

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

23 OCTOBRE 2003

Proposition de loi instaurant une procédure du règlement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire et modifiant l'article 259bis du Code judiciaire, en vue d'instituer le Conseil supérieur de la justice, instance de recours et médiateur de justice

(Déposée par Mme Clotilde Nyssens)

DÉVELOPPEMENTS

Le traitement des plaintes est l'une des compétences des commissions d'avis et d'enquête du Conseil supérieur de la Justice et constitue l'un des instruments de ces commissions pour exercer leur compétence de contrôle sur le fonctionnement de l'organisation judiciaire afin d'en promouvoir l'efficacité.

Dans son rapport annuel 2001, le Conseil supérieur de la Justice note que d'un point de vue quantitatif, il reçoit beaucoup moins de plaintes individuelles que l'on pouvait attendre sur base de l'enquête de terrain réalisée au début de ses activités. Ainsi, la direction des affaires juridiques et administratives du département de la Justice reçoit chaque année près de 5 000 à 6 000 plaintes dont elle affirme que la majorité concerne le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Le cabinet du ministre de la Justice reçoit également des dizaines de courriers plaintes par jour (1).

(1) En 2001, le ministre de la Justice enregistrait 2 100 nouvelles plaintes de citoyens selon les informations fournies par son cabinet.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

23 OKTOBER 2003

Wetsvoorstel tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259bis van het gerechtelijk Wetboek, teneinde de Hoge Raad voor de justitie, aan te wijzen als beroepsinstantie met een ombudsfunctie inzake justitie

(Ingediend door mevrouw Clotilde Nyssens)

TOELICHTING

De klachtenbehandeling maakt deel uit van het bevoegdheidspakket van de Advies- en Onderzoekscommissies van de Hoge Raad voor de Justitie en vormt één van de instrumenten waarover de commissies beschikken om hun controlebevoegdheid op de werking van de rechterlijke organisatie uit te oefenen ten einde de efficiëntie ervan te bevorderen.

In zijn jaarverslag van 2001 meldt de Hoge Raad voor de Justitie dat hij kwantitatief gezien veel minder klachten van burgers ontvangt dan verwacht op basis van het verkennend terreinonderzoek bij de start van zijn werkzaamheden. Bij de directie juridische en administratieve zaken van het departement justitie komen jaarlijks een 5 000 à 6 000 klachten binnen, waarvan een groot deel betrekking heeft op de werking van de rechterlijke orde, aldus de directie. Ook op het kabinet van de minister van Justitie komen dagelijks tientallen klachtenbrieven binnen (1).

(1) In 2001 ontving de minister van Justitie, volgens de door zijn kabinet meegeedeelde informatie, 2 100 nieuwe klachten van burgers.

Le nombre de plaintes que le département Justice renvoie au Conseil supérieur est toutefois très limité car un plaignant ne sera renvoyé au Conseil que si sa plainte concerne «un problème structurel dans le fonctionnement de la justice». On constate par ailleurs que les plaintes renvoyées au Conseil supérieur sont essentiellement «externes» c'est-à-dire qu'elles émanent pour la grande majorité d'entre elles des citoyens, et non des catégories professionnelles impliquées dans le fonctionnement de l'ordre judiciaire (magistrats, avocats, greffiers, huissiers de justice ...).

L'objectif de centralisation des plaintes poursuivi par le législateur lorsqu'il a institué le Conseil supérieur n'est pas atteint puisque celles-ci arrivent toujours en ordre dispersé auprès des juridictions, parquets, auditorats, ainsi qu'aux membres du pouvoir exécutif et législatif.

Selon le Conseil supérieur de la Justice, cela n'est pas un problème en soi car il importe davantage de garantir la transparence du traitement des plaintes aux différents échelons. Or, actuellement tant les juridictions que le département de la Justice et le ministre traitent les plaintes suivant une technique qui leur est propre et ne rédigent pas de rapport annuel sur le traitement des plaintes.

Le Conseil supérieur estime que pour connaître le mécontentement du citoyen en matière de fonctionnement de l'ordre judiciaire il importe de garantir davantage la transparence du traitement des plaintes aux différents échelons. Pour améliorer la relation entre le citoyen et la justice et rectifier l'image qu'il en a, le Conseil supérieur plaide en faveur :

— d'une répartition formelle du traitement des plaintes portant sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire;

— d'une communication claire envers le citoyen afin qu'il puisse formuler sa plainte en temps utile et à l'instance concernée;

— d'une ouverture et d'une transparence maximales de chacun des niveaux du traitement des plaintes, tout en respectant les règles du respect de la vie privée, de la confidentialité et du devoir de réserve.

