la première ligne

Une plainte arrive dans le système par l'une des nombreuses voies d'accès à présent disponibles pour les plaignants. Ces voies d'accès ne font pas obligatoirement partie de l'ordre judiciaire. Pensons par exemple au SPF Justice ou au Roi. Ces services transmettent la plainte au gestionnaire de plaintes, qui est un membre de l'ordre judiciaire désigné au sein du siège ou du parquet de son arrondissement judiciaire en vue de traiter les plaintes. Pour le plaignant, le gestionnaire de plaintes est le *front office*, le point de contact. Le gestionnaire des plaintes assure la communication avec le citoyen. La fonction de back office est assurée par le gestionnaire de plaintes et par tous les magistrats. C'est ce même gestionnaire de plaintes qui lance l'enregistrement des premières données.



2.3. Deuxième ligne



Nous avons tenu compte, lors de l'élaboration du modèle de plainte proposé et de la détermination de la position du CSJ, des critiques émises par le CSJ sur le fonctionnement du système et sur les résultats du volet empirique de la recherche.

2.3.1. Seconde lecture par le CSJ

Alors que jusqu'ici le CSJ remplit une fonction de première ligne, il remplirait, dans le nouveau modèle de plaintes, une fonction de seconde lecture. En ce qui concerne le traitement des plaintes, le CSJ est une instance de deuxième ligne. Une instance de deuxième ligne ne peut être contactée que lorsque le citoyen s'est d'abord adressé au service concerné... « *et qu'il n'y a pas obtenu satisfaction* » (Vandenbroeck, 2002: 10). Cette option de travailler 'sur deux voies' devrait contribuer à accroître la capacité de l'administration à résoudre des problèmes et à développer un service plus adéquat, davantage axé sur le client et de meilleure qualité.³⁵

La fonction d'ombuds pourrait, en outre, se subdiviser en une fonction de seconde lecture, une fonction de signal, une fonction de renvoi et une fonction de contrôle.

Tout d'abord, le CSJ constitue une deuxième étape, lorsque le justiciable estime que l'ordre judiciaire qui a vu émerger la plainte (première ligne) n'a pas bien traité sa plainte.

En deuxième lieu, le CSJ conserve une fonction de signal à l'attention des pouvoirs publics. Un dossier de plaintes similaires reflète le fonctionnement du système. Elles signalent aux autorités concernées qu'il existe des problèmes structurels.

En troisième lieu, le CSJ remplit une fonction de renvoi. Si le CSJ accueille des plaintes à son niveau, il doit renvoyer la plainte ou demande à l'instance compétente et en informer le plaignant.

En quatrième lieu, le CSJ revêt une fonction de suivi; il contrôle l'application du règlement des plaintes par les personnes qui les traitent en première ligne, entre autres à partir du système d'enregistrement.

Le CSJ a également exprimé sa préférence pour la transformation de la CAE en une instance de seconde lecture des plaintes (cf. note conceptuelle). Les arguments qui étayent ce choix évoquent, d'une part, les avantages du traitement des plaintes par l'ordre judiciaire et, d'autre part, les désavantages du traitement des plaintes par le CSJ.

Raisons de la conversion du système du CSJ de première ligne en deuxième ligne:

- cette conversion correspond à l'idée d'une *justice de proximité* qui traite les plaintes à la source ;
- les responsables directs doivent avoir l'occasion de prendre leurs responsabilités (Kloeck K. et Van Dael E., 2004, 5)³⁶ ;

³⁵ (Voir rapport de la réunion de la commission d'avis et d'enquête réunie du 16 décembre 2002 concernant les destinataires et les objectifs d'une fonction d'ombuds).

³⁶ Le législateur avait déjà indiqué [traduction libre] *qu'il n'est pas souhaitable que les plaintes parviennent directement aux commissions d'avis et d'enquête et que ce soient en première instance ceux qui supportent la responsabilité du bon*

- dans le système actuel, il y a une immixtion directe du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire, ce qui crée parfois des frictions ;
- privilégier tant que possible la résolution des problèmes par les personnes directement concernées étant donné que ce sont elles qui savent ce qui est possible et réalisable (Niemijer E; et Ippel P., 689) ;
- on évite ainsi l'escalade entraînée par l'intervention d'externes (Niemijer E; et Ippel P., 689) ;
- la suppression de l'insatisfaction par les parties elles-mêmes peut rétablir des relations ébranlées et promouvoir la cohésion sociale au sein de l'organisation et de la société (Niemijer E; et Ippel P., 689) ;
- une limitation des interventions formelles limite la charge du gestionnaire de plaintes ;
- si le traitement des plaintes est externe, il est considéré comme une menace par l'organisation et aura moins d'impact. D'ailleurs, pour le traitement des plaintes, le CSJ n'a qu'un rôle consultatif et médiateur à l'égard de l'ordre judiciaire ;
- il faut prévoir un lieu pour les plaintes plus générales (plaintes sur la politique suivie). Par plaintes générales, nous entendons ici les plaintes concernant la législation, la politique ou la justice en général (ou les plaintes qui ne peuvent pas être associées à un dossier spécifique).

2.3.2. Scénarios de traitement des plaintes de deuxième ligne

En ce qui concerne la position de deuxième ligne du CSJ, nous avons décrit deux scénarii pour interpréter le rôle du CSJ. Chacun des scénarii ne s'applique que si le contexte répond à un certain nombre de conditions. Ils présentent tous deux des avantages et des inconvénients. Après avoir écarté plusieurs possibilités, nous avons sélectionné une solution idéale et une solution pragmatique. Les gestionnaires de plaintes du CSJ sont partisans du scénario idéal. L'équipe de recherche estime toutefois que le scénario idéal ne peut être mis en œuvre sans une adaptation des aspects contextuels. Il a été conçu à l'instar des services de médiation.

Le scénario pragmatique a été avancé comme la meilleure solution dans le contexte actuel. Il a également servi de modèle pour la conception du système d'enregistrement et de tous les documents qui s'y rapportent. Les deux scénarii élaborés sont deux extrêmes qui permettent encore un large éventail de formes édulcorées. Nous envisageons ces deux modèles comme différentes phases du traitement des plaintes ; en d'autres termes, nous considérons qu'il est possible d'œuvrer pour le modèle idéal à partir du modèle pragmatique, à condition d'adapter les circonstances dans lesquelles le travail sera effectué (plan par étapes). Nous proposons dès lors comme solution intermédiaire un modèle de compromis, qui cherche le juste milieu entre les deux scénarii et qui peut être une étape ultérieure au modèle pragmatique ou une première étape dans la réalisation du scénario idéal.

1. Le modèle idéal: le CSJ comme instance de médiation

a. La procédure externe

En cas d'insatisfaction quant au résultat du traitement de la plainte de première ligne, le justiciable peut demander une seconde lecture (indépendamment du fait que le gestionnaire de plaintes de première ligne a transgressé ou non le règlement des plaintes ou les normes de l'ombuds lors du traitement de la plainte). Tout justiciable qui n'est pas satisfait de la réponse du gestionnaire de plaintes de première ligne a donc droit à une seconde lecture.

fonctionnement de leurs services (...) qui doivent prendre les initiatives nécessaires pour y remédier. Le législateur lui-même s'était donc prononcé contre cette initiative lorsqu'il avait stipulé que le CSJ était le premier point de contact pour le citoyen (Kloock K. et Van Dael E., 6). Dans le nouveau système, cette position de subsidiarité doit être formellement définie.



Le CSJ évalue à la fois la façon dont la plainte a été traitée et le contenu de cette plainte. Pour pouvoir se forger une opinion, le gestionnaire de plaintes (front office) du CSJ se base, en concertation avec les commissions de plaintes, sur les normes de l'ombuds et sur le règlement des plaintes. Une première série de normes de l'ombuds et le règlement des plaintes servent de fil conducteur dans l'évaluation du traitement des plaintes. Une deuxième série de plaintes sert de fil conducteur dans l'analyse du contenu de la plainte. Cette deuxième série comprend les normes qui évaluent le règlement de la procédure telle que l'attitude correcte du juge au cours de la procédure, l'acceptabilité du délai pour traiter l'affaire... En ce qui concerne ce dernier point, le CSJ doit d'abord examiner s'il n'y a plus aucune voie de recours disponible et si le CSJ n'outrepasse donc pas ses compétences. Pour pouvoir se forger une opinion correcte, le gestionnaire de plaintes du CSJ demande au gestionnaire de plaintes de première ligne de pouvoir consulter le dossier de la plainte et le CSJ peut poser un certain nombre d'actes d'investigation tels la consultation du dossier judiciaire, l'audition des intéressés tels que le magistrat compétent pour le dossier ou le chef de corps. Le plaignant a le droit de demander au CSJ d'être entendu. Ici, le CSJ accède automatiquement à la demande.

La décision du gestionnaire de plaintes de première ligne peut être rejetée par le CSJ. Tant le plaignant que le gestionnaire de plaintes (1^e ligne) reçoivent alors un avis motivé. Dans certains cas, cela peut donner lieu à une rectification de la situation. Si cela s'avère impossible, on peut demander au gestionnaire de plaintes de première ligne de présenter ses excuses au plaignant au nom du responsable du dossier. Le CSJ peut juger nécessaire, suite à la plainte ou à plusieurs plaintes, de procéder à une enquête interne au sein de cet arrondissement judiciaire spécifique dans le cadre de sa fonction d'audit. En cas d'irrégularités graves, le rapport de l'enquête peut être transmis au parlement indépendamment du rapport annuel.

b. Le fonctionnement interne du CSJ

Dans le modèle idéal, le CSJ est un service de médiation. Il fonctionne de manière totalement indépendante par rapport à l'ordre judiciaire et au parlement. Il y a deux gestionnaires de plaintes au sein du CSJ, un premier pour le rôle linguistique francophone et germanophone et un second pour le rôle linguistique néerlandophone.

Les gestionnaires de plaintes constituent le front office, alors que la CAE, et éventuellement les autres juristes, constituent le back office. Les gestionnaires de plaintes sont le visage et le point de contact du CSJ en matière de procédure de plaintes. Ils reçoivent les demandes en seconde lecture, en vérifient la recevabilité et demandent éventuellement des informations complémentaires au plaignant pour rendre la demande recevable. Cette décision est prise de concert avec les commissions de plainte.

Dans une deuxième phase, le gestionnaire de plaintes (front office) évalue, en concertation avec la commission concernée, la compétence du CSJ, transmet éventuellement la plainte à l'instance compétente et en informe le plaignant.

Dans une troisième phase, le gestionnaire de plaintes juge du caractère fondé de la plainte. Cette décision également est prise en fin de parcours par la commission compétente. Le gestionnaire de plaintes de la deuxième ligne demande au gestionnaire de plaintes de la première ligne de pouvoir consulter le dossier relatif à la plainte. Sur la base de ce dossier, le gestionnaire de plaintes de la deuxième ligne examine, en concertation avec la commission, le bien-fondé de la plainte ou la nécessité de procéder à une enquête plus approfondie et quels actes il y a lieu de poser pour poursuivre l'enquête. Etant donné qu'il s'agit pour ces points de prendre une décision au fond, l'avis du gestionnaire de plaintes est soumis à la CAE/AOC avant de prendre une décision définitive sur le déroulement ultérieur de l'enquête. Ce n'est qu'après approbation du back office (la commission compétente) que l'enquête peut être poursuivie. Le règlement interne des plaintes du CSJ peut servir de référence pour ces moments de décision internes.



