

Gestion des plaintes au sein de l'Ordre Judiciaire

1. Introduction

Le projet intitulé « *Gestion des plaintes au sein de l'Ordre Judiciaire* » a été effectuée par le groupe de recherche Sociale VeiligheidsAnalyse à la demande du Conseil Supérieur pour la Justice et pour le compte de la Politique Scientifique Fédérale (dans le cadre du programme AGORA). Ce projet courait du 1^{er} janvier 2004 jusque fin juillet 2005 Les promoteurs en étaient le Prof. Dr. Paul Ponsaers et le Prof. Dr. Els Enhus, les chercheurs en étaient Gudrun Vande Walle et Antoinette Verhage.

Une des tâches du Conseil Supérieur est de traiter les plaintes des citoyens sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Chaque année, le Conseil Supérieur doit présenter un rapport annuel relatif au traitement et le suivi de ces plaintes. Le Conseil Supérieur est, en d'autres termes, un maillon important entre le citoyen et la justice. Grâce au bon traitement de ces plaintes, le Conseil Supérieur peut contribuer à l'amélioration de la confiance du citoyen en l'appareil judiciaire. L'examen attentif de ces plaintes permettra d'avoir une vue générale sur le mécontentement des plaignants à l'égard du fonctionnement de la justice. Ceci permettra aussi de formuler des recommandations plus structurées au profit des autorités politiques et de la politique en vigueur.

Il s'avère néanmoins de la première évaluation des trois premières années de travail du Conseil Supérieur que la procédure et l'enregistrement actuels des plaintes ne répondent pas aux objectifs présumés. Le traitement des plaintes n'a pas toujours le résultat espéré ni pour les services judiciaires, ni pour les plaignants, ce à cause du grand nombre de plaintes pour lesquelles le Conseil Supérieur doit se dire incompetent. C'est pourquoi le Conseil Supérieur a lancé un appel de recherche dans le cadre du programme AGORA afin d'optimiser les procédures et l'enregistrement des plaintes actuels. En outre, le Conseil Supérieur vise à professionnaliser le traitement des plaintes au niveau des tribunaux et des parquets mêmes.

Le projet avait donc trois objectifs:

- 1) Le développement d'une procédure de plaintes pour l'ordre judiciaire et l'optimisation de la procédure existante du Conseil Supérieur pour la Justice;
- 2) La création d'un système d'enregistrement de plaintes pour l'ordre judiciaire et le Conseil Supérieur de la Justice ;
- 3) Le développement d'un modèle de rapportage des plaintes. Ce modèle servira de base pour l'établissement des rapports annuels, tant pour le Conseil Supérieur que pour l'ordre judiciaire.

2. Méthodologie

La recherche a été effectuée en 4 phases. Lors de la *phase d'orientation* l'équipe de recherche a fait une étude des sources littéraires relative à la gestion et au management des plaintes, ainsi qu'à la vision des plaignants sur les plaintes et la confiance du citoyen dans la justice. Parallèlement on a étudié les systèmes de traitement des plaintes actuels, aussi bien au niveau des procédures qu'au niveau des systèmes d'enregistrement.

Dans cette même phase, nous avons étudié la manière dont les services de plaintes ou de médiation enregistrent leurs plaintes. Pour ce faire nous avons interrogé des magistrats chargés du traitement des plaintes des citoyens. Ces interviews nous ont donné une idée d'une part sur les différentes formes de traitement des plaintes par les magistrats, et d'autre part sur ce que pensent les magistrats des plaintes de citoyens en général. Outre ces entrevues avec les magistrats, nous avons interviewé 'd'autres' personnes confrontées à des plaintes, comme par exemple des services de médiation et des sénateurs. Ces entretiens visaient principalement à recueillir différents points de vue et avis sur l'organisation du

traitement des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire. La troisième partie de la phase d'orientation consistait à analyser les dossiers, aussi bien au Conseil Supérieur même, qu'aux deux parquets-généraux et à l'SPF Justice. Ces analyses de dossier visaient à connaître le contenu des plaintes des citoyens sur le fonctionnement de la justice. Ainsi on peut en effet tenir compte de ce que les citoyens attendent précisément de la justice. De plus, les analyses de dossier nous ont permis d'évaluer le traitement des plaintes actuel et de formuler ainsi des recommandations à ce sujet. Pour finir nous avons pu établir une première forme de nomenclature des plaintes sur base de ces analyses de dossier.

