



HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE
CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

Rapport sur le traitement des plaintes

Rapport annuel 2000

Approuvé lors de l'assemblée générale du 27 juin 2001

Le présent rapport est rédigé en application de l'article 259bis-15 §7



TABLE DES MATIERES

1. LES COMMISSIONS D'AVIS ET D'ENQUÊTE DU C.S.J.....	5
1.1. Composition des commissions	5
1.2. Administration	5
2. HISTORIQUE	6
2.1. Compétence	6
2.2. Approche	6
2.2.1. Constitution d'un groupe de travail	6
2.2.1.1. Réunions préparatoires	7
A. Réunions externes.....	7
B. Réunions internes	7
2.2.1.2. Résultat des travaux.....	8
A. Définition et / ou clarification de certaines notions.....	8
A.1) La notion d' "ordre judiciaire"	8
A.2) Les notions de "plainte" et de "plaignant"	9
A.3) Publicité des actes administratifs	10
A.4) Autres notions	10
B. Déroulement de la procédure	10
B.1) L'examen de la recevabilité de la plainte	11
B.2) L'examen de la compétence	12
B.3) Le traitement de la plainte	13
B.4) Le renvoi aux autorités compétentes.....	13
C. Rédaction d'un règlement de procédure	14
D. Problématique "vie privée" et accès au registre national	14
D.1) Accès au registre national	14
D.2) Respect de la loi de 1992 sur la protection de la vie privée	15
E. Rédaction d'une brochure	15
F. Au niveau de l'administration.....	16
2.2.2. Journée d'information avec atelier "plaintes"	16
3. STATISTIQUES	17
3.1. Outil informatique.....	17
3.2. Statistiques proprement dites	17
3.2.1. Introduction.....	17

3.2.2. Plaintes relevant de la compétence de la C.A.E. néerlandophone	18
3.2.2.1. Dossiers pendants	18
3.2.2.2. Dossiers clôturés.....	19
3.2.2.3. Quel est l'objet concret des plaintes introduites au Conseil Supérieur ?.....	20
3.2.2.4. Quelles sont les matières qui donnent souvent lieu à une plainte ?.....	21
3.2.3. Plaintes relevant de la compétence de la C.A.E. francophone	22
3.2.3.1. Régularisation des plaintes irrecevables.....	22
3.2.3.2. Le traitement des plaintes	23
A. Dossiers clos.....	23
B. Dossiers pendants	25
4. CONCLUSIONS	26
4.1. Quelques réflexions.....	26
4.2. Recommandations	27
5. ANNEXES.....	29

Abréviations utilisées :

<i>C.S.J.</i>	<i>Conseil Supérieur de la Justice</i>
<i>H.R.J</i>	<i>Hoge Raad voor de Justitie</i>
<i>A.O.C.</i>	<i>Advies- en onderzoekscommissie (=C.A.E.)</i>
<i>C.A.E.</i>	<i>Commission d'avis et d'enquête (=A.O.C.)</i>
<i>C.A.E.R..</i>	<i>Commission d'avis et d'enquête réunie (= V.A.O.C.)</i>
<i>VA.O.C.</i>	<i>Verenigde Advies- en Onderzoekscommissie (= C.A.E.R.)</i>
<i>B.A.C.</i>	<i>Benoemings- en Aanwijzingscommissie (= C.N.D.)</i>
<i>C.N.D.</i>	<i>Commission de nomination et de désignation (= B.A.C.)</i>
<i>V.B.A.C.</i>	<i>Verenigde Benoemings- en Aanwijzingscommissie (= C.N.D.R.)</i>
<i>C.N.D.R.</i>	<i>Commission de nomination et de désignation réunie (= V.B.A.C.)</i>
<i>A.G.</i>	<i>Assemblée générale</i>
<i>A.R.</i>	<i>Arrêté royal</i>
<i>M.B.</i>	<i>Moniteur belge</i>

1. LES COMMISSIONS D'AVIS ET D'ENQUÊTE DU C.S.J.

1.1. Composition des commissions

Le Conseil Supérieur de la Justice est composé selon une double parité : linguistique et professionnelle¹. Il en va de même pour la **commission d'avis et d'enquête réunie** : elle compte 16 membres dont 8 néerlandophones (**commission d'avis et d'enquête néerlandophone**) et 8 francophones (**commission d'avis et d'enquête francophone**), 8 magistrats et 8 non-magistrats.

Outre cette parité professionnelle, la loi impose certains "quotas" minimums dans chaque catégorie².

Chaque commission d'avis et d'enquête reflète cette diversité professionnelle et compte des magistrats et non-magistrats venant d'horizons différents.

1.2. Administration

Chaque commission d'avis et d'enquête dispose des services d'un juriste et d'un secrétaire qui assument, en plus des autres tâches dévolues à la C.A.E.R., la gestion du « service des plaintes ».

¹ Cf. Annexe 1 : Organigramme du Conseil Supérieur de la Justice

² A ce sujet, voir le rapport annuel d'activités du C.S.J. pour plus de détails.

2. HISTORIQUE

2.1. Compétence³

L'article 259bis-15 du Code judiciaire⁴ dispose que "*chaque commission d'avis et d'enquête reçoit et assure le suivi des plaintes concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire*".

Le fonctionnement de la justice a fait l'objet de sévères critiques. En effet, à l'occasion de plusieurs événements dramatiques survenus ces dernières années, la population a exprimé de manière collective et massive son mécontentement face aux dysfonctionnements de l'appareil judiciaire.

A cet égard, les plaintes introduites par des justiciables individuels constituent un indicateur de l'insatisfaction des utilisateurs du service public de la justice. En confiant cette compétence au C.S.J., le législateur a voulu centraliser les plaintes des justiciables qui sont dispersées entre les juridictions, les membres du pouvoir exécutif et législatif ainsi que d'autres instances comme les services de médiation et répondre au besoin des plaignants de disposer d'un interlocuteur clairement identifié. Par ailleurs, cette centralisation des plaintes devrait permettre une approche plus cohérente et plus efficace de la problématique.

Le rapport annuel sur le suivi des plaintes doit permettre à l'assemblée générale du C.S.J., mais aussi aux pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif et à toute personne intéressée auxquels il sera communiqué, de mieux saisir les griefs des justiciables par rapport au fonctionnement de la justice.

2.2. Approche

2.2.1. **Constitution d'un groupe de travail**

Un groupe de travail a été constitué par la commission d'avis et d'enquête réunie le 12 avril 2000, avec pour mission de réfléchir sur cette compétence et d'analyser l'article 259bis-15 du Code judiciaire. En effet, la compétence de traitement des plaintes dévolue aux commissions d'avis et d'enquête constituait une innovation en ce qui concerne le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Une première procédure de traitement et les bases d'un support logistique et humain qui permette aux deux commissions d'être opérationnelles le 2 août 2000, date de l'entrée en vigueur de l'article 259bis-15 du Code judiciaire, ont été mises en oeuvre par ce groupe.

³ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1677/1, p. 1 à 14 et 59 à 62.

⁴ Cf. Annexe 2 : Article 259bis-15 du Code judiciaire.

2.2.1.1. Réunions préparatoires

A. Réunions externes

Aux fins d'information et/ou de collaboration, le groupe de travail a rencontré certains des organismes ayant des compétences similaires, à savoir :

- le collège des médiateurs fédéraux,
- l'ombudsman de la communauté flamande,
- le service d'appui interdirectionnel du ministère de la Justice (S.A.I.),
- le Cabinet du Roi,
- le médiateur de Belgacom,
- la Commission pour la protection de la vie privée.

Ces rencontres ont permis aux commissions d'avis et d'enquête de se faire une idée plus précise du nombre et de la nature des plaintes qu'elles allaient recevoir, du personnel nécessaire (cadre et qualifications) pour assurer une bonne gestion de ce service et de clarifier avec ces différentes instances l'étendue des compétences et, le cas échéant, instaurer un relais efficace.

B. Réunions internes

L'article 259bis-15 méritait un examen approfondi.

En effet, les travaux parlementaires insistent particulièrement sur le fait que *"la possibilité d'introduire une plainte relative au fonctionnement de la justice ne doit pas avoir pour conséquence de déstabiliser l'appareil judiciaire et de compromettre une enquête judiciaire. La compétence des commissions d'avis et d'enquête de connaître des plaintes et d'engager une enquête à ce propos ne peut donner lieu à un recours déguisé. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de garanties et de filtres sont incorporés tant au niveau de la forme que du contenu"*⁵.

Différentes notions devaient par conséquent être cernées ou définies :

- la notion d'"ordre judiciaire"⁶ qui délimite de façon générale la compétence du C.S.J. ;
- la notion de "plainte" et de "plaignant" ;
- les différentes étapes légales du traitement par les commissions ;
- les différentes hypothèses d'incompétence ;
- les obligations légales des C.A.E. et les limites des pouvoirs qui leur sont reconnus dans le cadre de l'exercice de cette compétence (renvoi, exigence d'une réponse motivée, relations avec les autres instances, ...) ;
- l'applicabilité à la gestion des plaintes de l'art. 32 de la Constitution et/ou de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'accès au dossier ;
- et, enfin, la communication avec le public (organisation des entretiens, contacts avec les plaignants, information, ...).

⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1677/1, p. 60.

⁶ Le traitement concret des plaintes a d'ailleurs imposé une analyse encore plus approfondie de cette notion.

2.2.1.2. Résultat des travaux

A. Définition et / ou clarification de certaines notions

A.1) *La notion d' "ordre judiciaire"*

L'article 259*bis*-15 du Code judiciaire précise que les commissions d'avis et d'enquête reçoivent les plaintes concernant le fonctionnement de l'*ordre judiciaire* et en assurent le suivi.

La question se pose de savoir si seuls les magistrats et membres du greffe appartiennent à l'ordre judiciaire. Si le législateur avait l'intention de donner pareille interprétation restrictive à la définition de l'ordre judiciaire, le Conseil Supérieur de la Justice ne pourrait pas traiter des plaintes qui concernent les activités des avocats, huissiers de justice et notaires.