Le Conseil supérieur recommande d'instituer un droit de plainte échelonné, à l'instar de ce qui existe dans le secteur des soins de santé et de l'aide juridique. Ces notions de première, deuxième et troisième ligne ont d'ailleurs été introduites dans le droit de plainte dont jouit le citoyen à l'égard des administrations, souligne le Conseil supérieur.

La présente proposition vise à suivre les recommandations du Conseil supérieur en distinguant trois lignes au niveau du traitement des plaintes.

Het aantal klachten dat vanuit het departement Justitie naar de Hoge Raad wordt verwezen, is evenwel vrij beperkt. Een klager wordt immers naar de Hoge Raad doorverwezen enkel en alleen indien zijn klacht wijst op «een structureel probleem in de werking van het gerecht». Opvallend is dat de klachten die bij Hoge Raad toekomen, hoofdzakelijk «externe» klachten zijn, dat de grote meerderheid ervan dus afkomstig is van burgers en niet afkomstig van bij de werking van de rechterlijke orde betrokken beroepsgroepen (magistraten, advocaten, griffiers, gerechtsdeurwaarders, ...).

De doelstelling die de wetgever met de centralisatie van de klachten beoogde toen hij de Hoge Raad instelde wordt niet bereikt: klachten komen nog steeds verspreid terecht bij de rechtscolleges, parketten en auditoraten en bij de leden van de uitvoerende en van de wetgevende macht.

Volgens de Hoge Raad voor de Justitie is dat op zich niet problematisch, omdat het belangrijker is de transparante klachtenbehandeling op de diverse niveaus te garanderen. Momenteel evenwel handelen zowel de rechtscolleges als het departement Justitie en de minister de klachten af op hun manier en maken ze geen jaarverslag op over de klachtenbehandeling.

De Hoge Raad meent dat het belangrijk is dat men de transparantie van de klachtenbehandeling op de verschillende echelons beter garandeert, wil men meer zicht krijgen op het ongenoegen van de burger met betrekking tot de werking van de rechterlijke orde. Om de relatie tussen burger en Justitie te verbeteren en de beeldvorming over Justitie bij te sturen, pleit de Hoge Raad voor:

— een formele fasering van de behandeling van de klachten met betrekking tot de werking van de rechterlijke orde;

— een duidelijke communicatie daarover met de burger, zodat deze zijn klacht tijdig en op de juiste plaats kan formuleren;

— een zo groot mogelijke openheid en transparantie op elk niveau van de behandeling van klachten, uiteraard met naleving van de regels inzake privacy, vertrouwelijkheid en terughoudendheid.

De Hoge Raad beveelt aan het klachtrecht uit te bouwen volgens wat hij noemt een «lijndenken», zoals in de gezondheidszorg en in de rechtsbijstand. De Hoge Raad onderstreept overigens dat de begrippen eerste, tweede en derde lijn ook ingang hebben gevonden in het klachtrecht van de burger ten aanzien van de bestuursinstellingen.

Dit voorstel strekt ertoe de aanbevelingen van de Hoge Raad te volgen door drie lijnen voor klachtenbehandeling in te voeren.

Première ligne : la communication et l'information juridiques

Le Conseil supérieur rappelle ici l'importance de la fonction préventive jouée par l'aide juridique de première ligne dispensée par les avocats et par les organisations d'aide juridique, telles les maisons de justice. Cette fonction doit être « activée » particulièrement à l'égard des groupes cibles les plus faibles. Une approche préventive permet, par une meilleure information en matière de justice et de jurisprudence, d'éviter précisément des plaintes.

La présente proposition rappelle en son article 2 la fonction essentielle jouée par les acteurs et les organisations dispensant l'aide juridique de première ligne.

Deuxième ligne : le management des plaintes

Cette ligne concerne le traitement des plaintes au sein même de l'ordre judiciaire.

La proposition vise à instaurer dans chaque juridiction un point de contact accessible et professionnel, qui peut se présenter sous la forme d'un fonctionnaire, d'un service plaintes ou d'un management de plaintes. Cette personne ou cette instance répertorierait les plaintes et assurerait leur suivi dans le respect d'une procédure claire. Chaque juridiction veillerait à faire rapport de sa politique de traitement des plaintes au Conseil supérieur.