Cette procédure se déroule parallèlement à un enregistrement systématique des données dans le système d'enregistrement. Le gestionnaire de plaintes (front office) et tous les membres de la CAE ont accès à la base de données. Seuls les gestionnaires de plaintes (front office) et les juristes peuvent toutefois travailler dans le système d'enregistrement. Le gestionnaire de plaintes (front office) informe systématiquement le plaignant des démarches entreprises dans le dossier. Le nombre de contacts minimum avec le plaignant est indiqué dans le système d'enregistrement.

En résumé:

- chaque plaignant a droit à une seconde lecture
- le CSJ se prononce sur la façon dont la plainte a été traitée ou sur un conflit dans le dossier sous-jacent en fonction de la demande du justiciable
- fil conducteur: règlement des plaintes et normes de l'ombuds
- le CSJ peut consulter le dossier de plainte et poser des actes d'investigation
- le CSJ peut rejeter des décisions de la première ligne
- l'objectif du modèle est de solutionner le conflit. Les excuses sont une forme de réparation.
- le CSJ motive sa décision auprès du gestionnaire de plaintes de la première ligne, du magistrat concerné et du plaignant
- en cas d'audit éventuel, le résultat est transmis au parlement

Conditions:

Ce modèle part d'une relation de confiance entre le CSJ et la première ligne. Le CSJ doit avoir confiance dans la procédure indépendante de traitement des plaintes de première ligne. Le système est fondé sur la protection des intérêts du justiciable. Le volet de contrôle présent dans ce modèle n'a aucune raison d'être s'il ne vise pas à servir les intérêts du justiciable. Ce n'est donc pas un instrument de contrôle du CSJ en tant que tel.

La possibilité de procéder à des actes d'investigation, à un audit et à un rapportage au parlement doit demeurer exceptionnelle.

La procédure de plaintes de première ligne doit être élaborée correctement, et tant le gestionnaire de plaintes (front office) que le back office doivent être persuadés de l'importance de cette procédure de plaintes. La première ligne doit recevoir les moyens nécessaires pour élaborer au mieux le système de plaintes de première ligne.

Le plaignant doit être suffisamment informé de la procédure de manière à inspirer la confiance dans l'intégrité du gestionnaire de plaintes (front office, première ligne) et des autres magistrats (back office, première ligne). La confiance du plaignant doit être telle que la demande en seconde lecture ne résulte pas automatiquement d'une décision par la première ligne de déclarer la plainte non fondée.

Avantage:

Les justiciables ont toujours le droit de demander une seconde lecture. Les intérêts du justiciable sont prioritaires.

Le CSJ remplit une fonction de médiateur. Il juge en toute indépendance sur la base des normes de l'ombuds.

Inconvénient:

Sans relation de confiance entre le CSJ et la première ligne, le système risque de déraiser en instrument de contrôle, ce qui ne ferait qu'empirer la relation.



Etant donné la possibilité absolue de demander une seconde lecture, le CSJ risque d'être confronté à un besoin de capacité ingérable.

Si le CSJ peut effectivement poser des actes d'investigation et rejeter la décision de la première ligne, il ne peut pas se substituer à l'ordre judiciaire. Ce qui peut être frustrant à la fois pour le CSJ, le plaignant et l'ordre judiciaire. La meilleure arme du CSJ est de pouvoir faire état d'irrégularités graves au parlement.

Pourquoi parler aujourd'hui de « scénario idéal » et non de « scénario réaliste »?

- pas de relation de confiance mutuelle entre le CSJ et la première ligne ;
- tendance trop marquée du CSJ à contrôler la première ligne ;
- confiance insuffisante du justiciable dans l'appareil judiciaire. Le système de la seconde lecture serait devenu automatique ;
- il faut avant tout s'investir dans le traitement des plaintes de première ligne.

Conclusion:

Ce modèle n'est envisageable que dans le cas d'une relation de confiance entre le CSJ et l'ordre judiciaire. Pendant la recherche, nous avons constaté que cette relation était encore trop basée sur la méfiance. Dans le contexte actuel, mettre pareil système en œuvre reviendrait à installer un appareil de contrôle.

2. Le modèle pragmatique:

Le modèle pragmatique présente deux grandes différences avec le modèle idéal. Il y a tout d'abord une condition liée au droit à une seconde lecture. La seconde lecture n'est donc pas un automatisme. Deuxièmement, le CSJ ne traite pas de dossiers au fond dans cette procédure de plaintes. Il ne décide que sur le caractère fondé de la demande d'une seconde lecture. C'est le gestionnaire de plaintes de la première ligne qui traite une nouvelle fois la plainte en cas de demande fondée de seconde lecture.

a) La procédure externe

En cas d'insatisfaction par rapport à la première ligne, le justiciable peut demander une seconde lecture au gestionnaire de plaintes du CSJ. Contrairement au premier scénario, le présent scénario n'offre pas de droit automatique à une seconde lecture. Le CSJ examine tout d'abord la manière dont la plainte a été traitée en première ligne avant de se prononcer sur le bien-fondé de la demande et d'autoriser une seconde lecture. Cela se fait sur la base des normes de l'ombuds préétablies. Pour pouvoir juger le bien-fondé, le CSJ demande au gestionnaire de plaintes de première ligne (front office) de consulter le dossier de plaintes. Si le gestionnaire de plaintes de deuxième ligne estime que la plainte sur la manière de traiter la plainte en première ligne est fondée, il est demandé au gestionnaire de plaintes de l'arrondissement judiciaire concerné (front office) de réexaminer la plainte, conformément aux normes de l'ombuds. Alors que, en première lecture, le gestionnaire de plaintes ne remplissait qu'une fonction de front office, sans examen du fond du dossier de plainte, en cas de demande fondée en seconde lecture, le gestionnaire de plaintes assure la fonction de gestionnaire de plaintes à part entière.

Sur la base du système d'enregistrement, le CSJ conserve le développement du traitement des plaintes de deuxième ligne. Dans cette procédure aussi, l'objectif est de résoudre le conflit. Si cela s'avère impossible, exprimer ses excuses est un minimum.

b) La procédure interne

Le gestionnaire de plaintes (front office, 2^e ligne) est le visage et le point de contact du CSJ pour tout ce qui concerne la procédure de plaintes. Le gestionnaire de plaintes constitue le

front office alors que la CAE et éventuellement les autres juristes constituent le back office. Il reçoit les demandes de seconde lecture, en examine la recevabilité et demande éventuellement des informations complémentaires au plaignant pour déclarer la demande recevable. Dans une deuxième phase, le gestionnaire juge la compétence du CSJ, transmet éventuellement la plainte à l'instance compétente et en informe le plaignant.

Le gestionnaire de plaintes examine le bien-fondé de la demande en seconde lecture. Il demande à la première ligne l'autorisation de consulter le dossier. Sur la base des normes de l'ombuds, il se prononce sur le bien-fondé de la plainte. Ce jugement est soumis à la CAE qui rend un avis définitif sur le bien-fondé de la demande. Le gestionnaire de plaintes du CSJ informe le plaignant de la décision de la CAE. Il transmet également un rapport circonstancié au gestionnaire de plaintes de première ligne quant à la demande en seconde lecture et lui fait part des remarques de la CAE.

Le gestionnaire de plaintes (front office, 2^e ligne) enregistre les différentes étapes. Au moment où le gestionnaire de plaintes de première ligne est déclaré compétent pour poursuivre la seconde lecture, il poursuit l'enregistrement de la plainte. Dans cette phase de la procédure, le CSJ et le gestionnaire de plaintes de première ligne doivent tous deux s'en référer au règlement des plaintes de deuxième ligne (voir annexe 4). Etant donné que ces points requièrent une décision portant sur le fond, l'appréciation du gestionnaire de plaintes est soumise à la CAE/AOC avant de prendre une décision définitive quant à la suite du déroulement de l'examen. Ce n'est qu'après approbation du back office (la commission compétente) que l'examen peut se poursuivre. Le règlement interne du CSJ peut servir de référence pour ces moments de décision internes.

Dans le présent scénario, le CSJ exerce un rôle de management de qualité. Le CSJ veille à la qualité du traitement de la plainte en première ligne, détecte les plaintes qui reviennent fréquemment, fait état des problèmes au parlement et enregistre et rapporte les plaintes sur la politique suivie. Alors que le modèle idéal requerrait l'intervention extrême du CSJ pour le traitement des dossiers de plaintes en deuxième ligne, son rôle est désormais indirect. L'intérêt du CSJ relève maintenant de l'analyse étroite et du rapportage au parlement.

En résumé

- chaque plaignant a le droit de demander une seconde lecture
- le caractère fondé de cette demande est examiné par le CSJ à la lumière de la qualité du traitement de la plainte en première ligne
- le gestionnaire de plaintes de deuxième ligne demande à consulter le dossier
- le caractère fondé est jugé en fonction du règlement des plaintes (voir annexe 3) et des normes de l'ombuds³⁷

Conditions

Le gestionnaire de plaintes (front office) de première ligne doit pouvoir juger en toute indépendance et jouir, de par sa fonction de gestionnaire de plaintes, d'une certaine autorité vis-à-vis de tous les membres de l'ordre judiciaire³⁸.

Il est essentiel de doter l'ordre judiciaire des moyens nécessaires si l'on veut mener à bien le traitement des plaintes. Etant donné qu'en cas de demande en seconde lecture, le gestionnaire de plaintes (front office) de première ligne doit traiter le dossier au fond, il doit être sélectionné avec toute la rigueur nécessaire. Il doit s'agir d'un magistrat (personne compétente pour examiner les dossiers) capable de travailler de manière suffisamment

³⁷ Dans le système d'enregistrement de seconde lecture, nous avons repris les normes de l'ombuds suivantes: traitement par l'instance adéquate/compétente, correspondance claire, communication correcte, respect du délai de traitement, impartialité, jugement équitable, jugement bien documenté, motivation.

³⁸ Dans le règlement des plaintes, on entend par ordre judiciaire: les magistrats et les magistrats suppléants des cours et tribunaux, les magistrats près les parquets, les secrétaires de parquet et les greffiers, tout autre personnel des greffes et des parquets, cours et tribunaux et les personnes désignées au niveau judiciaire.



indépendante et qui puisse exercer une certaine autorité sur ses collègues magistrats. Nous estimons qu'il est nécessaire que les gestionnaires de plaintes (front office) soient suffisamment formés pour traiter les plaintes étant donné qu'il existe une grande différence entre la procédure et le traitement des plaintes. Des éléments tels que l'amabilité à l'égard du plaignant, l'aptitude à communiquer (à la fois avec le justiciable et le gestionnaire de plaintes de deuxième ligne), l'honnêteté (rapports véritables) et l'impartialité sont des caractéristiques auxquelles un gestionnaire de plaintes doit répondre, si l'on veut que le système fonctionne.

Avantage

- stimule la confiance du citoyen dans l'ordre judiciaire
- l'accent est mis sur la résolution du conflit et non sur l'aspect de contrôle
- le CSJ n'est pas surchargé de plaintes. Une extension de capacité n'est manifestement pas nécessaire.