Le Conseil Supérieur de la Justice est d'avis qu'il doit pouvoir examiner des plaintes concernant tous les acteurs qui ont un impact sur une bonne administration de la justice, en tenant compte cependant des dispositions légales particulières éventuelles qui concernent ces acteurs.

Le statut et les obligations des avocats et huissiers de justice sont réglés par le Code judiciaire.

En vertu des articles 428 à 508 du Code judiciaire, le barreau et l'Ordre des avocats appartiennent à l'« organisation » judiciaire. Toutefois, un avocat ne fait partie de l'« ordre judiciaire » que dans la mesure où il partage la responsabilité d'une bonne administration de la justice.

Une bonne administration de la justice passe par un bon déroulement des procédures pénale et civile. A cet égard, l'avocat peut jouer un rôle positif. La garantie des droits de la défense est également à la base d'une telle administration, même si les droits de la défense peuvent parfois générer un ralentissement voire une prescription de la procédure.

L'argument selon lequel l'avocat appartient à l'« ordre judiciaire » au sens de l'article 259*bis*-15 du Code judiciaire peut dès lors être avancé.

Seul le conseil de l'Ordre des avocats est compétent pour intervenir en cas de manquement disciplinaire d'un avocat, nonobstant d'éventuelles poursuites pénales et la responsabilité professionnelle de l'avocat vis-à-vis de son client pour le bon exercice de son mandat.

Cela implique que la C.A.E.R. ne peut traiter une plainte relative à un avocat que si les faits incriminés ont une influence sur le bon fonctionnement de la justice et si, par ailleurs, la plainte ne concerne pas des aspects disciplinaires. Quand une plainte au sujet du bon fonctionnement de la justice fait apparaître des infractions disciplinaires et que celles-ci ne sont pas connues du bâtonnier, ou si celui-ci n'a pas ouvert d'enquête disciplinaire ou n'a engagé aucune poursuite, la C.A.E.R. peut en référer au bâtonnier de l'Ordre compétent et, le cas échéant, le signaler au procureur général.

Dans les cas où le Conseil Supérieur de la Justice ne saisit pas le bâtonnier, il doit à tout le moins informer les plaignants de ce qu'ils peuvent déposer plainte auprès du bâtonnier de l'Ordre.

Lorsque le Conseil Supérieur de la Justice a informé le bâtonnier de la plainte, il doit porter sa réponse à la connaissance du plaignant.

Si le bâtonnier a « classé la plainte sans suite », la C.A.E.(R.) ne possède qu'un pouvoir de contrôle marginal quant au fondement de la décision du bâtonnier.

Ce contrôle doit s'effectuer en concertation avec les Ordres des avocats, par l'intermédiaire des présidents de la « Vereniging van Vlaamse Balies » et de la Conférence des Barreaux francophones et germanophone.

Enfin, il convient de rappeler que la C.A.E.R. peut émettre un avis ou une recommandation à caractère général lorsque des plaintes répétées révèlent un problème de nature structurelle quant à la manière dont la mission d'assistance et de représentation des avocats est exercée lorsqu'elle constitue une entrave sérieuse au bon fonctionnement de la justice.

Huissiers de justice :

Pour les huissiers de justice, il peut être renvoyé aux articles 509 à 555^{quater} du Code judiciaire. Le rôle de la C.A.E.(R.) vis-à-vis des huissiers de justice est le même que celui qu'elle peut jouer à l'égard des avocats. La mission des huissiers de justice dans le cadre de procédures judiciaires est plutôt limitée, à l'exception évidemment de l'introduction de la procédure et de l'exécution d'arrêts et de jugements.

La notion d'ordre judiciaire telle que développée plus haut dans le cadre de la relation avec l'Ordre des avocats et le bâtonnier s'applique également mutatis mutandis à la relation avec le conseil de la chambre d'arrondissement des huissiers de justice.

A.2) Les notions de "plainte" et de "plaignant"

La notion de **plaignant** a été définie assez largement : le plaignant est « une personne qui a un intérêt personnel dans la plainte » (partie lésée). Il a notamment été décidé que les plaintes émanant de membres de l'ordre judiciaire (tels que les magistrats par exemple) devaient également être prises en compte. Ces plaintes - qualifiées de « plaintes internes » - peuvent en effet être révélatrices de dysfonctionnements plus clairement exposés que lorsqu'elles émanent de justiciables, lesquels décrivent souvent les symptômes et non les causes. En revanche, vu la définition de la plainte, les magistrats qui épinglent des problèmes structurels pour lesquels ils n'ont pas un intérêt direct ne sont pas considérés comme des plaignants. Ces problèmes sont examinés par la C.A.E.R. qui peut, le cas échéant, rendre un avis d'office⁷.

D'autre part, il a été décidé que dans le cas des particuliers, le plaignant devait avoir un intérêt personnel ; si tel n'est pas le cas, il doit être explicitement mandaté pour déposer la plainte.

La **plainte** a en conséquence été définie comme la 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.

⁷ Cf. Rapport annuel d'activités du C.S.J., pour plus de détails.

A.3) *Publicité des actes administratifs*

En attendant une position définitive quant à l'applicabilité de l'article 32 de la Constitution et/ou de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration afin de pouvoir trancher la question de la consultation et de la copie des dossiers plaintes de façon définitive, la C.A.E.R. a pris la position exprimée aux articles 11 à 13 du règlement, qui disposent que :

"Art. 11 : Sauf autorisation de la C.A.E.R. concernant une demande motivée, le dossier de plainte en cours ne peut être consulté par d'autres personnes que les membres de la C.A.E.R., les juristes attachés à celle-ci et les membres du secrétariat des plaintes."

Art. 12 : Lorsque le dossier est clos, le président de la commission compétente ou le rapporteur qu'il désigne peut recevoir toute personne qui justifie d'un intérêt personnel afin de lui fournir verbalement des explications relatives au dossier de plainte, sans préjudice du secret professionnel prévu par l'article 458 du Code pénal et rendu applicable aux membres du Conseil Supérieur ainsi qu'à son personnel par l'article 259bis-19, §3 de la loi du 22 décembre 1998).

Art. 13 : Les pièces originales versées au dossier peuvent être restituées à la personne qui les a déposées après que le juriste qui a le dossier en charge en a pris une copie certifiée conforme par le rapporteur."

A.4) *Autres notions*

Les différentes étapes légales du traitement par les commissions, les différents cas d'incompétence ainsi que les obligations légales des C.A.E. et les limites des pouvoirs qui leur sont reconnus dans le cadre de l'exercice de cette compétence (renvoi, exigence d'une réponse motivée, relations avec les autres instances, ...) seront abordés dans le cadre de l'examen de la procédure.

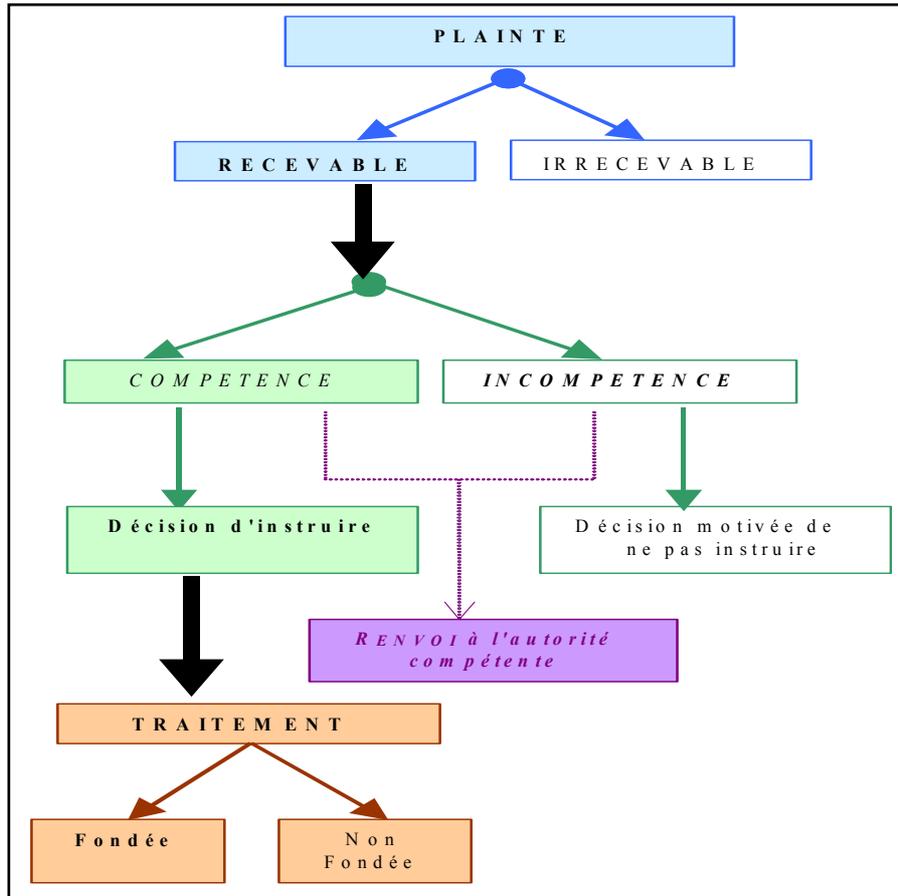
B. *Déroulement de la procédure*

Les plaintes qui concernent le fonctionnement de l'ordre judiciaire du rôle linguistique francophone et germanophone sont traitées par la C.A.E. francophone et les plaintes qui concernent le fonctionnement de l'ordre judiciaire du rôle linguistique néerlandophone sont traitées par la C.A.E. néerlandophone.

Les autres plaintes sont soumises à la C.A.E.R. qui peut les traiter elle-même ou les transmettre à la C.A.E. francophone ou néerlandophone.

Sauf décision contraire de la commission compétente, la communication avec le plaignant se fera dans la langue de rédaction de la plainte.

La procédure de traitement des plaintes est schématisée par un tableau qui concrétise les trois étapes légales de l'examen des plaintes :



B.1) L'examen de la recevabilité de la plainte

Il s'agit du filtre au niveau de la forme prévu à l'article 259bis-15 § 2 du Code judiciaire.

Ainsi, seules les plaintes écrites, datées, signées et mentionnant l'identité complète du plaignant seront prises en considération.