La deuxième phase de la recherche était *la phase de conception*. Lors de cette phase nous avons structuré et interprété les informations recueillies. A la fin de cette phase, nous avons établi une « Note relative aux plaintes » dans lequel nous avons structuré les résultats de nos recherches. Sur base de ce document nous avons créé un modèle qui présente les plaintes en trois lignes (la ligne zéro, la première ligne et la deuxième ligne). Ce modèle a été complété par une proposition de système d'enregistrement.

Dans la troisième phase, *la phase test*, nous avons demandé deux sites pilotes (un premier dans le ressort francophone, un second dans le ressort néerlandophone) de tester le modèle de plaintes et le système d'enregistrement. Finalement, à cause de plusieurs retards le test a dû être limité au premier test, un test plutôt général du système d'enregistrement. La procédure même n'a pas pu être testée à cause de certaines contraintes pratiques.

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.

3. Le nouveau modèle de plaintes

Dans le rapport final le modèle de plaintes est présenté en trois lignes: la ligne zéro (prévention et information), la première ligne (traitement des plaintes par l'ordre judiciaire) et la seconde ligne (traitement des plaintes par le Conseil Supérieur pour la Justice).

3.1. La ligne zéro

La ligne zéro doit satisfaire à un besoin d'information important ressenti par la population. Bon nombre des plaintes proviennent d'un manque d'information (p.ex. pourquoi le traitement d'un dossier prend autant de temps, à qui puis-je me rendre au sujet d'un certain dossier, ... ?). Par ce besoin d'information on peut déjà expliquer une partie des plaintes. Nous insistons sur l'importance de cette ligne zéro, qui a une tâche de communication et de prévention. Par conséquent, cette ligne zéro devrait être accessible à tous, offrir un service personnalisé et être facile d'accès. Dans le modèle de plaintes nous distinguons trois instances en ligne zéro.

Pendant les interviews, les magistrats ont insisté sur l'importance de disposer d'un guichet d'informations de qualité. Un bon accueil peut prévenir de nombreuses insatisfactions. Nous recommandons donc d'élargir les tâches du guichet d'information vers une vraie fonction d'accueil professionnelle et de qualité.

La deuxième instance en ligne zéro est remplie par *les maisons de justice*. Les maisons de justice se profilent comme des institutions accessibles à tous ayant la mission légale « d'accueillir les utilisateurs de la maison de justice et leur communiquer des informations, et des avis » (Circulaire Ministérielle du 23 juin 1999). Dans le modèle de plainte nous soulignons ces tâches d'accueil et d'information des maisons de justice.

La troisième instance en ligne zéro est *l'accueil judiciaire*. A l'instar du parquet de Hasselt, où depuis 2004 a été instauré le projet intitulé 'Van op de trede naar het parket', nous proposons de créer une fonction d'accueil au tribunal et au parquet, où des personnes peuvent s'adresser au sujet d'un (de leur) dossier spécifique. Cet accueil judiciaire pourrait, par exemple, se composer de juristes de parquet au sein des parquets et de référendaires au sein des sièges. L'avantage de cet accueil judiciaire est que l'on peut donner une réponse à des questions sur le contenu d'un dossier, afin de prévenir l'incompréhension et l'insatisfaction du citoyen.

3.2. La première ligne

Dans le modèle de plaintes c'est bien dans la première ligne que les plaintes sont réellement traitées au niveau de l'ordre judiciaire. Les plaignants introduisent leurs plaintes sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire (si ces plaintes sont liées directement à un dossier spécifique) directement aux tribunaux et aux parquets mêmes.