Inconvénient

- les justiciables n'ont droit à une seconde lecture que si la première ligne n'a pas traité la plainte selon le règlement des plaintes et les normes de l'ombuds
- un traitement des plaintes de première ligne peut formellement satisfaire au règlement et aux normes de l'ombuds alors que la plainte sous-jacente était justifiée

Conclusion:

Le scénario pragmatique comprend une répartition claire des rôles. Alors que l'ordre judiciaire améliore la qualité du traitement des plaintes, de sorte que les intérêts du justiciable sont mieux protégés et que la relation entre l'ordre judiciaire et le citoyen s'améliore, le CSJ a pour mission de donner le soutien nécessaire à sa réalisation optimale. Bien que les chefs de corps nomment les gestionnaires de plaintes, le CSJ peut, par exemple, prévoir les formations initiales ou continues nécessaires aux gestionnaires de plaintes.

En outre, la fonction de signal du CSJ est un élément majeur. Du gestionnaire de plaintes de dossiers individuels, le CSJ devient un manager de qualité au sein de l'ordre judiciaire.

Ce scénario correspond parfaitement au plan Thémis basé sur l'attribution de responsabilités à l'ordre judiciaire. Dans le plan Thémis, cette attribution de nouvelles responsabilités est justifiée par le fait que l'ordre judiciaire est confronté à la gestion quotidienne et concrète d'une structure. Si le pouvoir politique renonçait à la gestion quotidienne, un dialogue plus direct serait alors envisageable avec les citoyens. Cette appréciation est également valable en ce qui concerne le traitement des plaintes: c'est l'ordre judiciaire qui a la meilleure connaissance des dossiers; il est par conséquent le mieux placé pour traiter les plaintes relatives à ces dossiers. Le rôle secondaire du CSJ dans le traitement des dossiers de plaintes individuels permet une relation plus étroite entre le citoyen et l'ordre judiciaire. Pour pouvoir intégrer le traitement des plaintes parfois éprouvant dans un système de qualité, il va de soi que les moyens nécessaires doivent être prévus.

3. Conclusion générale pour les scénarii

Même si nous optons en théorie pour le scénario idéal où le CSJ a une compétence d'intervention extrêmement importante, nous penchons dans le contexte actuel en premier lieu pour le scénario pragmatique. Vu le manque de confiance mutuelle entre le CSJ et l'ordre judiciaire, le scénario idéal deviendrait un pur appareil de contrôle, alors que l'essentiel, c'est de protéger au mieux les intérêts des justiciables. Nous estimons qu'un changement de mentalité est nécessaire dans le chef des deux parties. L'ordre judiciaire doit être convaincu que les plaintes et le traitement correct des plaintes ne peuvent qu'améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Le CSJ doit adopter une attitude positive à l'égard de l'ordre judiciaire.

Ces deux scénarii constituent les deux extrêmes d'une grande variété de possibilités intermédiaires. On pourrait ainsi envisager un modèle de compromis entre les deux scénarii où le CSJ apprécie les plaintes tant du point de vue du fond que de la forme, sans prendre de décision finale quant à la plainte puis renvoie celle-ci à la première ligne en lui demandant expressément de la réexaminer. Ce modèle intermédiaire stimule la concertation entre l'ordre judiciaire et le CSJ, offre au plaignant plus de possibilités d'obtenir réparation et maintient les compétences initiales du CSJ.

L'évaluation de cette recherche par les personnes concernées et les collaborateurs politiques, et la confrontation des différents scénarii devront nous éclairer sur le meilleur système. L'équipe de chercheurs propose de commencer pour le moment avec le modèle pragmatique, qui est réalisable et qui convient à la culture actuelle, et d'œuvrer petit à petit à partir de ce modèle pour arriver au modèle de compromis et finalement développer le modèle idéal. Dans une réaction à l'égard du rapport, le CSJ a insisté sur sa préférence pour le modèle idéal.

2.3.3. Traitement des plaintes par les juristes du CSJ

Dans ce modèle, le Conseil supérieur devrait lui aussi travailler en fonction d'un règlement des plaintes. Le règlement des plaintes prévoit, au sein du Conseil supérieur, deux points de contact (gestionnaires de plaintes – front office) clairement identifiables pour le plaignant (un francophone, un néerlandophone). Les gestionnaires de plaintes francophones (front office) constituent le point de contact pour les plaintes concernant l'ordre judiciaire francophone et germanophone et les gestionnaires de plaintes néerlandophones (front office), pour les plaintes relatives à l'ordre judiciaire néerlandophone.

Sur la base de la recherche, nous estimons qu'attribuer le traitement des plaintes aux juristes présente plusieurs avantages.

Tout d'abord, ils ont la possibilité d'appliquer une *politique* en matière de plainte: les analyses de dossier ont notamment prouvé qu'une partie des décisions intervenues dans la plainte ne suit pas la même direction. C'est probablement dû au nombre important de membres des deux commissions qui traitent les plaintes et qui ne partagent pas toujours la même opinion.

Ensuite, les juristes peuvent garantir une continuité dans le traitement de la plainte. Comme, tous les quatre ans, la composition du Conseil supérieur change, il s'avère difficile de continuer une politique (une fois celle-ci lancée). Les juristes pourraient très bien se charger de poursuivre la politique.

Enfin, il y a le besoin d'efficacité. En attribuant le traitement des plaintes aux juristes (excepté les étapes de décision), nous pensons pouvoir réduire sa durée. Actuellement, il faut compter 0 à 384 jours pour clôturer un dossier. La durée de vie moyenne d'un dossier est de 89 jours pour la CAE néerlandophone et de 69 jours pour la CAE francophone. Ces longues durées d'attente sont souvent frustrantes pour le citoyen et devraient donc être évitées.



Comme il faut parfois attendre longtemps avant qu'un rapporteur ne prenne une décision dans le cadre d'une plainte, il nous semble indiqué que ce soit d'abord l'ensemble de la commission de plaintes qui prenne des décisions, plutôt qu'un membre unique. Ce faisant, on pourrait éviter les retards pour cause d'absence, de manque de temps pour traiter la plainte, etc.

Toutes ces raisons justifient notre préférence à attribuer aux juristes la réception, l'enregistrement, l'examen de la recevabilité et de la compétence. Après réception de la plainte, il leur appartiendrait de juger en première instance de la recevabilité et de la compétence (puisque cet examen aura lieu en une seule étape). Jadis, c'était souvent l'administration qui s'en chargeait, mais l'analyse des dossiers a révélé de nombreuses erreurs dans la qualification de la plainte. Une connaissance juridique nous semble tout de même requise pour un enregistrement correct de la plainte (surtout lorsqu'il s'agit d'attribuer les bons mots-clés et matières). Après l'examen de la recevabilité et de la compétence vient la décision relative au bien-fondé de la plainte. Cette répartition des tâches implique toutefois que l'on dégage suffisamment de temps et d'espace pour permettre aux juristes de traiter les plaintes.

Une autre raison importante d'attribuer le traitement des plaintes aux juristes, c'est le fait que le règlement des plaintes attribue au plaignant le droit à une communication et diffusion claires des informations. On y retrouve notamment le droit du plaignant d'être entendu. Du point de vue de la bonne diffusion et communication des informations, il est conseillé d'être disponible pendant les heures de bureau (par téléphone et en personne) pour les plaignants qui souhaitent obtenir de plus amples informations sur le traitement de leur plainte. Les auditions pourraient être assurées par le gestionnaire de plaintes (front office), assisté par un des membres de la commission. A cet égard, le CSJ est partisan d'un avis de la commission concernée sur la demande du plaignant d'être entendu, par opposition à l'attribution automatique d'un droit d'être entendu. Pour le CSJ, il importe d'appliquer ici un certain nombre de critères de sélection. On pourrait réfléchir à la possibilité d'horaires de consultation ou de permanence.

Le traitement des plaintes a lieu selon le règlement des plaintes, en tenant compte des normes de l'ombuds. Le CSJ devra en faire rapport de manière circonstanciée à toutes les parties concernées.

Outre la seconde lecture de plaintes traitées en première ligne, les commissions de plaintes du CSJ ont encore bien d'autres tâches. Elles seraient ainsi responsables du traitement des plaintes plus générales, les plaintes relatives à la politique suivie. Ces multiples tâches et les statistiques trimestrielles que le système d'enregistrement doit produire permettront ainsi de faire un rapport annuel circonstancié au parlement.

2.3.3. Conclusion

Le Conseil supérieur de la Justice joue un rôle quadruple dans la procédure de plaintes. Si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont sa plainte a été traitée en première ligne, il peut s'adresser au CSJ pour que celui-ci procède à une seconde lecture. [Suppression passage]

La deuxième fonction du CSJ consiste à signaler tout dysfonctionnement au parlement. Le système d'enregistrement permet d'obtenir une image globale dépersonnalisée et anonyme des problèmes qui se posent au sein de l'ordre judiciaire.

La troisième fonction est la transmission : le CSJ a pour tâche, comme toutes les autres *voies d'accès*, de transmettre les plaintes vers le gestionnaire de plaintes adéquat. Quatrièmement, le CSJ effectue un suivi du traitement des plaintes par la première ligne.

4. Règlement des plaintes et normes de l'ombuds

Pour donner au gestionnaire de plaintes (front office et back office) quelques repères pour l'évaluation des plaintes et pour donner au justiciable une certaine sécurité quant au traitement rigoureux de sa plainte, il convient de lier la procédure de plainte à toute une série de normes indissociables. Nous faisons la distinction entre le règlement des plaintes et les normes de l'ombuds. Le règlement des plaintes comporte des aspects formels qui soulignent l'importance que la plainte soit prise au sérieux. Les normes de l'ombuds sont utilisées afin d'évaluer le bien-fondé de la plainte de première ou de deuxième ligne.

Le règlement des plaintes et les normes de l'ombuds sont tous deux applicables à la procédure de plaintes de première et de deuxième ligne. En fonction du niveau, les règles peuvent diverger quelque peu. Nous reprenons ci-dessous quelques lignes directrices qui devraient figurer dans le règlement des plaintes. En annexe à cette note, vous trouverez les règlements des plaintes. Seule la pratique du traitement des plaintes pourra indiquer en fin de compte la nécessité ou non d'adapter ces règles.

4.1. Normes minimales pour le traitement des plaintes

Un règlement des plaintes se compose d'une série de normes minimales en vue du traitement des plaintes. Ces normes apportent une certaine sécurité au plaignant quant au traitement de sa plainte.

Selon le niveau de traitement de la plainte, soit la première ou la deuxième ligne, les règlements des plaintes peuvent différer légèrement les uns des autres. Nous indiquons une série d'éléments qui ont été traités dans les deux règlements de plaintes.

Les deux règlements de plaintes comportent des règles de recevabilité, de compétence et de fondement.

4.1.1. Recevabilité

Une plainte est recevable lorsque les conditions formelles d'identification du plaignant (nom, adresse, domicile, signature) sont remplies.

La première ligne est soumise à un critère de recevabilité supplémentaire. Ici, le plaignant doit avoir un intérêt personnel dans l'introduction de sa plainte.³⁹ Cette exigence d'intérêt personnel disparaît en deuxième ligne. En effet, soit il s'agit d'une demande de seconde lecture, où l'intérêt personnel est évident, soit il s'agit d'une plainte sur la politique suivie où la demande d'intérêt personnel n'a pas lieu d'être. Le gestionnaire de plaintes doit veiller au respect de ces exigences de recevabilité.