Ces exigences formelles ne sont somme toute pas très contraignantes et permettent un large accès au C.S.J. Il s'agit principalement d'éviter des plaintes anonymes.

La plainte qui ne répond pas à l'une des conditions formelles de recevabilité est mise en attente pendant un mois pour permettre au plaignant de régulariser la situation. Passé ce délai, la plainte est soit recevable soit définitivement irrecevable⁸.

Les commissions d'avis et d'enquête ont estimé que ces exigences formelles devaient être interprétées le plus largement possible afin de permettre à tout un chacun d'accéder au C.S.J. de la manière la plus aisée possible.

Ainsi, par exemple :

⁸ Dans ce dernier cas, le plaignant n'est aucunement empêché de réintroduire sa plainte en respectant ces conditions formelles. Il est d'ailleurs averti de ce droit à l'occasion du courrier qui l'informe de l'irrecevabilité définitive de sa plainte. La seule perte réelle se situe donc au niveau du numéro d'ordre de sa plainte et partant du délai dans lequel elle sera traitée.

- L'exigence d'un écrit est remplie aussi bien par une plainte manuscrite que dactylographiée. Par contre, le seul dépôt d'un dossier sans que les griefs du plaignant soient formulés de façon expresse n'est pas suffisant. Le rôle des commissions d'avis et d'enquête ne peut en effet être de déduire les motifs de la plainte des documents qui lui sont remis à titre probant.
- Les commissions ont accepté comme plainte datée une plainte portant simplement le cachet de la poste.
- Le problème posé par la signature est plus complexe. Il doit être mis en corrélation avec l'exigence d'identité complète et la ratio legis de la loi à propos de ces exigences. Ainsi n'ont été acceptées que les signatures manuscrites, que ce soit en original, en copie ou sur fax et qu'il s'agisse d'une signature au sens propre du terme, d'un paraphe ou de la simple mention manuscrite des nom et prénom. Par contre, les signatures dactylographiées, et partant les mails, n'ont pas été acceptées car elles n'apportent aucune garantie quant à l'auteur.
- La notion d'identité complète a été définie comme exigeant la seule mention des noms et adresse du plaignant⁹.

B.2) L'examen de la compétence

C'est le second filtre. Il concerne le fond.

L'article 259bis-15 § 3 du Code judiciaire énumère les cas dans lesquels les C.A.E. ne peuvent intervenir. Ainsi, les C.A.E. ne sont pas compétentes pour traiter les plaintes :

- 1°. relevant des compétences d'ordre pénal ou disciplinaire d'autres instances;
- 2°. portant sur le contenu d'une décision judiciaire;
- 3°. dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'application de voies de recours ordinaires ou extraordinaires;
- 4°. lorsqu'elles ont déjà été traitées et ne contiennent aucun nouvel élément;
- 5°. manifestement non fondées.

Les travaux parlementaires¹⁰ de la loi du 22 décembre 1998 justifient la raison d'être des cinq cas d'incompétence qui sont prévus : *"Les commissions d'avis et d'enquête ne peuvent pas (...) s'occuper des plaintes qui relèvent de la compétence pénale ou disciplinaire d'autres instances, de plaintes relatives à des décisions judiciaires, ce qui serait effectivement contraire au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire. De même, ces commissions ne peuvent intervenir lorsque des moyens de recours ordinaires ou extraordinaires sont ou étaient ouverts au plaignant en vue d'atteindre son objectif. Elles ne sont ni une instance alternative d'appel, ni un collègue d'arbitrage. Afin d'éviter que les commissions d'avis et d'enquête ne soient surchargées inutilement, les plaintes manifestement non fondées (...) seront écartées afin d'éviter tout gaspillage de temps et de moyens. Une plainte doit en effet être traitée par les commissions d'avis et d'enquête en ordre subsidiaire.*

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 de sorte qu'elles puissent prendre les initiatives nécessaires en vue de remédier à la situation. C'est pourquoi il faut au préalable avoir recours à d'autres moyens et procédures prévus par

⁹ A ce sujet, voir aussi infra, accès au registre national.

¹⁰ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1677/1, p. 60 et 61.

la loi, à moins que ces moyens ou procédures ne puissent avoir de suite utile en raison de l'objet de la plainte."

B.3) Le traitement de la plainte

Lorsque les C.A.E. se sont déclarées compétentes pour examiner la plainte, la troisième et dernière phase de la procédure commence. Elle s'achèvera par une décision déclarant la plainte soit fondée soit non fondée. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours aux termes de la loi.

Les C.A.E. vont indiquer afin de déterminer si la plainte est ou non fondée. Dans le cadre de leur enquête, les C.A.E. ne disposent d'aucun pouvoir juridictionnel et sont tenues de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire et le secret de l'instruction. Les possibilités dont disposent les C.A.E. en ce qui concerne le sort réservé aux plaintes fondées sont ainsi limitées.

Dans ce cas, les commissions d'avis et d'enquête peuvent adresser aux instances concernées et au ministre de la Justice toute recommandation susceptible d'offrir une solution au problème soulevé ainsi que toute proposition visant à améliorer le fonctionnement général de l'ordre judiciaire, *"ce qui est particulièrement indiqué lorsqu'il s'agit de plaintes relatives à des problèmes structurels déterminés. Plus concrètement : les commissions d'avis et d'enquête peuvent essayer dans ce cadre de clarifier les points de vue du plaignant et des instances concernées afin de parvenir à trouver une solution au problème fonctionnel soulevé. Le cas échéant, il sera notifié au plaignant pourquoi cette tentative ne donne ou ne peut donner de résultat"*¹¹.

Le traitement d'une plainte peut donc résulter en des avis et recommandations mais aussi donner lieu à une **mission d'enquête spéciale** qui doit être approuvée par la commission réunie à la majorité des deux tiers de ses membres¹². Dans ce cas, la commission dispose de pouvoirs d'investigation un peu plus étendus¹³.

B.4) Le renvoi aux autorités compétentes

Lorsque la plainte porte sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire mais ne relève pas de la compétence du C.S.J., les C.A.E. renvoient le plaignant à une autre instance. On vise ici principalement les autorités disciplinaires et pénales. Celles-ci décident de manière autonome du suivi à réserver à la plainte mais sont tenues de transmettre une information motivée au Conseil Supérieur à ce sujet.

¹¹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1677/1, p. 62.

¹² *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1677/1, p. 63.

¹³ A cet égard, voir rapport annuel d'activités du C.S.J.

C. Rédaction d'un règlement de procédure¹⁴

Pourquoi un tel règlement ? Outre le fait qu'une méthode de travail efficace ne s'improvise pas, il fallait veiller à l'uniformité de traitement entre les deux commissions puisque la compétence de traitement des plaintes est en principe exercée par chaque commission d'avis et d'enquête et non en commission d'avis et d'enquête réunie¹⁵.

Le règlement, qui a pour fonction principale de permettre une bonne organisation du service "plaintes" et de transcrire de façon concrète les obligations légales des C.A.E., est destiné à évoluer lorsque son application se révélera inadaptée à un traitement efficace des plaintes.

Par ailleurs, des lignes de conduite ont également été établies suite à l'examen concret des plaintes. Il s'agit en fait de lignes directrices qui sont l'illustration et l'application concrète du règlement. Elles sont dynamiques c'est-à-dire en constante évolution et répondent au souci d'uniformité de traitement des plaintes entre les deux commissions, mais également au sein de chaque commission. Elles ne sont pas contraignantes, mais laissent la place à un examen d'opportunité de leur application dans tel cas déterminé car les commissions ont aussi le souci d'un traitement individualisé des plaignants.

D. Problématique "vie privée" et accès au registre national

D.1) Accès au registre national

La demande par le C.S.J. d'un accès au registre national procède de la mise en balance de deux intérêts.

- D'une part la volonté, conforme à la ratio legis de la loi du 22 décembre 1998 de rendre l'accès des plaignants au C.S.J. le plus aisé possible.
Les commissions d'avis et d'enquête ont donc interprété l'exigence de la mention de l'identité complète comme obligeant le plaignant à renseigner son nom et une adresse de correspondance. Elles se sont refusées à exiger une copie de la carte d'identité ou un numéro national, arguant du fait que ces exigences, même si elles peuvent paraître minimales, pouvaient empêcher l'accès au Conseil Supérieur de la Justice de personnes qui éprouvent des difficultés à s'acquitter de certaines obligations administratives. De même, il n'est pas nécessaire que l'adresse renseignée soit celle du domicile. Au contraire, il paraissait bien plus important aux yeux des commissions d'avis et d'enquête de disposer d'une adresse où le plaignant est effectivement joignable que d'un domicile légal, or les deux ne concordent pas toujours.
- D'autre part, il faut pallier toute velléité de plainte anonyme ou de dénonciation calomnieuse, raison d'être principale de l'existence des conditions de recevabilité.

La possibilité pour les commissions d'avis et d'enquête de vérifier "l'existence légale" du plaignant paraît être la meilleure façon de concilier ces deux intérêts.

¹⁴ Cf. Annexe 3 : Règlement pour le traitement des plaintes.

¹⁵ Exception faite des plaintes considérées comme bilingues. Cf. supra.

Afin de lui faire part de ses réflexions et intentions, le groupe de travail a donc rencontré le président de la commission pour la protection de la vie privée, cette commission étant en effet compétente pour rendre un avis sur toute demande d'accès au registre national, avant d'adresser sa demande au ministre compétent, le ministre de l'Intérieur, ce qui fut fait les 26 octobre 2000 et 27 avril 2001.

A la date de rédaction du présent rapport (avril 2001), aucune décision n'est encore intervenue.

D.2) Respect de la loi de 1992 sur la protection de la vie privée

Le C.S.J. se doit de respecter la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, laquelle s'applique tant au secteur public qu'au secteur privé. Cette loi détermine les conditions de licéité de tels traitements. Les C.A.E procèdent à l'encodage de données pour leur permettre de satisfaire à la mission de traitement des plaintes que lui a confiée le Code judiciaire. Parmi celles-ci se trouvent évidemment des données à caractère personnel au sens de cette loi (telles que nom, prénom, adresse, ...).