Les avantages en sont triples : la plainte peut être traitée dans un délai plus court (toute l'information est déjà présente), la plainte est traitée directement à la source, ce qui peut contribuer à la confiance entre l'ordre judiciaire et le citoyen.

Le modèle de plainte proposé prévoit au niveau de tous les sièges parquets de chaque arrondissement judiciaire une personne chargée du traitement des plaintes. Cette personne (un magistrat) forme le front-office du traitement des plaintes. Elle est le point d'information, la seule personne de contact pour les plaignants et elle est chargée de vérifier le suivi du traitement des plaintes par le back-office (le chef de corps et ses magistrats). Le traitement des plaintes en première ligne doit être fait sur base d'un règlement et selon une procédure fixe. En plus de cela, nous avons développé un système d'enregistrement qui permet d'enregistrer et de suivre les plaintes à traiter.

Une autre partie de la procédure de traitement des plaintes en première ligne consiste à la nécessité pour les différentes instances concernées d'orienter les plaintes vers la personne appropriée. Chaque partie doit dès lors être au courant des compétences de chaque personne chargée du traitement de plaintes pour que les plaintes arrivent le plus rapidement que possible chez la personne appropriée.

Du système proposé devrait résulter une certaine uniformisation. Il ressort de nos recherches que les réactions sur les plaintes par l'ordre judiciaire étaient parfois très diverses (cela variait du fait de prendre les plaintes très au sérieux jusqu'à l'ignorance de plaintes). Le règlement sur les plaintes doit donc offrir un minimum de garanties aux plaignants, est le fil conducteur et facilite le traitement et l'orientation des plaintes.

3.3. La seconde ligne

Dans le modèle des plaintes le traitement en seconde ligne est rempli par le CSJ. Cela signifie que les plaignants ne peuvent plus se rendre directement au Conseil Supérieur au sujet du fonctionnement de l'ordre judiciaire si leur plainte est directement liée à un dossier spécifique. Ils pourront néanmoins introduire des plaintes générales (sur la politique suivie). En plus ils pourront demander au CSJ une deuxième lecture de leurs plaintes déjà été traitées en première ligne. Cette deuxième lecture peut être demandée si on n'est pas satisfait du traitement de la plainte en première ligne.

Il y a différentes raisons de solliciter le CSJ comme instance de seconde ligne. Ainsi le CSJ n'est toujours pas connu au grand public, le CSJ doit se prononcer souvent incompetent et le traitement des plaintes par le CSJ prend souvent beaucoup de temps (e.a. à cause de la nécessité de recueillir des informations auprès de l'ordre judiciaire).

Dans le rapport final nous avons proposé deux scénarios pour le traitement de plaintes en seconde ligne. Nous avons choisi deux scénarios puisqu'il y a un délai assez important entre le moment où la situation sur le terrain se produit et le moment où le CSJ prend une fonction de médiateur valable. Avant d'implémenter un nouveau système, un certain nombre de conditions doivent être présentes. A l'heure actuelle, un certain

nombre de conditions ne sont pas encore remplies, ce qui fait que nous proposons en premier lieu un scénario pragmatique. En revanche, il existe un scénario idéal, où le CSJ a une fonction de médiateur à part entière. Les deux modèles ont aussi bien des avantages que des désavantages.

Le *scénario pragmatique* implique que le CSJ se limite lors de sa deuxième lecture à la manière dont on a traité la plainte en première ligne. Il ne fait donc pas une deuxième lecture au niveau du contenu. Si le CSJ juge que la plainte est fondée, il renvoie la plainte à la première ligne qui sera chargée du suivi de l'affaire. Dans le modèle présent, la première ligne a donc la possibilité de rectifier d'éventuelles erreurs et de contenter ainsi le citoyen. C'est surtout au niveau de l'ordre judiciaire que le plaignant peut obtenir un résultat plus valable.