En outre, on doit avoir la possibilité de contacter le plaignant (par exemple par écrit, par téléphone) lorsque sa plainte contient trop peu d'informations.

4.1.2. Compétence

Lorsque ces conditions sont remplies, le gestionnaire de plaintes (front office) doit vérifier si la plainte relève de sa compétence légale. Le règlement des plaintes doit énoncer les règles qui définissent la compétence du gestionnaire de plaintes. En d'autres termes, il comporte un certain nombre d'exclusions qui entraînent la déclaration d'incompétence par le gestionnaire. Il n'est par exemple pas compétent lorsque des voies de recours sont encore envisageables par rapport à l'objet de la plainte. Si le gestionnaire de plaintes n'est pas compétent, le règlement des plaintes prévoit qu'il doit renvoyer la plainte.

³⁹ La plainte doit provenir du plaignant lui-même ou, en d'autres termes, le plaignant doit être directement concerné par l'objet de la plainte.

4.1.3. Fondement

Enfin, le back office se prononce (en concertation avec le front office) sur le fondement de la plainte. La décision de déclarer la plainte fondée dépend des normes de l'ombuds. Ces normes de l'ombuds présentent un certain nombre d'exigences que l'ordre judiciaire impose au service public. Voici les normes de l'ombuds pour la première ligne :

- service actif
- précision administrative
- motivation efficace
- traitement correct
- sérieux de l'analyse
- bonne communication orale
- correspondance claire
- droit de consultation suffisant
- interprètes de qualité
- délai de traitement raisonnable
- respect de la vie privée
- accessibilité aisée
- exhaustivité du dossier
- autre

Les normes de l'ombuds s'appliquent tant en première qu'en deuxième ligne. Le gestionnaire de plaintes de première ligne peut recourir aux normes de l'ombuds pour évaluer si la plainte était justifiée, c'est-à-dire si l'ordre judiciaire l'a traitée comme il se doit. Le CSJ peut appliquer les normes de l'ombuds pour la seconde lecture afin de déterminer si le justiciable avait raison d'affirmer que la première ligne n'avait pas dûment et rigoureusement traité sa plainte. En cas de violation d'une de ces normes, la plainte doit être déclarée fondée.

Les normes de l'ombuds que le service de médiation flamand utilise comme fil conducteur sont des critères objectifs d'évaluation des autorités administratives qui permettent à l'ombudsman de motiver sa décision (de déclarer une plainte fondée ou non fondée).⁴⁰ A l'instar du service de l'ombudsman flamand, nous pouvons considérer les normes de l'ombuds applicables à la procédure de plaintes au sein de l'ordre judiciaire, comme des *principes de bonne administration de la justice*.

Comme la création et l'affinement des normes de l'ombuds du service de l'ombudsman flamand résultent d'une étude soigneuse, nous les avons reprises pratiquement littéralement. En outre, ces normes de l'ombuds dépendent étroitement des dix-sept principes de bonne administration tels qu'appliqués par le service du médiateur fédéral dans son règlement des plaintes⁴¹. Une comparaison de ces normes avec les normes de l'ombuds du Médiateur européen révèle de nombreux recoupements et une application courante de ces normes⁴².

4.1.4. Autres règles

Pour garantir un déroulement aisé du traitement des plaintes, les deux règlements des plaintes prévoient un *délai*. Nous proposons que le gestionnaire (front office) adresse au plaignant un accusé de réception dans les 10 jours ouvrables qui suivent la date de

⁴⁰ Norme conformément au travail d'ombuds. La recherche de normes/cellule d'ombuds organisée par l'ombudsman flamand, 11 juin 2002.

⁴¹ Il s'agit principalement des mêmes normes. Les principes de bonne administration comportent 3 principes que nous ne retrouvons pas dans ces normes de l'ombuds: (2) le principe de l'interdiction de détournement de pouvoir, (4) le respect de la Charte de l'utilisateur des services publics et (10) le principe de l'obligation d'entendre. Ce dernier est mentionné dans le règlement des plaintes de deuxième ligne. Les normes d'ombuds mentionnaient quelques normes que nous ne retrouvons pas dans les 17 principes, à savoir: (7) service actif, (8) correspondance correcte et (14) coordination efficace. Le principe de l'analyse soignée, comme le prescrit le 12^e principe de bonne administration, a été converti en (12) traitement interne soigné des plaintes.

⁴² WUYTS, H. De meerwaarde van de ombudsman ten aanzien van de administratie en de klachtenbehandeling. In: Andersen R., Hubeau, B., *De ombudsman in België na een decennium. L'Ombudsman en Belgique après une décennie*. Brugge, Die Keure, 2002, pages 180-188.



réception de sa plainte. Un accusé de réception signifie que la plainte était recevable et que le gestionnaire de plaintes l'a renvoyée au magistrat compétent ou qu'il va prendre contact avec le magistrat concerné. Si la plainte ne relève pas de la compétence de l'un des 56 gestionnaires de plaintes ou du CSJ, il convient d'entendre par accusé de réception l'incompétence de l'ordre judiciaire ou du CSJ. Le gestionnaire de plaintes (front office) peut suggérer au plaignant de soumettre la plainte à l'instance compétente pour traiter la plainte. Nous pensons par exemple au médiateur flamand, wallon ou fédéral. Lorsqu'un renvoi aisé est possible, la plainte peut être directement orientée vers l'instance adéquate. Le gestionnaire de la plainte doit alors en informer le plaignant. Le plaignant reçoit, dans les trois mois qui suivent la date de l'accusé de réception, une décision motivée sur le fond de la plainte.

Ces diverses étapes signifient que le gestionnaire de plaintes et le back office doivent passer par différentes phases avant de voir leur plainte définitivement traitée: le contrôle de la recevabilité et le contrôle de la compétence, l'accusé de réception de la plainte dans les 10 jours ouvrables (avec éventuellement une déclaration d'incompétence et une suggestion de renvoi), la prise de contact avec le magistrat concerné, la demande éventuelle d'informations complémentaires au plaignant ou à d'autres personnes concernées, la décision de déclarer la plainte fondée ou non (dans les 3 mois) et la communication au plaignant de cette décision, accompagnée d'une explication compréhensible et d'une motivation de cette décision. Enfin, il faut prévoir une obligation légale de reprendre toute cette procédure dans le *système d'enregistrement* de manière à enregistrer chacune des étapes du traitement de la plainte. Lors du traitement de la plainte, le gestionnaire est soutenu par la base de données, notamment par la possibilité de suivre la plainte, mais également par les lettres types qui correspondent à chacune des phases de traitement de la plainte. La communication avec le plaignant peut prévenir une escalade de la plainte. Ces lettres type peuvent être envoyées au plaignant, moyennant l'ajout d'un certain nombre de données spécifiques. Vous trouverez les lettres type à l'annexe 8.

Nous avons constaté, après analyse des dossiers, qu'un grand nombre de plaignants ne sont pas vraiment en état de formuler leur plainte de manière claire et structurée. Une solution serait de recourir à un formulaire type, un formulaire de plainte qui pourrait éventuellement être complété avec l'aide du gestionnaire de plaintes. Une autre solution serait de donner au plaignant le droit d'être entendu. Les interviews ont très clairement montré que, sur le plan pratique, il était impossible pour les magistrats de première ligne d'appliquer le droit d'être entendu s'ils ne sont pas en tout ou en partie libérés d'autres tâches. Nous préconisons toutefois instamment l'octroi, certainement en deuxième ligne au niveau du Conseil supérieur de la Justice, du droit d'être entendu. Le CSJ doit offrir au plaignant la possibilité d'expliquer sa plainte en détail. Le CSJ opte pour l'organisation d'une première sélection. Une sélection pourrait par exemple se faire en permettant en premier lieu aux commissions de plaintes de se prononcer sur l'opportunité de l'audition. L'équipe de chercheurs recommande de limiter en première instance cette sélection autant que possible, pour ensuite, le cas échéant, affiner les critères. Pour que le droit d'être entendu soit possible dans la pratique, il est recommandé que le CSJ prévoie un espace où le gestionnaire de plaintes peut, avec un membre de la commission d'avis et d'enquête, recevoir le plaignant.

Il serait souhaitable que les gestionnaires de plaintes au niveau des arrondissements judiciaires aient, à terme également, la possibilité d'entendre les plaignants si cela s'avère nécessaire ou souhaitable.

Il va de soi que le gestionnaire de plaintes ou le CSJ ne diffuse aucune donnée relative aux dossiers concrets ou aux plaignants. En outre, les noms des magistrats n'apparaîtront pas dans le rapport sur le traitement des plaintes.

5. Enregistrement⁴³

Le système d'enregistrement des plaintes doit être aussi clair et simple que possible – en effet, sa convivialité favorisera la volonté de procéder à l'enregistrement. Par ailleurs, il faudrait permettre les recoupements avec les systèmes actuels (au moins jusqu'à ce que *Phénix* fonctionne et qu'un lien soit établi avec le système d'enregistrement des plaintes) afin qu'il apparaisse clairement que lorsque l'on demande les données relatives à un certain dossier, des plaintes (une ou plusieurs) ont également été enregistrées dans le dossier. En recoupant les deux fichiers entre eux (et par la suite avec *Phénix* également), on optimisera la convivialité et on démontrera l'utilité interne du fichier de plaintes. Selon un responsable du développement de *Phénix* avec lequel nous nous sommes entretenus, l'intégration du système d'enregistrement des plaintes dans *Phénix* est tout à fait réalisable⁴⁴. Nous conseillons toutefois de maintenir l'autonomie du système des plaintes, pour ne pas devoir attendre le développement de *Phénix*.

Les autres destinataires de plainte (comme le Roi, le médiateur fédéral, le service de l'ombudsman flamand ...) renvoient des plaintes relatives au fonctionnement de la justice au *front office* de l'arrondissement judiciaire où la plainte est traitée. Le *front office* veille ensuite à l'enregistrement (ultérieur) de la plainte et à son renvoi vers l'instance compétente. Lorsque des plaintes ont été introduites au sujet de deux instances différentes (par exemple le siège et le parquet), la plainte est renvoyée vers ces deux instances, accompagnée d'une demande de communication mutuelle et d'envoi de rapports au *front office*.

L'enregistrement commence au *front office* qui remplit les premiers champs de base, ceux qui déterminent la recevabilité de la plainte. Le *front office* enregistre également le motif de la plainte. La plainte reçoit, en outre, un numéro de plainte. Les gestionnaires de plaintes (*front office*) s'occupent ensuite de dispatcher les plaintes vers le gestionnaire de plaintes (*back office*) compétent. Ils leur envoient un message afin de les informer qu'une nouvelle plainte a été enregistrée dans le fichier de plaintes et qu'il appartient à présent au *back office* de traiter la plainte.

Ensuite, chaque instance impliquée dans le traitement des plaintes encode les données dans la base de données, notamment en donnant de plus amples informations sur la plainte et les différentes phases du traitement de cette plainte. On entend par 'phases' non seulement la demande d'informations auprès d'autres instances mais également la correspondance avec le plaignant ou les éventuels intéressés, les décisions qui sont prises pendant le processus de traitement et leur motivation.

Lorsque les données sont incomplètes (ce qui entraîne l'irrecevabilité de la plainte), le *front office* prend contact avec le plaignant pour compléter les données. La recevabilité de la plainte est indiquée dans le système en sélectionnant 'recevable' et en complétant la date de la décision.