D'autre part, les personnes dont les données font l'objet d'un traitement¹⁶ disposent d'un droit d'accès et d'un droit de rectification des données collectées.

E. Rédaction d'une brochure

La communication avec le public était primordiale aux yeux du C.S.J., surtout en ce qui concerne la compétence de traitement des plaintes puisque c'est celle qui touche le plus près les justiciables mécontents. Afin d'éviter d'aggraver une critique latente de la population à l'égard de la justice, il importait que les citoyens sachent très précisément ce qu'ils pouvaient ou non attendre du C.S.J. dans l'exercice de cette compétence.

Il a donc été décidé de réaliser une brochure qui serait largement diffusée et surtout qui serait envoyée à chaque plaignant. Ceux-ci en sont donc les premiers destinataires et les commissions d'avis et d'enquête ont veillé à ce que le langage utilisé soit accessible et compréhensible pour le plus grand nombre. Le lecteur trouvera cette brochure en annexe au présent rapport¹⁷.

¹⁶ Loi du 11 décembre 1998 transposant la directive du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, modifiant la loi du 8 décembre 1992, entrant en vigueur le 1^{er} février 2001 selon son article 52 *in fine*, mais le 1^{er} septembre 2001 selon l'arrêté d'exécution du 13 mars 2001. La Commission pour la protection de la vie privée estime, quant à elle, que la loi entre en vigueur le 1^{er} septembre 2001.

¹⁷ Cfr Annexe 4 : Brochure Plaintes.

F. Au niveau de l'administration

Un système de classement a été mis en place au niveau de l'administration. Des critères d'encodage ont été établis afin de structurer la base de données qui était créée et de permettre ainsi non seulement le suivi des dossiers mais aussi l'élaboration de statistiques tout autant que la détection et le suivi de problèmes éventuels propres à une juridiction dans un contexte structurel.

2.2.2. Journée d'information avec atelier "plaintes"

Le Conseil Supérieur de la Justice a organisé le 27 octobre 2000 une journée d'information destinée tant aux "professionnels" de la justice qu'aux représentants de la société civile. Lors de cette journée, différents ateliers étaient organisés pour expliquer les différentes compétences dévolues respectivement aux C.A.E. et aux C.N.D. Dans ce cadre, un atelier "plaintes" a été organisé.

3. STATISTIQUES

Les commissions ont été installées le 26 février 2000. La compétence de traitement des plaintes est entrée en vigueur le 2 août 2000. Le C.S.J. a pourtant commencé à recevoir des plaintes dès le mois de janvier 2000.

Dès le mois d'août, les commissions ont entamé le traitement des plaintes tout en poursuivant, à l'occasion de l'examen et du traitement des plaintes, la réflexion sur la procédure et les lignes de conduite à suivre.

3.1. Outil informatique

L'outil utilisé actuellement est le tableur Excel de Microsoft. Cette base de données ne permet pas encore d'obtenir des statistiques suffisamment précises. Il faut attendre que le système informatique du C.S.J. soit plus développé.

3.2. Statistiques proprement dites

3.2.1. Introduction

Les statistiques concernent les dossiers ouverts en 2000 (critère de la date de réception du courrier au C.S.J.), mais les statistiques concernant les décisions recouvrent les décisions prises, dans ces dossiers 2000, jusqu'au 31 mars 2001 afin d'avoir une plage temporelle qui soit suffisamment représentative.

Au cours de cette période, le C.S.J. a reçu un total de **286** plaintes, toutes commissions confondues.

La répartition linguistique (rôle linguistique du plaignant) de ces 286 plaintes était la suivante :

- **174** plaintes en français,
- **111** en néerlandais,
- **0** plainte en allemand,
- **1** plainte dans une autre langue¹⁸ (relative à la justice espagnole).

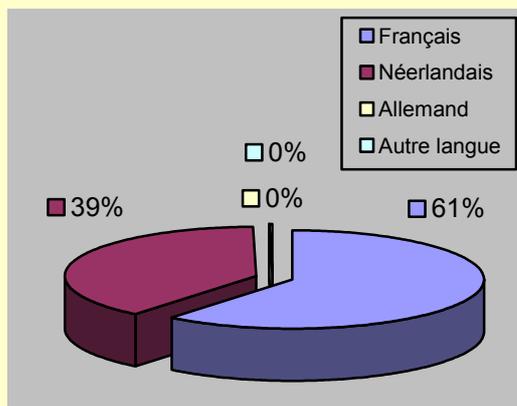
Par contre, selon le rôle linguistique de la plainte, la répartition s'établit comme suit :

- **167** plaintes ont été dévolues à la commission d'avis et d'enquête francophone,
- **116** plaintes ont été dévolues à la commission d'avis et d'enquête néerlandophone,
- **3** plaintes ont été dévolues à la commission d'avis et d'enquête réunie.

¹⁸ C'est-à-dire dans une autre langue que l'une des trois langues nationales.

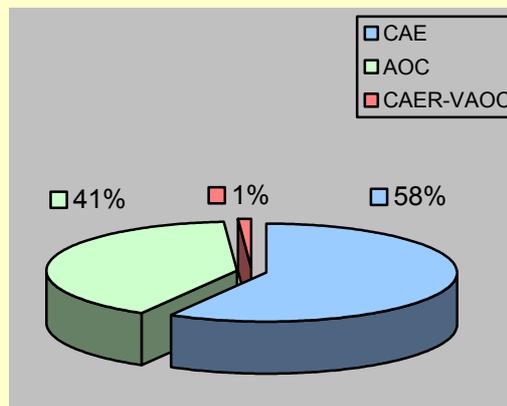
Répartition linguistique :

Français	174
Néerlandais	111
Allemand	0
Autre langue	1
Total	286



Répartition par commissions :

C.A.E.	167
A.O.C.	116
C.A.E.R.-V.A.O.C.	3
Total	286



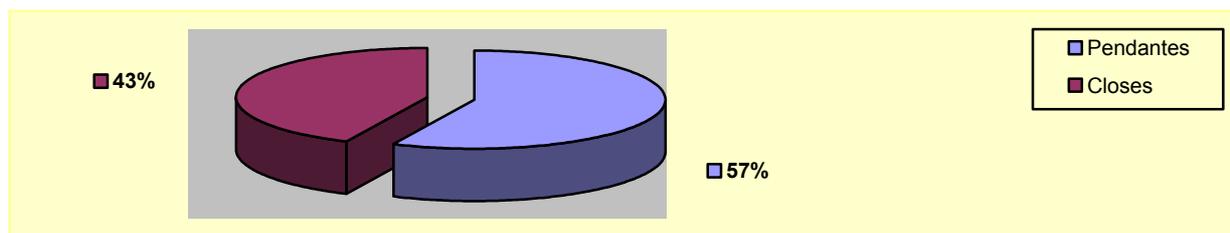
La plus grande majorité des plaintes reçues en 2000 sont des plaintes dites externes c'est-à-dire émanant de l'extérieur de l'ordre judiciaire. Il n'y a en effet que trois plaintes internes, émanant de l'intérieur de l'ordre judiciaire¹⁹.

3.2.2. Plaintes relevant de la compétence de la C.A.E. néerlandophone

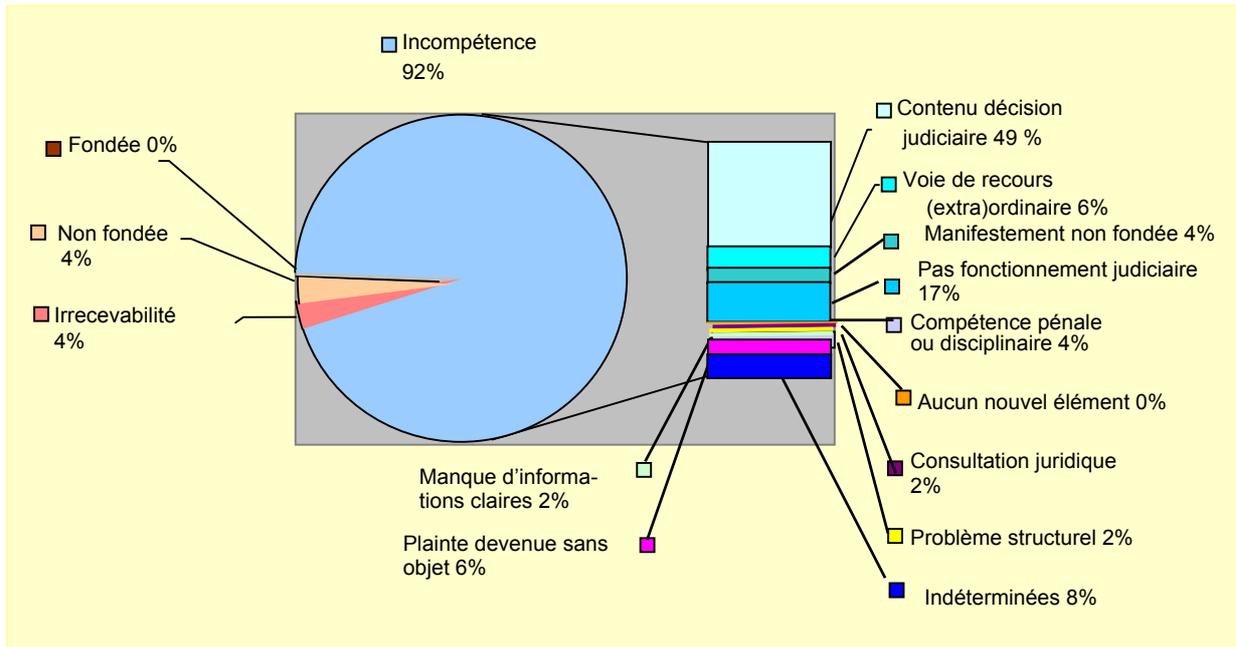
Au cours de l'année 2000, 116 plaintes ont été introduites auprès de la commission d'avis et d'enquête néerlandophone. 111 plaintes ont été rédigées en néerlandais et 5 en français. Ces dernières ont également trait au fonctionnement de l'ordre judiciaire du rôle linguistique néerlandophone.