Dans le *scénario idéal* le CSJ est chargé du traitement des plaintes en seconde ligne, aussi bien au niveau du contenu qu'au niveau de la forme, et il prend lui-même la décision sur les conséquences de la plainte. Ici le CSJ a surtout une fonction de signalisation, mais sa décision n'a pas de conséquences directes pour le plaignant (pas de satisfaction individuelle). En outre, le CSJ a plus de contrôle sur la première ligne et il peut annuler les décisions prises au niveau de la première ligne. Le premier modèle pragmatique stimule la coopération entre la première et la seconde ligne. Par contre, le modèle idéal agrandit le fossé entre l'ordre judiciaire et le CSJ.

Outre ces deux scénarios, il existe évidemment des solutions intermédiaires, comme le *modèle de compromis* entre les deux scénarios. Ici le CSJ exprime un jugement sur les plaintes tant au niveau du contenu qu'au niveau de la forme. Il ne prend néanmoins pas de décision finale, mais il renvoie la plainte à la première ligne en demandant explicitement de reprendre la plainte en considération. Ce modèle intermédiaire encourage la concertation entre l'ordre judiciaire et le CSJ. Ainsi le plaignant aura plus de chances d'obtenir une satisfaction individuelle sans que les compétences de base du CSJ soient diminuées.

L'équipe de recherche propose dans le rapport final de commencer par le scénario pragmatique, ce qui est faisable et opportun compte tenu de la culture actuelle. Sur base de cela, on pourra doucement opérer vers le modèle de compromis ou le scénario idéal. Le CSJ a prononcé explicitement sa préférence pour le modèle idéal.

4. Le modèle d'enregistrement

Sur base du modèle de plaintes (procédure et règlements), l'équipe de recherche a développé un système d'enregistrement de plaintes, ce en collaboration avec une entreprise ICT, aussi bien pour la première que pour la seconde ligne. Ce système est accessible via l'internet et constitue une base de données nationale. Cette base de données a trois fonctions. Premièrement elle doit permettre de faire le suivi administratif du traitement des plaintes (par l'ordre judiciaire et le CSJ mêmes), deuxièmement elle constitue une forme de contrôle par le CSJ sur le traitement de plaintes par l'ordre judiciaire. Troisièmement, sur base des enregistrements, elle permet de faire un rapportage uniforme des plaintes à l'égard de l'ordre judiciaire. Le système d'enregistrement permet entre autres de vérifier le nombre de plaintes introduites, le contenu des plaintes et si les plaintes ont été traitées dans les délais corrects. Outre le système même, nous avons développé un modèle de rapportage qui devrait mener à un rapportage automatique uniforme de la première ligne au CSJ.

5. Recommandations

Nous nous sommes limités ici à une sélection des recommandations.

Premièrement, nous avons insisté sur l'importance de la première ligne.

Deuxièmement nous avons affirmé que le système ne s'applique que sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire, mais qu'il faut pendre en considération d'élargir le système de rapportage vers d'autres professions qui ont affaire à la justice (p.ex. avocats, notaires, huissiers de justice,...).

Une troisième recommandation importante était d'organiser une phase de test suffisamment approfondie. Les projets pilotes (limités), nous ont permis de recueillir déjà beaucoup de remarques et d'observations sur le système d'enregistrement. Celles-ci n'ont cependant pas pu être intégrées dans le rapportage final. Une des recommandations primordiales du rapport est dès lors de retester le système d'enregistrement adapté, y compris les procédures et les règlements, avant de généraliser le système au niveau national. Ce test et l'implémentation par après ne peut avoir du succès que s'il y a suffisamment de transparence, ce qui doit permettre une vraie collaboration et concertation entre tous les partis.

Evidemment, ce système ne peut pas être implémenté sans faire les investissements nécessaires. L'investissement en temps à faire par les magistrats pour permettre un traitement approfondi des plaintes est assez important. Dès lors nous recommandons de mesurer la charge de travail lors de la phase pilote, et de prévoir les moyens et effectifs nécessaires sur cette base.

Finalement, le système des plaintes n'aura que de l'effet si les citoyens sont mis au courant des résultats. Il nous paraît donc très important d'organiser une campagne de sensibilisation qui donnera suffisamment de publicité aux nouvelles procédures de plaintes.