L'examen de la recevabilité est proposé comme une étape distincte du traitement de la plainte, mais il est suivi aussi rapidement que possible de l'examen de la compétence. Le plaignant est informé par courrier de la réception de la plainte et de la décision de recevabilité et de compétence. Le plaignant est dès lors informé une fois pour deux examens. Le système produit une lettre type qui informe le plaignant de la bonne réception de sa plainte et de la recevabilité de sa plainte, ainsi que de la décision de compétence. Cette lettre explique également la procédure à suivre. Cette lettre est envoyée dans les 10 jours ouvrables qui suivent la date du cachet de la poste.

⁴³ Pour de plus amples informations sur la base de données et le contenu des champs, nous renvoyons à l'annexe 6, Rapport de la base de données des plaintes. Justification des champs et formulaires.

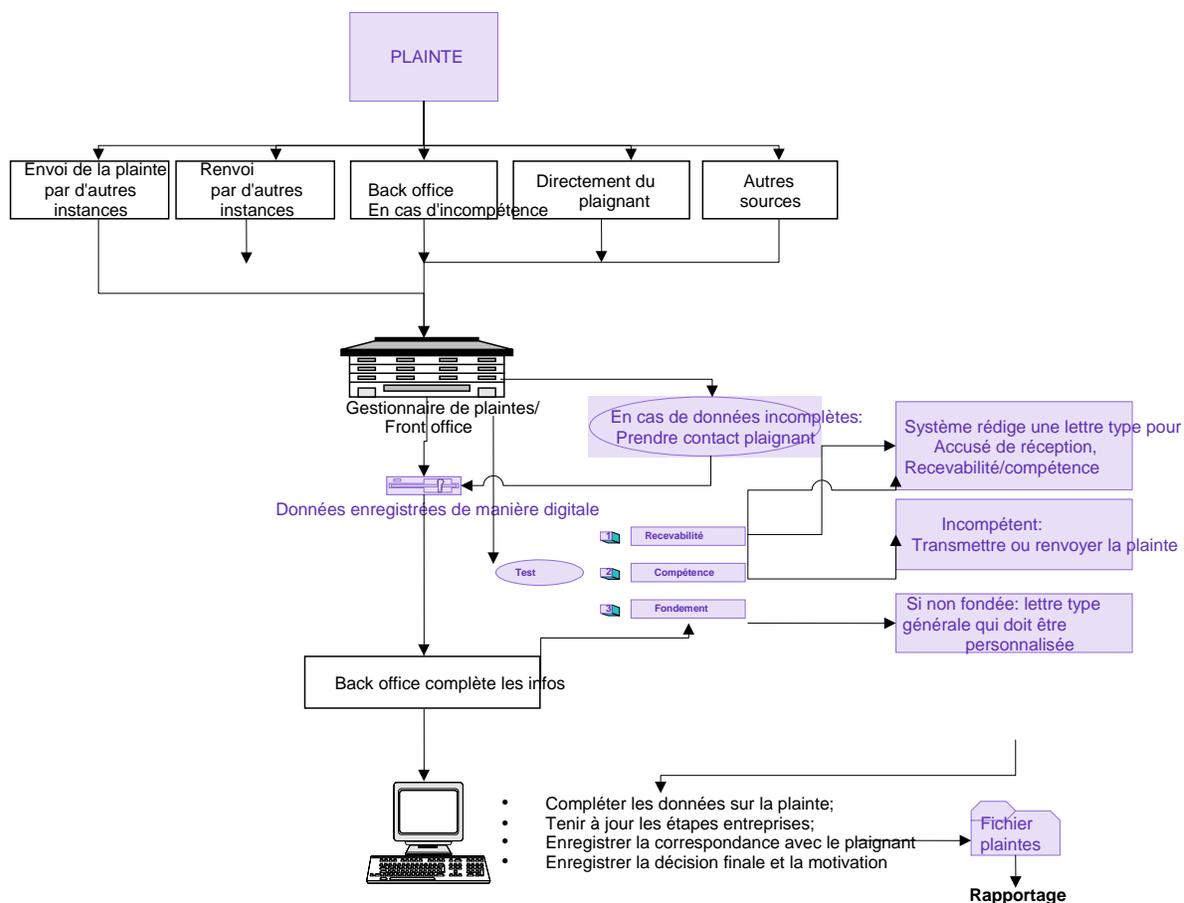
⁴⁴ Entretien SPF Justice, 29 novembre 2004.

Lorsqu'il doit se déclarer incompétent, le gestionnaire de plaintes en informe le plaignant. Le gestionnaire de plaintes peut choisir parmi plusieurs lettres types, jointes à l'annexe 8.

C'est à ce stade-ci également que l'on enregistre l'incompétence dans la base de données, ainsi que la date, le motif et le type de renvoi effectué.

La déclaration de recevabilité et de compétence de la plainte est un moment charnière pour deux raisons : elle définit l'envoi de l'accusé de réception et initie le début du délai de trois mois.

Dès que la plainte est déclarée recevable et l'instance compétente, l'examen réel de la plainte par le back office peut commencer. Ici, chacune des étapes (importantes) est enregistrée, avec précision de la date, afin que, par la suite, on puisse éventuellement expliquer la lenteur/rapidité du traitement. Lorsque le traitement de la plainte dépasse trois mois, le plaignant en est informé de manière motivée. Toute correspondance avec le plaignant est par ailleurs enregistrée.



Enfin, le bien-fondé de la plainte fait l'objet d'une décision : "fondée" ou "non fondée" figure dans la base de données, ainsi qu'une motivation approfondie de la décision. La motivation est jointe à la lettre adressée au plaignant (et éventuellement à la partie concernée), ainsi que la possibilité d'en demander seconde lecture au Conseil supérieur.

La base de données issue de l'encodage structuré des données de base ou des données complémentaires, effectué par le gestionnaire de plaintes désigné, produira finalement un rapportage systématique à l'attention du CSJ.



La base de données, en sa forme actuelle, est loin d'être terminée. Suite à différents retards, bon nombre de nos demandes d'adaptation n'ont pu être exécutées au sein de la base de données. Le rapport sur les projets pilotes fait toutefois état de chacune de ces demandes de sorte qu'elles pourront être prises en compte lors du traitement futur de la base de données. Voici l'adresse du site sur lequel figure la base de données: www.darius-belgium.be, login Stefaan 4321 (première ligne néerlandophone), stef 4321 (première ligne francophone) ou hrjstefaan 2222 (deuxième ligne).

6. Rapportage

Nous avons consacré ce chapitre à la présentation des modèles de rapportage qui peuvent être utilisés par les première et deuxième lignes. Ces modèles restent cependant théoriques pour deux raisons. Premièrement, suite au retard dans la conceptualisation du système, peu de plaintes ont pu être introduites et de nombreuses plaintes introduites se sont perdues suite à des erreurs/défauts d'enregistrement. Deuxièmement, et de manière plus importante encore, les données qui ont bel et bien été introduites n'étaient pas accessibles aux chercheurs (problèmes techniques dans la programmation). Du fait que nous n'avons pas pu consulter les données introduites, il ne nous a pas été possible d'établir des schémas d'output. Nous ne savions d'ailleurs pas quels étaient les champs qui restaient vides, quels étaient les champs qui étaient souvent remplis, etc. En outre, l'élaboration de statistiques n'a pas été possible vu l'absence d'aperçu synoptique de toutes les variables.

Nous n'avons dès lors pas pu tester la base de données par rapport au rapportage, et ne pouvons donner qu'une vision théorique du rapportage.

A. Le rapportage par la première ligne

1. Délai :

Rapportage trimestriel automatique des tribunaux au CSJ. Tous les trois mois, le CSJ reçoit un rapport des tribunaux sur les plaintes enregistrées. Ces rapports sont automatiquement produits par le système. Seuls les dossiers clôturés, soit les plaintes jugées, sont pris en compte dans le rapport⁴⁵. Ce rapport de la première ligne reprend uniquement les données anonymes; ce qui veut dire que les informations suivantes ne seront en aucun cas communiquées: noms des magistrats et arrondissement, ressort ou canton.

Le CSJ pourra utiliser ce rapportage trimestriel pour suivre le traitement des plaintes par la première ligne, mais le rapportage pourra également servir à rédiger le rapport annuel. Dans ce rapport annuel, le CSJ pourra faire rapport sur son propre traitement des plaintes et sur le déroulement du traitement des plaintes en première ligne.

2. Les plaintes qui font partie du rapportage

Début du rapportage: voir date de réception 1^{er} jour du trimestre.

3. Contenu du rapportage

Nombre total de plaintes jugées (plaintes clôturées)

- nombre total de plaintes recevables et non recevables (nombre absolu et pourcentage) par niveau judiciaire
- nombre total de plaintes recevables: nombre absolu
- nombre total de plaintes déclarées non recevables pour défaut d'informations: nombre absolu
- nombre de plaintes recevables ou l'intérêt personnel faisait défaut

Nombre de plaintes traitées dans le délai (3 mois) (%)

Qualité plaignant

- Qualité plaignant non-magistrat: nombre absolu

Spécification pour les catégories prévues

⁴⁵ Un certain nombre de qualifications peuvent encore changer lors du traitement d'une plainte. Il est également possible, lors du traitement d'une plainte, que celle-ci soit liée à des dossiers en cours. Pour avoir une idée plus claire du traitement de la plainte, il a également été décidé que seules les plaintes clôturées figureraient dans le rapport.



- Qualité plaignant magistrat: nombre absolu
Spécification pour les différentes catégories

Motivation: la nature du plaignant nous permet de déduire s'il y a lieu d'accorder plus d'attention aux victimes, demandeurs, défendeurs, ou si ce sont surtout des magistrats qui ont des problèmes avec le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Réception des plaintes

- Nombre de plaintes reçues indirectement: nombre absolu et spécification de la source

Motivation: le nombre donne une idée de la connaissance du système par les justiciables

Contenu des plaintes:

Plaintes par thème: personne, procédure, décision

- Plainte relative à une personne: nombre absolu et spécification (voir liste de sélections)
Nombre de plaintes sur des magistrats (spécification – voir liste de sélections)
Nombre de plaintes sur des non-magistrats (spécification – voir liste de sélections)
Motif de la plainte (voir liste de sélections)

Motivation: lors de l'analyse des dossiers, nous avons constaté que c'étaient souvent les mêmes catégories de personnes qui faisaient l'objet de plaintes (ex. les avocats). Cette information est importante dans la délimitation du champ d'application des recommandations en vue d'adapter la politique suivie. Inutile de recommander une meilleure communication des magistrats si le problème se concentre sur le barreau.