3.2.2.1. Dossiers pendants

Au 31 mars 2001, on compte 66 plaintes pendants pour 116 plaintes introduites. Ces dossiers de plaintes ne sont, en d'autres termes, pas encore clôturés et se trouvent encore dans l'une des phases d'examen suivantes : recevabilité, compétence ou fondement. Nous nous focaliserons ensuite exclusivement sur les dossiers de plaintes qui ont pu être clôturés au 31 mars 2001.



3.2.2.2. Dossiers clôturés



Parmi les **50** dossiers clos, on compte :

- **2** plaintes déclarées (définitivement) **irrecevables** par la commission d'avis et d'enquête.

Motif :

- Ces deux plaintes ont été déclarées irrecevables parce qu'elles n'émanaient pas de la personne lésée/intéressée, ni d'une personne que la personne lésée/intéressée a mandatée à cet effet.

- **46** plaintes pour lesquelles la commission d'avis et d'enquête s'est déclarée **incompétente**.

Les raisons invoquées par la commission sont²⁰:

- plainte relative au contenu d'une décision judiciaire : 24
- plainte ne concernant pas le fonctionnement de l'ordre judiciaire : 8
- plainte devenue sans objet : 3
- plainte dont l'objectif peut ou a pu être atteint par l'utilisation d'une voie de recours (extra)ordinaire : 3
- plainte relevant de la compétence pénale ou disciplinaire d'une autre autorité : 2
- plainte manifestement non fondée : 2
- demande d'avis juridique : 1
- manque d'informations claires : 1
- problème structurel : 1
- indéterminées : 4

¹⁹ Cf. supra.

²⁰ Un dossier de plaintes peut aussi donner lieu à une décision d'incompétence pour plus d'une raison.

Motifs:

- Il ressort clairement de ces données chiffrées que la commission d'avis et d'enquête doit souvent se déclarer incompétente lorsque les plaintes ne concernent pas le fonctionnement de l'ordre judiciaire et surtout lorsqu'elles ont trait au contenu d'une décision judiciaire. De nombreux plaignants voient le Conseil Supérieur de la Justice comme une instance d'appel qui peut recommencer des procédures d'enquête et détruire, modifier ou suspendre des décisions judiciaires.
 - La décision d'incompétence motivée par le fait que la plainte porte sur « le contenu d'une décision judiciaire » fait généralement ressortir l'objectif poursuivi par le dépôt de la plainte aurait pu ou pourrait encore être atteint par l'exercice d'une voie de recours (extra)ordinaire. Le cas échéant, la motivation de l'incompétence s'est presque toujours inspirée du premier motif, bien que les deux motifs fussent d'application. A cet égard, les données chiffrées ne sont pas tout à fait représentatives. Il convient dès lors de les analyser en conséquence.
 - Les notions de « fonctionnement de l'ordre judiciaire » et de « manifestement non fondée » ne connaissent aucune définition consacrée et laissent libre cours aux interprétations. Chaque affaire est dès lors examinée au regard des différentes raisons d'incompétence. La notion d'« ordre judiciaire », et plus précisément les acteurs qui en font partie ou non, semblait toutefois requérir quelques éclaircissements. La commission d'avis et d'enquête a donc décidé d'instituer un groupe de travail qui a défini cette notion au regard de la compétence du Conseil Supérieur²¹.
- La commission d'avis et d'enquête ne s'est déclarée **compétente** que pour **2** plaintes. Ces 2 plaintes sont apparues non fondées.

Motifs:

- Ce nombre restreint s'explique par le fait qu'il est question ici des seuls dossiers clos. Les dossiers pour lesquels la commission d'avis et d'enquête s'est déclarée compétente nécessitent généralement un examen plus approfondi.
- Cela ne nous empêche pas de préciser que la commission est compétente pour traiter les plaintes, mais seulement dans un nombre limité de cas.

3.2.2.3. Quel est l'objet concret des plaintes introduites au Conseil Supérieur ?

- Même si les plaintes ne relèvent pas de la compétence de la commission, il est utile d'en souligner l'objet. Les « mots clés » suivants résument les plaintes traitées :
- Critique de la décision judiciaire : 24
 - Déroulement de la procédure : 9
 - Lenteur de la procédure : 8

²¹ Cf. La notion d' "ordre judiciaire", p. 8

- Rapports avec la justice (lettres sans réponse, accueil inexistant, pièces non disponibles ni consultables) : 7
- Partialité juge/procureur/expert : 4
- Problème lors de l'exécution de la décision : 4
- Ordre des avocats (procédure plainte auprès du bâtonnier) : 2
- Application d'une loi : 1
- Traitement discriminatoire : 1
- Attitude de la police : 1
- Violation des droits de la défense : 1
- Faute commise au cours du transfert du prisonnier à l'audience : 1

Motifs:

- Certaines plaintes ont nécessité l'utilisation de plusieurs mots clés, et notamment lorsque la plainte concerne une décision judiciaire inexécutée (par exemple, le non-respect par un des parents du droit aux relations personnelles). Par voie de conséquence, le nombre de mots clés retenus (N = 63) est plus grand que le nombre de plaintes (N = 50).
- Il ne serait pas prudent de tirer des règles générales de cette liste de mots clés et de les considérer comme une liste de plaintes pour lesquelles la commission n'est absolument pas compétente.
Si, par exemple, la plainte concerne une critique pure et simple du contenu d'une décision judiciaire, la commission n'est, en principe, jamais compétente. Cependant, la plainte est souvent ambiguë et contient plusieurs éléments de critique qui peuvent être classés sous différents 'mots clés.'
Il ne faut pas non plus en déduire que la commission se déclarera *systématiquement* incompétente lorsque la plainte concernera (la lenteur de) la procédure. Cela signifie seulement que dans *ces cas concrets*, qui ont pour objet (la lenteur de) la procédure, la commission ne s'est pas déclarée compétente.
De plus, la commission ne peut pas intervenir dans une procédure en cours. En revanche, elle peut vérifier les causes de la lenteur d'une procédure dans une affaire encore pendante.
- Le lien exact entre les mots clés et les raisons d'incompétence nécessite toutefois une analyse plus approfondie mais les moyens nous font actuellement défaut.

3.2.2.4. Quelles sont les matières qui donnent souvent lieu à une plainte ?

- Finalement, on a examiné les **matières juridiques** dont question dans l'affaire qui fait l'objet d'une plainte.
 - Divorce/Droit de visite : 14
 - Matière pénale : 7
 - Législation linguistique en matière judiciaire : 3
 - Négligence : 2
 - Contentieux en matière de droit du travail : 2
 - Troubles de voisinage : 2
 - Régimes pénitentiaires : 2

- Divers : 18 (comme les libérations conditionnelles, les faillites, les expropriations, les pensions, les expertises, ...).

Motifs:

- Les données chiffrées actuellement disponibles sont trop limitées pour tirer des conclusions sérieuses. A l’avenir, il sera probablement possible d’établir un lien entre certaines matières juridiques et certains “mots clés”. On peut par exemple penser que les plaintes relatives à la lenteur de la justice seront plus fréquentes dans le cadre de dossiers financiers et économiques.
- Une telle analyse révèle probablement aussi le genre de procédures qui suscitent systématiquement le mécontentement, information utilisable pour la rédaction par le Conseil Supérieur de la Justice d’éventuels avis ou recommandations dans le cadre de la réforme de l’une ou l’autre procédure.

3.2.3. Plaintes relevant de la compétence de la C.A.E. francophone

174 plaintes rédigées en français ont été adressées au C.S.J. Elles ont été transmises à la C.A.E. francophone en se basant sur le seul critère linguistique. La commission a ensuite vérifié la recevabilité de la plainte avant d’examiner le rôle linguistique de la juridiction concernée.

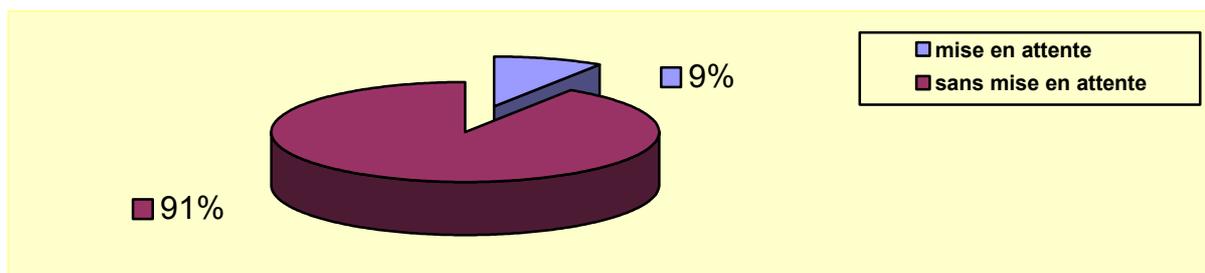
- 5 plaintes rédigées en français se sont avérées relever de la C.A.E. néerlandophone.
- 2 plaintes concernaient des juridictions de rôle linguistique différent. Ces plaintes ont dès lors été confiées à la C.A.E.R.

Par voie de conséquence, la C.A.E. a examiné **167** dossiers.

3.2.3.1. Régularisation des plaintes irrecevables

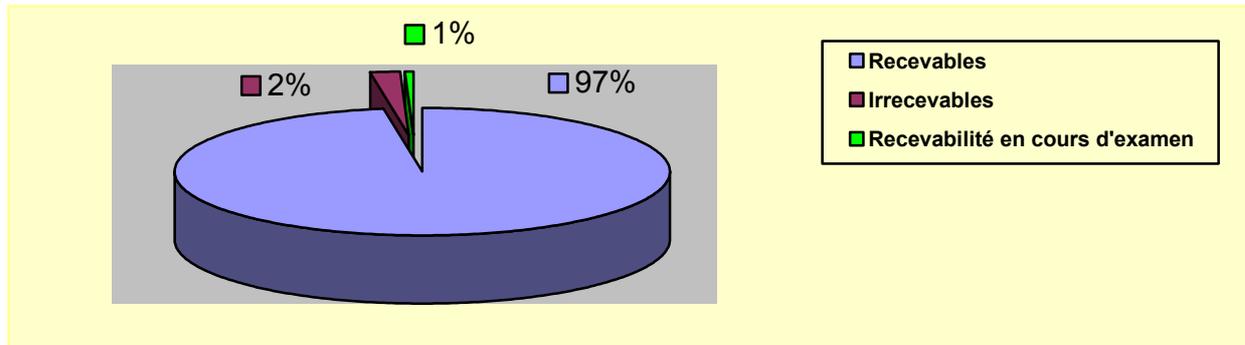
Toutes les plaintes de l'année 2000 ont franchi cette première phase, à l'exception d'une seule plainte pour laquelle cet examen est toujours en cours : *s'agissant d'un e-mail, la plainte n'est pas formellement signée et a été mise en attente à un mois.*

Néanmoins, il faut remarquer que malgré les conditions peu contraignantes (et ce d'autant plus que l'interprétation qui leur est donnée par la C.A.E est assez large), **16** plaintes ont nécessité une mise en attente.



Il s'agit dans la majorité des cas d'une absence de date et/ou de signature. Plus rarement, il s'agit d'un problème d'identité complète, ce dernier cas s'étant présenté deux fois. Dans ces deux cas, le problème d'identité était dû au fait que la plainte était rédigée par une tierce personne et que soit le plaignant n'avait pas signé lui-même la plainte, soit agissant au nom d'autrui, il n'avait pas produit de mandat pour ce faire.

Le plaignant dispose alors, on l'a vu, d'un délai d'un mois pour régulariser sa plainte.

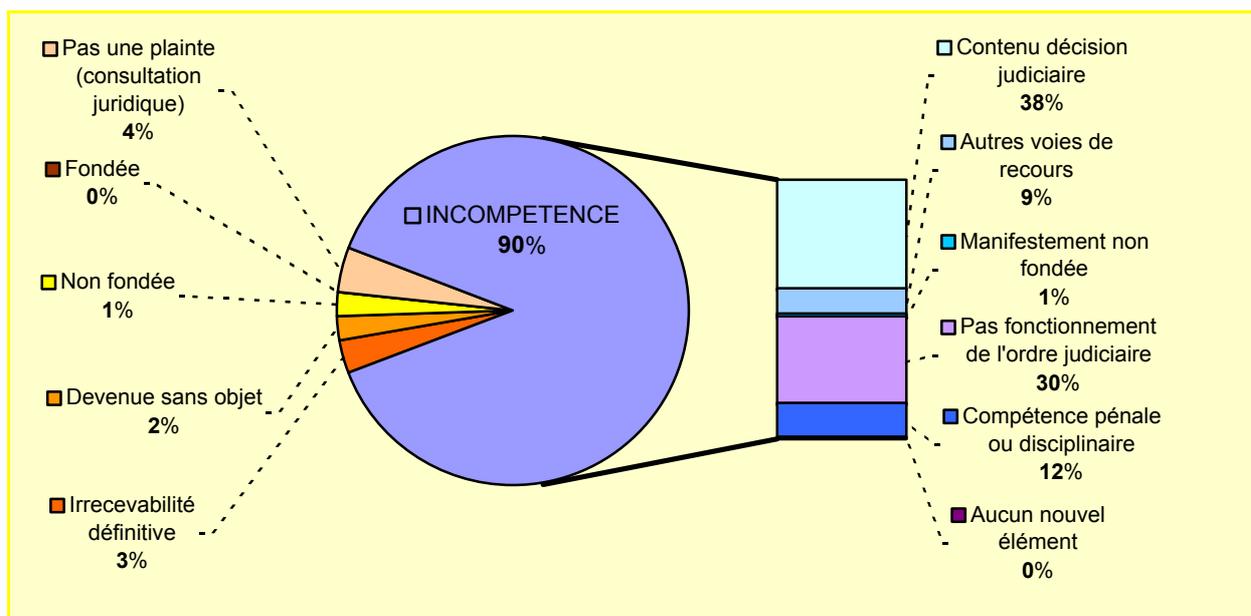


Seules 3 plaintes n'ont pas été régularisées et ont été déclarées définitivement irrecevables : 2 plaintes non signées et 1 plainte ne remplissant pas la condition de mention de l'identité complète du plaignant. Le plaignant en a été informé ainsi que de la possibilité d'introduire une nouvelle plainte qui remplisse les 4 conditions formelles de recevabilité.

3.2.3.2. Le traitement des plaintes

A. Dossiers clos

Au 31 mars 2001, 94 dossiers ont été clôturés.



Ces 94 dossiers ont été clôturés pour les raisons suivantes :

- irrecevabilité définitive : 3,
- plainte devenue sans objet : 2,
- incompétence : 83,
- plainte non fondée : 2,
- plainte fondée : 0.

Un mot d'explication :

a) Au cours de l'examen de la recevabilité (première phase) :

3 dossiers ont été clôturés au motif que l'irrecevabilité n'avait pas été régularisée dans le délai imparti.

b) Au cours de l'examen de la compétence (deuxième phase) :

83 dossiers ont été clôturés pour des motifs d'incompétence du C.S.J.

- **28** dossiers ne concernaient pas le fonctionnement de l'ordre judiciaire, critère de base de la compétence du C.S.J.
- Quant aux différents motifs d'incompétence visés à l'article 259*bis*-15 § 3 du Code judiciaire, ils sont ainsi répartis, en sachant que plusieurs motifs peuvent être retenus dans un même dossier :
 - **11** dossiers relevaient des compétences d'ordre pénal ou disciplinaire d'autres instances ;
 - **36** dossiers concernaient le contenu d'une décision judiciaire ;
 - l'objet de **8** dossiers pouvait être atteint par l'exercice de voies de recours ordinaires ou extraordinaires ;
 - **1** seul dossier a été considéré comme manifestement non fondé, le plaignant n'ayant donné suite à aucune demande de renseignements malgré les rappels qui lui ont été adressés.

c) Après traitement de la plainte (troisième phase) :

2 dossiers ont été clôturés au motif que la plainte n'était pas fondée.

d) Autres cas de clôture

- **2** dossiers ont été clôturés au motif que la plainte était devenue sans objet, la situation ayant été solutionnée avant que le dossier soit clôturé par une décision de la C.A.E.
- **4** dossiers ont été clôturés par une décision de transmission soit à la C.A.E néerlandophone, soit à la C.A.E.R.²².

La commission d'avis et d'enquête francophone a estimé ne pas devoir dans un premier temps recourir au classement statistique des plaintes par **mots clés** aux fins d'éviter tout caractère réducteur. En effet, outre le fait qu'il est indispensable d'avoir traité ensemble un nombre significatif de dossiers pour être sûrs de s'entendre sur le contenu exact des termes employés - période de « rodage » encore en cours - il a été décidé de ne prendre en considération que les

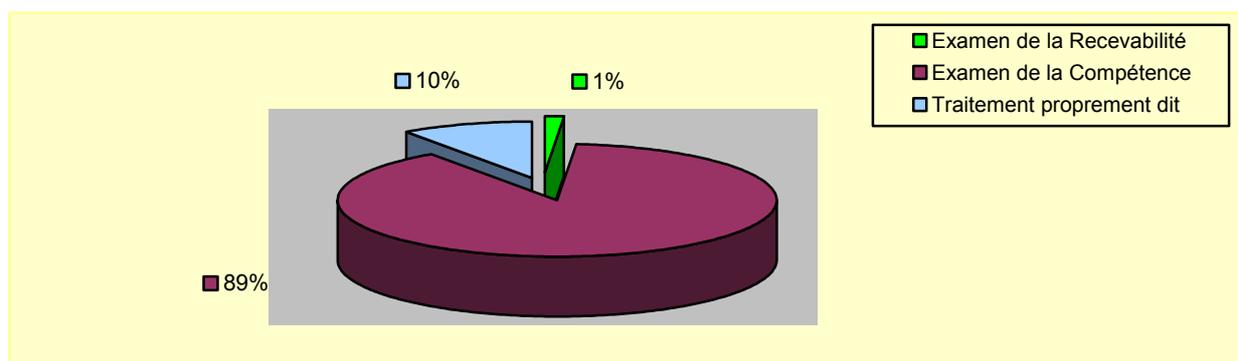
²² En effet, à dater de 2001, les transferts entre commissions ont été enregistrés comme une décision de clôture du dossier pour la commission initialement saisie. Ce n'était pas le cas pour 2000.

dossiers pour lesquels le Conseil Supérieur est compétent et qui ont pu être clôturés avant la fin de la période de référence du présent rapport.

Les plaintes traitées par la commission d'avis et d'enquête francophone concernent essentiellement la lenteur de la justice, la communication avec la justice ainsi que le manque de lisibilité de certaines décisions judiciaires pour le justiciable.

B. Dossiers pendants

Le nombre de dossiers pendants au 31 mars 2001 s'élève à **73** dossiers.
Les dossiers pendants sont répartis par phase de procédure (voir supra) :



On l'a vu, seule **1** plainte se trouve encore au stade de l'examen de la recevabilité.

65 dossiers se trouvent dans la phase d'examen de la compétence.

7 dossiers sont en cours de traitement après que la C.A.E s'est déclarée compétente.

4. CONCLUSIONS

4.1. Quelques réflexions

L'examen des plaintes est une compétence importante des C.A.E. Elles ont abordé cette tâche avec la conviction qu'à travers les plaintes, elles allaient toucher au quotidien de la justice, à sa réalité humaine et contribuer à résoudre une série de problèmes rencontrés par le justiciable.

La loi en déterminant clairement les contours, l'exercice de cette compétence ne devait a priori pas poser de problèmes. La réalité s'avère beaucoup plus difficile - ne fût-ce que pour comprendre la plainte et cerner la demande - et la méthode de travail doit être constamment adaptée et affinée.