- Procédure: nombre absolu et spécification pour les différentes catégories (voir listes de sélections)

Motif de la plainte (voir liste de sélections)

Motivation: donne une idée des décisions qui donnent lieu à une contestation et à des plaintes

- Décision: nombre absolu et spécification pour les différentes catégories (voir listes de sélection) (pourcentage)

Pourquoi une plainte? Nombres absolus et pourcentages

Motivation: donne une idée des décisions qui donnent lieu à une contestation et à des plaintes

Compétence

- Nombre de plaintes pour lesquelles on est compétent: nombre absolu
- Nombre de plaintes pour lesquelles on n'est pas compétent et spécification du motif de l'incompétence (absolu et pourcentage)

Motivation: ces données peuvent également donner une indication du caractère défaillant de la communication en ce qui concerne la procédure de plaintes et ses conditions

Fondement

- Nombre de plaintes fondées: nombre absolu
- spécification sur la raison du caractère non fondé
- Nombre de plaintes non fondées

Motivation: ces résultats constituent les principales sources d'informations pour la formulation des recommandations

Normes de l'ombuds transgressées dans les dossiers jugés



Délai de traitement des plaintes

- délai moyen pour le traitement des plaintes (la date de clôture d'une plainte doit être enregistrée dans la base de données)

Motivation: indique si le délai prédéfini pour traiter les plaintes est réaliste. Indirectement, cela doit aussi motiver les magistrats à clôturer le traitement des plaintes dans les délais.

Remarque: renvoyer les prises de contact qui ne rentrent pas dans le cadre de la définition de la plainte (sur l'ordre judiciaire)

Ces prises de contact qui ne répondent pas à la définition de la plainte (sur l'ordre judiciaire) ne sont pas enregistrées en première lecture. Même si l'information est intéressante, cela prend trop de temps pour le gestionnaire de plaintes et son personnel d'appui. Dans le manuel définitif, les projets pilotes reçoivent toutefois une liste des services (avec une description succincte de leur fonction) auxquels ils peuvent envoyer leurs demandes d'informations.

Dans le modèle de plaintes, nous suggérons cependant d'ajouter cette tâche à l'ensemble des missions du gestionnaire de plaintes. Dans le modèle, le gestionnaire de plaintes est une personne exemptée en tout ou en partie d'autres tâches afin de lui permettre de traiter les plaintes.

Nous ne pouvons donc pas faire rapport du nombre de dossiers renvoyés pour incompétence.

B. Rapportage par la deuxième ligne: CSJ

1. Contenu du chapitre 2 – présentation des résultats

Remarque: chaque tableau opère une première distinction entre AOC et CAE pour joindre ensuite les données de l'AOC et de la CAE

1.1 Rapportage sur l'enregistrement par la première ligne

- Nombre total de plaintes: recevables + non recevables
- Nombre absolu de plaintes non recevables (et pour lesquelles les informations nécessaires n'ont pas pu être demandées à défaut de coordonnées)
- Nombre de plaintes pour lesquelles l'intérêt personnel fait défaut

- nombre de nouveaux dossiers en un an, nombre de dossiers clôturés en un an et nombre de dossiers en cours en un an

- Nombre absolu de prises de contact multiples par la même personne concernant la même plainte (plaintes recevables + non recevables)
- Nombre absolu de prises de contact multiples par la même personne pour un contenu systématiquement différent (plaintes recevables + non recevables)

- qualité du plaignant: nombre de magistrats et de non-magistrats (plaintes internes/plaintes externes)
- spécification des plaignants magistrats et des plaignants non-magistrats en fonction des tableaux de sélection

- nombre de plaintes reçues indirectement (pas directement du plaignant)
- spécification pour les services qui ont transmis les plaintes (voir liste de sélections)
- nombre de plaintes reçues directement



- nombre de plaintes également introduites ailleurs et où (voir liste de sélections)
- plaintes à l'égard d'une personne: nombre absolu et pourcentage
- spécification des plaintes à l'égard d'une personne (en fonction des listes de sélections)
- motif des plaintes à l'égard de la personne (voir listes de sélections)
- plaintes sur la procédure: nombre absolu et pourcentage
- spécification des plaintes sur la procédure (voir listes de sélections)
- motif des plaintes sur la procédure (voir listes de sélections)
- plaintes sur la décision: nombre absolu et pourcentage
- spécification des plaintes sur la décision (voir listes de sélections: décision finale/interlocutoire)
- motif de la plainte sur la décision (voir listes de sélections)
- nombre de plaintes pour lesquelles on est compétent: nombre absolu + pourcentage de plaintes recevables
- nombre de plaintes pour lesquelles on n'est pas compétent: nombre absolu + pourcentage de plaintes recevables
- spécification du motif d'incompétence (voir liste de sélections)
- nombre de plaintes fondées: nombre absolu + pourcentage de plaintes compétentes
- spécification du motif du caractère fondé (voir liste de sélections)
- nombre de plaintes non fondées: nombre absolu + pourcentage de plaintes compétentes

1.2 Rapportage sur les plaintes sur la politique suivie et demande en seconde lecture

- Nombre absolu de prises de contact recevables (plaintes clôturées)
 - nombre absolu de prises de contact non recevables (et pour lesquelles aucune information complémentaire n'a pu être demandée)
 - nombre de nouveaux dossiers en un an, nombre de dossiers clôturés en un an et nombre de dossiers en cours en un an
 - plaintes en cours: dossiers par phase (recevabilité, compétence, fondement)

Plaintes sur la politique suivie

- nombre absolu de plaintes sur la politique suivie + pourcentage de plaintes de politique
- division thématique des plaintes sur la politique suivie: nombre absolu et pourcentage
- nombre de plaintes sur la politique suivie renvoyées pour incompétence
- division des plaintes sur la politique suivie vers les services auxquels elles ont été transmises
- nombre absolu de plaintes recevables + pourcentage

Demandes en seconde lecture

- nombre absolu de demandes en seconde lecture + pourcentage de demandes en seconde lecture
- division thématique des demandes en seconde lecture (voir liste de sélections)



- nombre de demandes en seconde lecture pour lesquelles le CSJ n'est pas compétent + pourcentage
- nombre de plaignants qui ont été entendus
- nombre de demandes en seconde lecture fondées
- nombre de demandes en seconde lecture non fondées

- nombre de plaintes fondées: quelles normes de l'ombuds ont été utilisées pour décider qu'une plainte était fondée?

- Solutions apportées aux plaintes fondées

Le CSJ doit placer ces statistiques dans le cadre des données contextuelles qui existent par parquet/tribunal (cf. Justice en chiffres 2004; http://www.juridat.be/img_publi/pdf/328-NL.pdf).

Recommandations

Sur la base de notre recherche, et en guise de conclusion du présent document, nous aimerions formuler un certain nombre de recommandations qui peuvent être envisagées pour la mise en œuvre du système définitif de traitement des plaintes. Nous estimons qu'il s'agit là de conditions essentielles à la réussite du système.

1. La ligne zéro pour prévenir les plaintes

Notre recherche a démontré que de nombreuses prises de contact formulées en tant que plaintes revenaient en fait à des demandes d'informations. Nous pensons pouvoir en déduire un manque d'instances susceptibles de fournir des informations au citoyen. Dans notre note, nous avons souligné l'intérêt de répondre aux questions sur les différents aspects de l'ordre judiciaire. Le développement ou soutien de ces instances nous apparaît tout aussi important que la réforme du système de plaintes.

En premier lieu, chaque palais de justice a besoin d'un guichet d'informations de qualité et bien conçu. De nombreux palais de justice ont déjà consenti des efforts pour améliorer la fonction d'accueil. Dans d'autres palais, cette fonction est totalement absente ou développée de manière peu accueillante. Un accueil aimable requiert les moyens nécessaires pour adapter l'infrastructure et perfectionner le personnel.

Deuxièmement, nous avons souligné la fonction de première ligne de la maison de justice. La maison de justice a pour mission légale de fournir des informations générales sur l'appareil judiciaire, de donner des conseils et de renvoyer le justiciable vers l'instance adéquate. Vu le caractère accessible des maisons de justice et leur accessibilité aisée, nous sommes d'avis que les maisons de justice constituent une instance importante pour aider le citoyen rapidement et éviter que de simples demandes ne finissent en plaintes. Notre recherche, et plus particulièrement les entretiens que nous avons eus avec des collaborateurs des maisons de justice, ont toutefois montré que la charge de travail importante des maisons de justice les empêchait de mener à bien leur fonction de première ligne. Nous pensons qu'il est nécessaire que les maisons de justice conservent cette mission et reçoivent le soutien nécessaire à cet égard.

Après analyse, la plupart des plaintes s'avèrent être des questions sur un dossier concret. Les justiciables ne comprennent pas dans quelle phase de la procédure leur affaire se trouve, pourquoi ils n'ont aucun écho de leur dossier, pourquoi un expert est désigné et qui l'est alors, ... En guise de troisième instance à fonction d'information, nous avons proposé l'accueil judiciaire, à l'instar du tribunal de première instance de Hasselt. Avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin, un projet pilote a été lancé à Hasselt au niveau de la première instance, où les juristes de parquet et les référendaires du siège fournissent aux justiciables toutes explications relatives à leur dossier. Le projet pilote était encore en cours lorsque nous avons clôturé cette recherche, mais les intéressés sont d'ores et déjà enthousiastes par rapport aux résultats intermédiaires.⁴⁶ (cf. journée d'étude Bruxelles – 23 juin 2005: "La Justice remise en question" – avec le soutien de la Politique scientifique fédérale).

2. Domaine d'application du système de plaintes:

⁴⁶ Van op de trede naar het parket – projectoproep Veiligheid, mené par l'Association des juristes de parquet et des stagiaires judiciaires de Hasselt, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin

Afin de limiter la charge de travail supplémentaire des magistrats et de leurs collaborateurs, nous avons proposé, lors du projet pilote, de ne pas procéder à l'enregistrement s'il était manifestement clair que le magistrat désigné ne connaissait pas de ce dossier. Pour éviter que cette information ne se perde, nous recommandons de toujours procéder à un début d'enregistrement avant que le dossier ne soit envoyé au gestionnaire de plaintes qui, pense-t-on, est bel et bien compétent.

Le système proposé de traitement des plaintes et son système d'enregistrement se limitent aux plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire au sens strict, étant donné que la compétence du Conseil supérieur de la Justice, à l'origine de la demande de notre recherche, y est limitée. Dans la présente recherche, le terme *ordre judiciaire* recouvre l'énumération suivante: les magistrats (et magistrats suppléants) des cours et tribunaux, les magistrats de parquets, les secrétaires de parquet et les greffiers, tout autre personnel des greffes et parquets des cours et tribunaux et toutes les personnes judiciairement désignées. L'ordre judiciaire comprend tous les groupements professionnels qui assurent le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Etant donné qu'un grand nombre de plaintes concernent les personnes judiciairement désignées telles que les experts et les interprètes, il y a certainement lieu de recommander l'intégration de cette catégorie dans le domaine d'application.

Ceci dit, bon nombre de plaintes concernent les avocats, notaires, huissiers de justice (qui n'exercent pas la fonction de personnes judiciairement désignées), etc. ou différentes catégories professionnelles. Pour avoir une idée complète des plaintes sur les professions juridiques, il serait souhaitable d'étendre la procédure proposée à ces groupements professionnels. Cela signifierait tout d'abord que les instances compétentes de ces groupements professionnels, tels que l'ordre des avocats, la chambre nationale des huissiers de justice et la fédération royale des notaires, utiliseraient le même système d'enregistrement et feraient rapport au CSJ. Deuxièmement, les chercheurs recommandent de faire concorder autant que possible la procédure de plainte pour la première ligne avec celle de la deuxième ligne. Par un système d'enregistrement uniforme et un rapportage régulier au CSJ, ce dernier pourra à son tour faire rapport au parlement en s'inspirant de données réalistes et ainsi formuler des recommandations de politique. [Suppression phrase]

A l'heure actuelle, la plupart des plaintes atterrissent auprès d'instances dont ce n'est pas la vocation, comme le SPF Justice, les services de médiation (flamand, wallon et fédéral), le ministre de la justice,... Dans le présent système de plaintes, ces instances renvoient les plaintes au gestionnaire de plaintes de l'arrondissement judiciaire compétent. A l'avenir, il serait souhaitable que les instances comme le ministre et le cabinet, les services de médiation et le SPF Justice puissent adhérer au système d'enregistrement, pour qu'un premier enregistrement minimal puisse avoir lieu. Mais il y a maintenant un risque que les plaintes se perdent entre les deux instances.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes entretenus avec un certain nombre de collaborateurs du projet Phénix. Il en est ressorti que le système d'enregistrement des plaintes peut être relié à Phénix. Etant donné que la plupart des plaintes concernent un dossier concret et qu'elles y sont versées, Phénix est l'occasion rêvée de supprimer ce double enregistrement. Aussi recommandons-nous, lors du développement de Phénix, de tenir compte du système d'enregistrement des plaintes et de vérifier de quelle manière le système d'enregistrement des plaintes peut être relié. Le système d'enregistrement des plaintes doit certes fonctionner de façon autonome pour ne pas dépendre du développement et de la réussite de Phénix.

3. Projet pilote

Au départ, nous avons l'intention de tester la procédure de plaintes et son système d'enregistrement dans un projet pilote. Ce projet devait être réalisé dans un arrondissement judiciaire francophone et dans un arrondissement judiciaire néerlandophone, et au niveau du CSJ pour ce qui concerne la deuxième ligne. En raison de circonstances spécifiques décrites dans l'annexe 5, nous nous sommes vus contraints de limiter le projet pilote au test du système d'enregistrement des plaintes. La procédure de plaintes proprement dite n'a pas pu être testée sur le terrain. Elle a principalement été élaborée sur la base des autres méthodes de recherche telles que l'étude de la littérature, les interviews, le groupe de résonance et l'analyse de dossiers.

Avant de conférer une base légale à un système définitif, nous conseillons de mettre sur pied un projet pilote pour tester le système sélectionné et son système d'enregistrement à relativement long terme.

Nous conseillons de réaliser le projet pilote sur 2 sites pilotes différents au minimum. On peut opter pour un seul ressort et l'arrondissement judiciaire qui y est associé. Cela permet d'emblée d'effectuer un test dans la complexité de ces deux niveaux.

Comme le système d'enregistrement des plaintes a été rédigé en français et en néerlandais, il nous semble intéressant d'effectuer un test dans le ressort tant francophone que néerlandophone. Enfin, il faut veiller à ce que le projet pilote soit suffisamment long pour permettre de tester la première ligne et la deuxième ligne.

4. Capacité et moyens

Le système que nous proposons dans la note "vers un modèle pour le management des plaintes au sein de l'ordre judiciaire" demande un investissement sérieux en temps et en travail de la part de l'ordre judiciaire. L'optimisation du système peut exercer un pouvoir d'attraction, augmentant ainsi le nombre de plaintes. Certains arrondissements judiciaires n'ont jusqu'à présent consacré que très peu d'attention aux plaintes. La plupart ont invoqué le manque de temps comme cause de cette attention minimale. Pour qu'un système de traitement des plaintes qui attribue un rôle central à l'ordre judiciaire puisse fonctionner, il faut prévoir les moyens nécessaires. Ces moyens comprennent d'une part l'infrastructure nécessaire et le soutien informatique technique, et d'autre part suffisamment de personnel qui peut être entièrement ou partiellement libéré d'autres tâches.

Pour étayer le calcul de la table financière et du pourcentage de durée de travail pour lequel le gestionnaire de plaintes sera désigné, nous proposons de mesurer la charge de travail supplémentaire que le nouveau système de traitement des plaintes risque d'engendrer. Cette mesure peut s'opérer une première fois lors du projet pilote sur les sites pilotes, lorsque les gestionnaires de plaintes et autres magistrats se seront déjà quelque peu familiarisés avec le système. Après installation de la procédure de plaintes définitive, cette mesure pourra se généraliser à chaque arrondissement judiciaire.

5. Le droit d'être entendu

Dans la note, nous prévoyons le droit d'être entendu au seul niveau de la seconde lecture, car notre recherche a démontré que le droit d'être entendu au niveau de la première lecture entraînait une charge extrêmement lourde si l'introduction de la procédure de plaintes ne s'accompagnait pas de moyens supplémentaires. Si les moyens peuvent être prévus pour libérer un magistrat pour qu'il se consacre au traitement des plaintes, nous conseillons fortement que ce droit d'être entendu soit octroyé au justiciable également en première ligne. Le justiciable pourra ainsi exposer son affaire de manière claire. Le gestionnaire de plaintes peut tout de suite demander les éclaircissements nécessaires et exposer le point de vue de



l'ordre judiciaire. A terme, cela fera gagner le temps car la plainte ne devra plus être décortiquée.

6. Le gestionnaire de plaintes

Nous sommes d'avis que le gestionnaire de plaintes (front office) de la première ligne doit être magistrat. Tout d'abord, il est nécessaire que cette personne connaisse non seulement le droit en théorie, mais qu'elle connaisse aussi le fonctionnement de l'ordre judiciaire dans la pratique et les spécificités de l'arrondissement judiciaire dans lequel elle travaille. Deuxièmement, le gestionnaire de plaintes doit avoir le droit de consulter les dossiers liés à une plainte. Troisièmement, le gestionnaire de plaintes a besoin d'une certaine autorité sur les magistrats qui constituent le back office.

Les chefs de corps pourraient s'occuper de la sélection des magistrats qui interviendront comme gestionnaires de plaintes. Cette sélection pourrait s'appuyer sur un certain nombre de compétences telles que l'aptitude à la communication, l'amabilité, la capacité à gérer les conflits, la flexibilité par rapport à un ensemble varié de tâches, ...

Nous estimons qu'un gestionnaire de plaintes doit recevoir une certaine formation pour pouvoir exercer cette fonction. Cette formation pourrait être organisée par le CSJ.

7. Le système d'enregistrement

L'entreprise qui a développé le système d'enregistrement selon le modèle établi par l'équipe de recherche a toujours souligné qu'il ne s'agissait que d'un *proof of concept*. Ainsi, tant les acteurs des sites pilotes que les chercheurs ont encore de sérieuses remarques à formuler sur le système d'enregistrement. Ces remarques figurent à l'annexe 5. Outre les remarques contextuelles, nous avons également des remarques sur le caractère professionnel du système. Il semble maintenant trop frivole et désordonné. La ligne plus rigide de la seconde lecture est déjà bien meilleure.

Contrairement à ce qui était convenu, la seconde lecture n'a pas été rédigée en français. Nous avons néanmoins joint la traduction néerlandaise du système d'enregistrement.

La fonction d'exportation n'a jamais été activée non plus, de sorte qu'il était impossible d'exporter des données du système pour tester un rapportage.

Nous conseillons fortement de tenir compte des remarques qui précèdent et des remarques formulées dans l'annexe 5, vu qu'elles résultent d'un certain nombre de tests menés par une grande variété de collaborateurs de l'ordre judiciaire et des chercheurs. Les projets pilotes recommandés pourront permettre de perfectionner le système d'enregistrement, permettre par exemple la disparition d'un certain nombre de champs et la convivialité de l'ensemble du système. Par ailleurs, dès que la fonction d'exportation sera activée, le modèle de rapportage pourra être amélioré vu qu'il sera alors possible de travailler sur les données existantes.

8. La transparence

A tous les niveaux de la procédure de plaintes, nous visons un degré maximum de transparence quant aux objectifs du traitement des plaintes. Nous avons plusieurs fois souligné que la procédure ne pouvait pas servir avant tout d'instrument de contrôle. La transparence doit par conséquent être au service des intérêts du justiciable. Les données dont le CSJ n'a pas besoin pour établir ses lignes de politique ne doivent pas être rapportées. Ce n'est qu'en cas de demande en seconde lecture que le CSJ peut consulter l'ensemble du dossier. Il en va de même pour la première ligne. A ce niveau-ci non plus,

l'objectif n'est pas d'installer un instrument de contrôle dissimulé, mais de répondre aux questions et intérêts des justiciables. Le chef de corps et le gestionnaire de plaintes peuvent consulter toutes les données de l'arrondissement judiciaire (du parquet ou du siège). Les autres magistrats ne peuvent consulter une partie du système que s'ils sont impliqués dans un dossier de plainte.

9. L'accessibilité du CSJ

Un des motifs qui a donné lieu à la recherche était le manque relatif d'accessibilité du CSJ pour les justiciables. Ce problème d'accessibilité est partiellement résolu par la concentration de la procédure de plaintes au niveau de l'ordre judiciaire en première ligne. La procédure de plaintes prévoit bel et bien la possibilité de demander une seconde lecture au CSJ. Il serait bon que le CSJ prenne un certain nombre de mesures pour améliorer son accessibilité. Pour garantir le droit d'être entendu, le CSJ devrait par exemple pouvoir prévoir l'infrastructure nécessaire à l'accueil des justiciables. L'infrastructure actuelle en favorise plutôt l'inaccessibilité.

10. La publicité

A cet égard, il est essentiel de faire la publicité du système pour qu'il ne reste pas lettre morte. La campagne publicitaire vise plusieurs groupes cibles: l'ordre judiciaire, les instances qui reçoivent aujourd'hui des plaintes sur l'ordre judiciaire mais qui ne sont pas compétentes pour les traiter, et les justiciables.

Tout d'abord, il faut sensibiliser l'ordre judiciaire et l'inciter à prendre part au projet de plaintes, étant donné que la procédure de plaintes ne peut réussir sans la participation de tous les acteurs.

Deuxièmement, des instances telles que le Roi, les services de médiation, le SPF Justice, le cabinet,... doivent être informées de l'existence et du fonctionnement de la procédure de plaintes et du rôle qu'elles doivent jouer dans cette procédure.

Troisièmement, la procédure de plaintes ne peut pas aboutir si le citoyen n'est pas suffisamment informé de son existence et de son fonctionnement. Nous estimons que la procédure de plaintes doit être connue du grand public. Cela signifie qu'il ne suffit pas d'en faire la publicité dans les palais de justice. Nous pensons plutôt à un "message d'utilité générale" diffusé par les différents médias. Un premier pas vers la sensibilisation à la procédure de plaintes peut se faire à l'aide de dépliants. Il est souhaitable que, dans sa communication avec le plaignant, la première ligne signale toujours la possibilité d'une demande en seconde lecture en lui communiquant les données de contact.

11. La relation CSJ – ordre judiciaire

Lors de notre recherche, nous avons été confrontés plusieurs fois à la relation difficile et sensible entre le CSJ et l'ordre judiciaire. Une procédure de plaintes greffée sur les deux instances ne peut fonctionner que si la relation entre ces instances est bonne. L'un des mots-clés de la réussite de la procédure est d'ailleurs la *concertation*.

La relation s'en verrait améliorée si l'ordre judiciaire était impliqué en permanence dans le développement de la procédure de plaintes. Le système ne peut pas être imposé, il doit émerger de la concertation, en tenant compte des possibilités et des besoins de chaque partie. Ces suggestions pourraient s'appliquer à toutes les initiatives et pratiques du CSJ.