- ❑ Un constat : les C.A.E. sont en fait incompétentes pour traiter de la grande majorité des plaintes qui leur sont adressées : dans certains cas le plaignant sollicite l'intervention du Conseil Supérieur dans le cadre d'une affaire judiciaire, mais pour leur demander de contester le contenu d'une décision judiciaire, le cas échéant encore susceptible de recours, dans d'autres cas les plaintes ne concernent pas du tout (ou pas encore) la justice mais plutôt les autorités communales, les administrations publiques, voire le Conseil d'Etat. Cela laisse à penser que le public considère le Conseil Supérieur de la Justice comme une instance d'« appel » et qu'il est manifestement mal informé de ses compétences et de l'existence d'autres interlocuteurs qui seraient habilités à l'aider à trouver des solutions à ses difficultés.
- ❑ Ceci étant, il ne faudrait pas déduire du fait que le Conseil Supérieur ne soit pas *ipso facto* compétent qu'aucune aide ne puisse être apportée au plaignant. Il est parfois arrivé que le Conseil Supérieur doive prendre des informations lui permettant de déterminer s'il est ou non compétent, auprès du Procureur du Roi ou du Président du tribunal par exemple et que les éléments ainsi recueillis aient permis d'informer le plaignant sur l'état d'avancement de son dossier, de dissiper un malentendu, de l'orienter vers une instance capable de lui fournir l'aide requise (une Maison de Justice par exemple, un Bureau d'assistance juridique,...) ou de déterminer l'autorité compétente pour traiter de la plainte, tout cela sans préjudice de l'intervention d'un avocat.
- ❑ Afin d'avoir une vue d'ensemble de leur activité dans le cadre de l'examen des plaintes, les C.A.E. ont d'une part défini des critères de classement, en fonction des diverses matières du droit et de leur subdivision : par exemple droit civil, divorce, pension alimentaire, ... et d'autre part établi une liste de mots clés : lenteur ou coût de la justice, impartialité des magistrats,... La commission d'avis et d'enquête néerlandophone a examiné les plaintes traitées en fonction de mots clés. La commission d'Avis et d'Enquête francophone a estimé, au vu du stade actuel des travaux, qu'il était préférable de ne pas publier de données chiffrées quant aux caractéristiques des plaintes déposées, vu le nombre restreint de dossiers clôturés et l'impossibilité d'en tirer des conclusions valables. De manière assez générale, on peut toutefois considérer que quelques domaines du droit s'avèrent plus sensibles :

- Les problèmes relatifs à la sphère familiale : divorce, droit aux relations personnelles en ce qui concerne principalement les plaintes néerlandophones, maltraitance intra-familiale pour les plaintes francophones.
- Les troubles de voisinage, l'urbanisme.
- Quelques problèmes de nature commerciale (peu nombreux mais fort complexes).

On compte peu de plaintes que l'on qualifierait d' « internes », c'est-à-dire émanant de membres de l'ordre judiciaire eux-mêmes ou formulées par des avocats ou des membres d'autres professions qui participent au fonctionnement de la justice.

- La collaboration des autorités judiciaires est réelle : dans les cas pour lesquels il était compétent, le Conseil Supérieur a obtenu des personnes auxquelles il demandait des explications une réponse rapide et circonstanciée. Ceci étant, les arguments avancés ont amené les C.A.E. à estimer dans la plupart des cas que la plainte n'était pas fondée. A nouveau, le nombre de cas est trop restreint pour permettre de tirer quelque conclusion que ce soit.

4.2. Recommandations

A quoi sert le Conseil Supérieur en matière de traitement des plaintes ? La question peut paraître crue mais elle s'est très vite imposée.

En effet, lorsque la plainte est fondée, le Conseil Supérieur peut intervenir et le fait, mais doit bien constater que son action, si elle est utile pour un meilleur fonctionnement de la justice en général risque bien d'arriver trop tard pour le plaignant concerné en particulier.

Lorsqu'il est incompétent ou que la plainte n'est pas fondée, le Conseil Supérieur se refuse à renvoyer les plaignants au prescrit de la loi sans manifester sa préoccupation face à des situations problématiques, quand bien même tout laisse à penser que la loi a été respectée et que personne n'est « coupable » d'un dysfonctionnement.

Pour ces raisons, et avec toute la modestie que la brièveté de notre expérience exige, nous estimons devoir émettre une série de constats ou de recommandations destinés à nourrir la réflexion du lecteur de ce rapport :

- Beaucoup de plaintes portent sur la lenteur des procédures. Souvent ces délais sont explicables ; ils n'en sont pas pour autant tolérables. Des procédures qui durent cinq, dix, voire quinze ans épuisent littéralement le justiciable et on a le sentiment que, quelle que soit la décision, elle arrivera trop tard. Dans les plaintes francophones, le facteur de retard le plus fréquemment évoqué est sans conteste la durée des expertises. Signalons par ailleurs que la C.A.E.R. a constitué en son sein un groupe de travail qui s'attache à analyser les causes de l'arriéré judiciaire et à proposer des pistes de solution à ce problème qui constitue un aspect de la lenteur de la justice dans notre pays.
- Une série d'observations mettent en avant le déficit de communication entre le justiciable et ceux qui assurent le service public de la justice :
 - Le manque de lisibilité des documents crée beaucoup d'incompréhension : un réel effort doit être accompli à cet égard. Il est clair que tout ne peut pas s'écrire

simplement, que des notions complexes sont difficiles à exprimer en termes à la fois usuels et exacts. Dans ce cas, il est primordial de consacrer le temps et l'énergie nécessaire à l'explication.

- ❑ Un certain nombre de plaintes portent sur la qualité de l'accueil. Une amélioration du service est possible, sans coût exorbitant.
- ❑ Il est indispensable d'adresser une réponse aux courriers envoyés par les justiciables.
- ❑ Plusieurs plaintes émanent de personnes qui font l'objet d'un internement dans le cadre de la loi de Défense sociale (et qui se plaignent notamment de leur maintien dans les annexes psychiatriques des prisons plutôt que dans des lieux où elles pourraient recevoir les soins requis) ou qui sont détenues. Elles sont révélatrices d'un manque d'interlocuteurs externes ou de l'ignorance de leur existence, qu'il s'agisse des avocats, des médiateurs, ou internes, comme l'administration pénitentiaire ou les commissions administratives.
- ❑ Au pénal, plusieurs plaintes portent sur le classement sans suite d'une plainte. A cet égard, nos recommandations portent sur la transparence et sur l'explication (pourquoi classe-t-on sans suite ?), sur des principes clairs et uniformes. Idéalement, les parties doivent être systématiquement informées des décisions de classement sans suite et de ses motifs, ainsi que de la possibilité de demander au procureur du Roi l'autorisation de consulter le dossier. Il faut reconnaître que dans les circonstances actuelles, ce n'est cependant pas réalisable.

Cette information au justiciable devrait être complétée d'indications permettant d'obtenir ailleurs l'aide que l'on attend, si elle ne peut venir de la justice au sens restreint du terme. Les domaines du droit familial, de l'abus sexuel, ... sont particulièrement sensibles à cet égard. C'est dans cette optique que les C.A.E. ont, à plusieurs reprises, indiqué au plaignant la possibilité de s'adresser aux services d'accueil des victimes, ... Mais l'information devrait arriver beaucoup plus tôt dans le cours de la procédure et être fournie par des instances beaucoup plus proches du terrain et des réalités locales, de manière à être vraiment précise et à coller mieux à la demande.

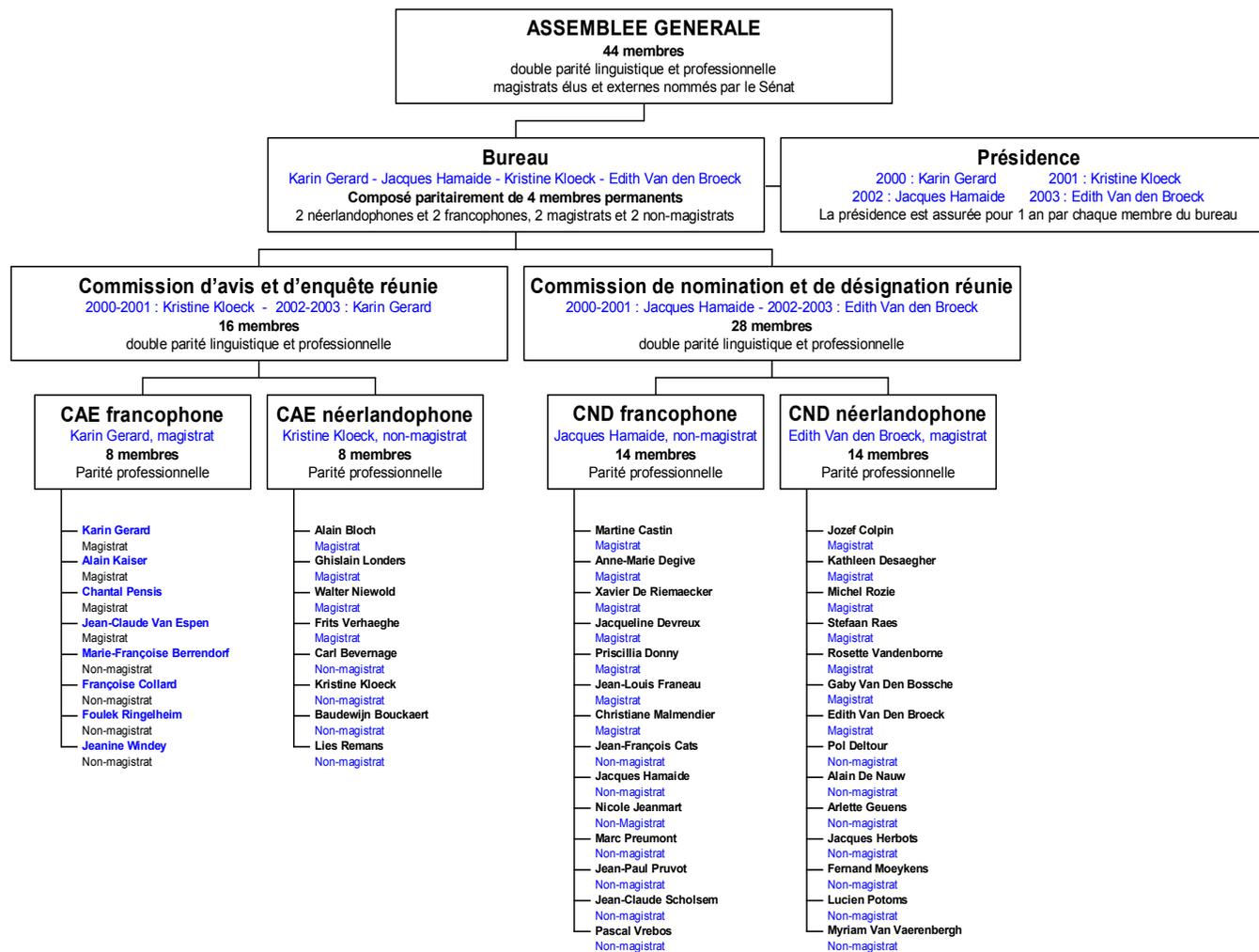
Nous sommes tout à fait conscients du fait qu'une bonne communication prend du temps et que les moyens, humains principalement, manquent pour s'y consacrer. Le Conseil Supérieur engage dès lors les décideurs à donner à la justice les moyens qui lui sont nécessaires pour développer les outils existants et prendre de nouvelles initiatives dans ce sens. La justice, si elle a un coût, n'a pas de prix.

5. ANNEXES

<i>Annexe 1 : Organigramme du Conseil Supérieur de la Justice</i>	30
<i>Annexe 2 : Article 259bis-15 du Code judiciaire</i>	31
<i>Annexe 3 : Règlement pour le traitement des plaintes</i>	32
<i>Annexe 4 : Brochure Plaintes</i>	34

Annexe 1 : Organigramme du Conseil Supérieur de la Justice

Organigramme Années 2000 - 2003



Annexe 2 : Article 259bis-15 du Code judiciaire

Art. 259bis-15. § 1^{er}. Chaque commission d'avis et d'enquête reçoit et assure le suivi des plaintes concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

§ 2. Pour être recevables, les plaintes sont introduites par écrit, doivent être signées et datées et doivent contenir l'identité complète du plaignant.

§ 3. Les commissions d'avis et d'enquête ne traitent aucune plainte :

1° relevant des compétences d'ordre pénal ou disciplinaire d'autres instances;

2° portant sur le contenu d'une décision judiciaire;

3° dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'application de voies de recours ordinaires ou extraordinaires;

4° lorsque celle-ci a déjà été traitée et ne contient aucun nouvel élément;

5° manifestement non fondée.

La décision de ne pas traiter la plainte doit être motivée et n'est susceptible d'aucun recours.

Le cas échéant, le plaignant est renvoyé vers les instances compétentes qui sont tenues d'informer de façon motivée les commissions d'avis et d'enquête de la suite réservée à la plainte.

§ 4. Les plaintes traitées par les commissions d'avis et d'enquête sont portées à la connaissance du chef de corps de la juridiction et des chefs de corps ou des supérieurs hiérarchiques des personnes qui font l'objet de la plainte.

Sans préjudice des compétences du chef de corps ou du chef hiérarchique, les commissions d'avis et d'enquête portent, au moment où elles le jugent utile, la plainte à la connaissance de la personne contre qui la plainte est formulée ou pour laquelle la plainte est préjudiciable.

§ 5. Les personnes qui sont avisées de la plainte ont le droit de faire des déclarations verbales ou écrites à cet égard aux commissions d'avis et d'enquête. Les commissions d'avis et d'enquête peuvent demander de plus amples renseignements à ces personnes à condition d'en informer simultanément leur chef de corps ou supérieur hiérarchique.

§ 6. Les commissions d'avis et d'enquête informent par écrit le plaignant de la suite réservée à la plainte.

Lorsque la plainte est fondée, les commissions d'avis et d'enquête peuvent adresser aux instances concernées et au ministre de la Justice toute recommandation susceptible d'offrir une solution au problème soulevé ainsi que toute proposition visant à améliorer le fonctionnement général de l'ordre judiciaire.

§ 7. Chaque commission d'avis et d'enquête établit au moins une fois par an un rapport écrit sur le suivi des plaintes reçues.

Annexe 3 : Règlement pour le traitement des plaintes

Art. 1. Les plaintes qui concernent le fonctionnement de l'ordre judiciaire du rôle linguistique francophone et germanophone sont traitées par la C.A.E. francophone et les plaintes qui concernent le fonctionnement de l'ordre judiciaire du rôle linguistique néerlandophone sont traitées par la C.A.E. néerlandophone.

Les autres plaintes sont soumises à la C.A.E.R. qui peut les traiter elle-même ou les transmettre à la C.A.E. francophone ou néerlandophone.

Sauf décision contraire de la commission compétente, la communication avec le plaignant se fera dans la langue de rédaction de la plainte.

A. RECEPTION ET EXAMEN DE LA RECEVABILITE

Art. 2. Lorsqu'une plainte est adressée au Conseil Supérieur,

§ 1. Elle est encodée par le secrétariat permanent des plaintes qui en accuse réception au plaignant dans les dix jours de la réception.

La brochure d'information concernant la procédure de traitement des plaintes est jointe à l'accusé de réception.

§ 2. Si la plainte est transmise au Conseil Supérieur par un intermédiaire, il peut être demandé au plaignant de confirmer sa plainte. La brochure d'information concernant la procédure de traitement des plaintes est jointe au courrier adressé au plaignant. L'instance intermédiaire sera informée par courrier que le Conseil Supérieur a reçu la plainte et en assure désormais le suivi. En cas de nouvelle transmission d'une plainte déjà reçue, cette instance sera avertie que la plainte a été traitée ou est en cours de traitement.

Art. 3. Le dossier est transmis à un juriste du rôle linguistique approprié pour examen de la recevabilité.

§ 1. La décision sur la recevabilité est approuvée de manière formelle par la commission compétente sur base de listes, à l'exception des cas litigieux qui seront examinés.

§ 2. Lorsque la plainte ne satisfait pas à toutes les conditions de recevabilité, le plaignant en est averti dans la mesure du possible et il lui est donné la possibilité de régulariser la situation dans un délai déterminé. A défaut de régularisation par le plaignant dans ce délai ou s'il n'est pas identifiable, sa plainte sera déclarée définitivement irrecevable. Cette décision lui sera communiquée par courrier dans la mesure du possible.

B. EXAMEN DE LA COMPETENCE

Art. 4. Le Président de la commission compétente désigne un ou plusieurs rapporteurs pour procéder à l'examen de celle-ci et, le cas échéant, à son traitement ultérieur.

Art. 5. Le rapporteur, assisté d'un juriste, prépare une proposition de décision motivée qu'il soumet à l'approbation de la commission compétente.

Art. 6. Le plaignant est informé par écrit de la décision intervenue sur la compétence.

§ 1. Lorsque la commission s'est déclarée compétente,

Le chef de corps de la juridiction ainsi que le chef de corps ou le supérieur hiérarchique concerné, selon le cas, est informé de l'existence d'une plainte.

L'identité du plaignant est communiquée sur décision du(des) rapporteurs et au moment où il(s) le juge(nt) opportun. Dans la mesure où le(les) rapporteurs sont d'avis que l'identité du plaignant ne doit pas être communiquée pendant le traitement de la plainte, il(s) s'en réfère(nt) à la commission.

§ 2. Lorsque la commission s'est déclarée incompétente, le plaignant est informé par courrier de cette décision motivée.

§ 3. Le cas échéant, la commission adresse la plainte à l'autorité compétente et l'invite à informer la commission, de façon motivée, de la suite réservée à cette plainte comme prévu à l'article 259bis-15, § 3 du Code judiciaire, in fine.

§ 4. § 4. Le cas échéant, la commission renvoie le plaignant à l'autorité compétente.

Art. 7. Au moment où elle le juge utile, la commission porte la plainte à la connaissance de la personne contre laquelle elle est formulée ou pour laquelle elle est préjudiciable. Mention est faite de l'article 259bis-15, § 5 du Code judiciaire dans le courrier adressé à cette personne.

C. TRAITEMENT DES PLAINTES

Art. 8. Lorsque la C.A.E. s'est déclarée compétente, le rapporteur, assisté du juriste, traite la plainte.

§ 1. Il décide des investigations nécessaires. L'accord préalable de la C.A.E. est toutefois requis pour les visites au sein d'une juridiction et les confrontations.

§ 2. Il informe le chef de corps ou le supérieur hiérarchique concerné lorsqu'il estime devoir demander de plus amples renseignements à l'une des personnes qui ont été avisées de l'existence de la plainte.

Art. 9.

§ 1. Le rapporteur, assisté du juriste, s'il estime la plainte fondée,

- soit rédige un projet de recommandation (apportant une solution au problème soulevé) et /ou un projet de proposition (visant à améliorer le fonctionnement général de l'ordre judiciaire) ;
- soit, s'il l'estime nécessaire, propose à la C.A.E. de soumettre une demande d'enquête particulière à la C.A.E.R.

§ 2. Ces projets sont soumis à l'approbation de la C.A.E.

D. CONSULTATION DES DOSSIERS

Art. 10. Les dossiers, en ce compris les projets de décision, de proposition ou de recommandation sont tenus à la disposition des membres de la C.A.E.R. au secrétariat permanent des plaintes. Ils peuvent être consultés sur place à tout moment.

Art. 11. Sauf autorisation de la C.A.E.R. concernant une demande motivée, le dossier de plainte en cours ne peut être consulté par d'autres personnes que les membres de la C.A.E.R., les juristes attachés à celle-ci et les membres du secrétariat des plaintes.

Art. 12. Lorsque le dossier est clos, le Président de la commission compétente ou le rapporteur qu'il désigne peut recevoir toute personne qui justifie d'un intérêt personnel afin de lui fournir verbalement des explications relatives au dossier de plainte, sans préjudice du secret professionnel prévu par l'article 458 du Code pénal et rendu applicable aux membres du Conseil Supérieur ainsi qu'à son personnel par l'article 259bis-19, § 3 de la loi du 22 décembre 1998.

Art. 13. Les pièces originales versées au dossier peuvent être restituées à la personne qui les a déposées après que le juriste qui a le dossier en charge en a pris une copie certifiée conforme par le rapporteur.

*
* *

Texte voté à l'unanimité des membres présents lors de la réunion C.A.E.R. du 17/04/01.

Annexe 4 : Brochure Plaintes