Il est vite fait de proposer de changer tout le système. Mais appliquer ces changements dans la pratique demande beaucoup de temps et il faut pouvoir dégager le temps nécessaire. Cela s'est confirmé une fois encore avec le travail précipité de la réforme des polices.

En ce qui concerne le rôle du CSJ dans la procédure de plaintes, nous proposons de mettre le scénario pragmatique en œuvre dans une première phase. Peu à peu, lorsque la relation avec le CSJ se sera améliorée et clarifiée, nous pourrons convertir le scénario pragmatique en modèle idéal (avec éventuellement le modèle de compromis comme phase intermédiaire). Cette transition ne demande qu'une adaptation minimale du système d'enregistrement qui y est lié.

Littérature consultée

Législation

Circulaire ministérielle du 23 juin 1999 fixant les instructions de base destinées aux maisons de justice. MB 29/06/1999.

Décret du 1^{er} juin 2001 octroyant un droit de réclamation à l'égard d'administrations, MB, 17/07/2001.

Proposition de loi de Nathalie de 'T Serclaes visant l'introduction d'une procédure uniforme pour le traitement des plaintes concernant l'organisation judiciaire, MB, 6 janvier 2004

Proposition de loi de Clotilde Nyssens visant l'introduction d'une procédure de traitement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire et la modification de l'article 259Bis du code judiciaire, afin de désigner le Conseil Supérieur de la Justice comme instance professionnelle dotée d'une fonction de médiateur en matière de justice, MB, 23 octobre 2003,

Questions et réponses, chambre 2^e session – 51^e législature, Hilde Claes – Laurette Onkelinx, 29 septembre 2004, 10-12

Questions et réponse 3^e session – 51^e législature, Servais Verherstraeten et Hilde Claes – Laurette Onkelinx, 26 avril 2004, 6-8.

Informations médiatiques

DS, Klachten over justitie te versnipperd, 30 septembre 2004

DS, Justitie moderniseren met kleine stappen, 01 octobre 2004

DS, Elke rechtbank krijgt klachtendienst, 13 avril 2005

Ouvrages et articles

ABEL R., *A comparative study of dispute institutions in society*, Law and Society Review, winter 1973, 217- 347

ANDERSEN R. en HUBEAU B. (EDS), *De ombudsman in België na een decennium: een zoektocht naar de meerwaarde van de ombudsfunctie in de samenleving*, Brugge, Die Keure, 2002.

BALKEMA J., *Klachtrecht voor gevangenen*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1979, (R 50 KB 243)

BÖKER A., DE GROOT VAN LEEUWEN L., *Klachten buiten de orde. De behandeling van klachten over advocaten via de "Klachten- en geschillenregeling advocatuur"*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

CAIN M. en KULCSAR K., *Thinking disputes: an essay on the origins of the dispute industry*, *Law and Society Review*, 1981-1982, 16, Nr.3, 375-402

CAIN M., *Beyond informal justice*, *Contemporary Crises*, 1985, 9, 335-373

CARTUYVELS Y., E.A., *L'affaire Dutroux. la Belgique malade de son système*, Editions Complexes

COMMISSIE BURGER, RECHT EN SAMENLEVING, *Het recht van de mensen. Naar een kwaliteitsvolle verhouding tussen burger, recht en samenleving*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001

COTTERELL R., *The sociology of law*, London, Butterworths, 1992

CUYPERS D., HUBEAU B., GIBENS S. EN PARMENTIER S., *de stand van de rechtsbijstand*, Brugge, Die Keure, 2002, III, 225p., Tegenspraak, Cahiers 22

DE GROOT-VAN LEEUWEN, Klachten op orde: de behandeling van klachten over advocaten, Kluwer, Deventer, 1997, (R50 DB 347)

DE GROOT-VAN LEEUWEN, UAMS, lezing - oktober 2003

Den Hartog J., Omgaan met klachten, *Trema*, 92, afl. 7, 249-260

DENSCOMBE, M., *The good research guide for small scale social research projects*, Buckingham, Open University Press, 1998.

Doornbos N. en de Groot-van Leeuwen L., *Klachten op orde. De behandeling van klachten over advocaten*, Kluwer, Deventer, 1997, 143 p.

DUERINCKX, K., VAN DAEL, E., HUYSE, L., *Tussen burger en beleid: tien ombudsdiensten vergeleken*, Leuven, Instituut Recht en Samenleving, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 54 p.

Eshuis R., claims bij de rechtbank. Onderzoek en beleid, Rapport zie website WODC, 96p.: <http://www.wodc.nl>

FELSTINER W., ABEL R. en SARAT A., The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming ..., *Law & Society Review*, 1981, 15, 631-654

FRANSSSEN A., GENARD JEAN-LOUIS O.L.V. VAN CAMPENHOUDT L., CARTUYVELS Y. EN MARQUET J., la justice en question. Concept d'enquête sur les attentes des citoyens à l'égard de la justice – justice in vraag gesteld. Onderzoekconcept omtrent de verwachtingen van de burgers ten aanzien van justitie, DWTC, 2000, 134pp.

GALANTER M., The legal malaise: or justice observed, *Law & Society Review*, 1985, Vol. 19, nr.4, 537-556

GALANTER M., Why the "haves" come out ahead: speculations on the limits of legal change, *Law and Society Review*, Fall 1974, 95-151

GULLIVER P., Negotiations as a mode of dispute settlement: towards a general model, *Law and Society Review*, 1973, 7, 667-691

HRJ – VAOC, Verslag van de vergadering van de verenigde advies- en onderzoekscommissie van 16 december 2002: over de bestemmingen en de doelstellingen van een ombudsfunctie

HRJ, jaarverslag 2000

HRJ, jaarverslag 2003

HUBEAU B. EN PARMENTIER S. (RED), *De rechter buitenspel. Conflictregeling buiten de rechtbank om*, Tegenspraak Cahier nr. 9, Antwerpen, Kluwer, 1990, 150pp.

HULS N., De aanbodseconomie van ADR. Mediation kritisch beschouwd, *Justitiële Verkenningen*, 2000, jrg.26, nr. 9, 99-106

HUYSE, L., DUERINCKX, K., VAN DAEL, E., *Tussen burger en beleid: een studie van zeven ombudsdiensten uit de publieke en privé-sector*, Brussel, Katholieke Universiteit Leuven, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden, 1996, 121 p.

HUYSE, L. en VAN DAEL, E., "Les services de médiation", *Courier Hebdomadaire du Crisp* 1998, nr. 1616 (1-43) en nrs. 1617-1618 (1-67).

IPPEL P., *Klachtbehandeling en klachtprocedures*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987



- JAGTENBERG R. en DE ROO A., Mediation in het bedrijfsleven. Belang, effectiviteit en vooruitzichten, *Justitiële Verkenningen*, 2000, jrg.26, nr.9, 54-69
- JANVIER R. EN VAN DEN AUDENAERT K., Een ombudsman voor Jan en alleman? Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten, rapport, december 2002
- KLOECK K. en VAN DAEL E., Conceptnota. Naar een volwaardige klachtenregeling voor de rechterlijke orde, Advies- en onderzoekscommissie, oktober 2003
- Kloeck K. en Van Dael E., Het klachtenmanagement binnen de rechterlijke orde. Voorbereidende nota vergadering 8 juli (niet gepubliceerd)
- KLOECK K. en VAN DAEL E., Management en beleidsvoering in de Belgische justitie: vaqn internationale ontwikkelingen tot dagdaagelijkse praktijk, Deel 2, kwaliteitsmanagement, 2004 (ter publicatie)
- KOCKEN C., De waarde van geschilbeslechtingmodellen. De claim van neutraliteit, *Just. Verkenningen*, 2000, 26, 87-98
- LAEMERS M., Een wijs man gebruikt de klachten van zijn tegenstanders als een spiegel. Klachtenregeling ten aanzien van de rechterlijke macht, *TREMA*, DECEMBER 2003, NR. 10, 411 - 415
- LAENENS J., Taelman P., Henquin M. en Ysebaert K., Alternatieve geschillenregeling, UA en Ugent, Onderzoeksproject Ministerie van Justitie, 1999
- LARIVIERE D. et DALLE H., Notre justice. Le livre vérité de la justice française, Paris, Robert Laffont, 2002
- LIJZENGA J., VAN DER WAALS TH., geschilbeslechting in de bouw (zie website WODC)
- MATTHEWS R. (ed.), *Informal justice*, London, Sage, 1988
- MULCAHY L., The possibilities and desirability of mediator neutrality – towards an ethic of partiality, *Social and Legal Studies*, December 2001, Vol. 10, nr. 4, 505-527
- NADER R., Consumerism an legal services: the merging of movements, *Law & Society*, 1976, 11, 247-
- NELKEN D.(ed), comparing legal cultures, Dartmouth, Aldershot, 1997
- NIEMIJER E. en IPPEL P., Nut en nadeel van klachtenbehandeling. Een bespreking van vier proefschriften, *NJB*, 20 mei 1994
- OMBUDSMAN STAD ANTWERPEN, Jaarverslag 2002, Antwerpen, 2003
- POL H., Effectief klachtenmanagement, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999
- SCHWITTERS R. (ed), *Recht en samenleving in verandering*, Heerlen, Kluwer-Open Universiteit Nederland, 1999
- VAN DAEL E., Tussen burger en overheid. Een sociologische, politiek-wetenschappelijke en juridisch-wetenschappelijke studie van het 'middenveld' en de democratische cultuur, 1999.
- VAN DAEL, E., "Tussen burger en overheid: vijf ombudsdiensten uit de (semi-) publieke sector", in *Overheid in Beweging*, Diegem, Kluwer Editorial, 1998, 1-60. (in bib Economie - losbladig)
- VAN DAEL, E., HUYSE, L., DUERINCKX, K., *Tussen burger en beleid: een studie van de ombudsdiensten bij de autonome overheidsbedrijven*, Leuven / Brussel, Katholieke Universiteit Leuven / Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997, 192 p.



- VAN DER MEER T., Vertrouwen in de rechtspraak, Empirische bevindingen, *Rechtstreeks*, 2004, nr 1
- VAN ZUTPHEN N., UAMS, lezing - 17 november 2003;
- VENY L. en PASSEMIERS R. (eds), Looking for ombudsman standards, Gent, Mys&Breesch, 2001
- VERBIST H. en DE VUYST B., Arbitrage en alternatieve geschillenbeslechting in België, Brugge, Die Keure, 2002
- VERKRUISEN G., Geschillen, geschilprocessen en rechtspraak, in Griffiths J., de sociale werking van het recht. Een kennismaking met rechtssociologie en rechtsantropologie, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1996, Noot 18, 682-697
- VLAAMSE OMBUDSDIENST, Jaarverslag 2002
- VLAAMSE OMBUDSDIENST, Jaarverslag 2003, electr.copie:
<http://www.vlaamseombudsdienst.be/JV%202003%20VI.%20ombuds.pdf>
- X, Dienstorder inzake de eerstelijnswerking binnen de justitiehuisen, 3/DG/14/03
- X, Informatiebrochure Justitiehuisen. www.just.fgov.be
- Littérature grise
- De nationale ombudsman, jaarverslag 2003
- HUBEAU B. en VAN ZUTPHEN N., VTOM Klachtendecreet
- VAN DAEL, E., "De ombudsfunctie", in *Welzijnsgids*, Diegem, Kluwer Editorial, 1998, 55-69.