La proposition laisse une grande latitude aux juridictions puisqu'elle prévoit que chaque juridiction instaure sa propre procédure interne de règlement de plaintes conformément au modèle institué par la loi.

Ce système est calqué sur le modèle interne de règlement des plaintes en vigueur au sein des différentes juridictions néerlandaises depuis le 1^{er} janvier 2002 (*klachtenregeling*).

Troisième ligne : la fonction de médiateur

Selon ce schéma, le Conseil supérieur de la Justice joue le rôle d'instance de contrôle externe, de recours de troisième ligne. Le citoyen mécontent peut lui adresser sa plainte lorsqu'il n'est pas satisfait de la réponse du service plaintes interne.

En tant qu'organe indépendant chargé notamment de la mission de contrôle à l'égard du fonctionnement de l'ordre judiciaire, le Conseil supérieur est le mieux placé pour exercer une surveillance externe sur la manière dont les autorités judiciaires traitent les plaintes et pour assurer, si nécessaire en dernière instance, le rôle de médiateur entre le citoyen et la justice.

A l'instar de ce qui existe pour les médiateurs fédéraux en matière de réclamations relatives au fonction-

Eerste lijn : juridische communicatie en informatie-verstrekking

De Hoge Raad herinnert op dit punt aan het belang van de preventieve functie van de rechtsbijstand in de eerste lijn, die verstrekt wordt door de advocaten en door de organisaties voor rechtsbijstand, zoals de justitiehuisen. Die functie moet vooral « geactiveerd » worden voor de zwakkere doelgroepen. Met een preventieve aanpak kan men precies klachten voorkomen door middel van betere informatie over justitie en rechtspraak.

Dit voorstel herinnert in zijn artikel 2 aan de belangrijke rol van de actoren en organisaties die rechtsbijstand in eerste lijn bieden.

Tweede lijn : klachtenmanagement

Die lijn betreft de interne klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde zelf.

Het voorstel strekt ertoe in elk rechtsgebied een toegankelijk en professioneel aanspreekpunt in te stellen: een ambtenaar, een klachtendienst of een klachtenmanager. Die persoon of instantie registreert de klachten en behandelt ze volgens een welbepaalde klachtenprocedure. Elk rechtsgebied dient over zijn beleid inzake klachtenbehandeling verslag uit te brengen bij de Hoge Raad.

Het voorstel geeft de rechtsgebieden heel wat bewegingsvrijheid, aangezien het bepaalt dat elk rechtsgebied zijn eigen interne procedure voor klachtenbehandeling instelt, overeenkomstig het model dat de wet oplegt.

Die regeling verwijst naar het model voor interne klachtenbehandeling dat sinds 1 januari 2002 bij alle Nederlandse gerechten van kracht is (*klachtenregeling*).

Derde lijn : de ombudsfunctie

In dat schema speelt de Hoge Raad voor de Justitie de rol van externe controle-instantie, als middel in de derde lijn. De morrende burger kan er met zijn klacht terecht wanneer het antwoord van de interne klachtendienst hem niet voldoet.

Als onafhankelijke instelling die onder andere belast is met de controle van de werking van het gerecht bevindt de Hoge Raad zich in de juiste positie om van buitenaf toe te zien op de manier waarop de gerechten klachten behandelen en, indien nodig in laatste instantie, als ombudsman op te treden tussen de burger en het gerecht.

Zoals bij de federale ombudsmannen voor klachten betreffende de werking van de federale

nement des autorités administratives fédérales(1), la proposition prévoit que le citoyen ne peut s'adresser au Conseil supérieur qu'après s'être d'abord adressé à l'autorité compétente pour le traitement des plaintes au sein de la juridiction concernée.

Le Conseil supérieur devenant ainsi une instance de recours de troisième ligne, il importait aussi de fixer dans la loi l'interprétation souple que le Conseil supérieur avait jusqu'à présent défendue en ce qui concerne ses compétences légales. Dans son rapport annuel 2001, le Conseil supérieur plaide pour cette interprétation souple, à défaut de quoi celles-ci se verraient, dit-il, extrêmement limitées.

Enfin, pour que le Conseil supérieur de la Justice puisse jouer de manière optimale son rôle dans l'amélioration du fonctionnement général de l'organisation judiciaire, la proposition prévoit que l'administration de la Justice et le ministre de la Justice sont tenus également de faire rapport au Conseil supérieur sur le suivi des plaintes qu'ils reçoivent.

Ce système semble cadrer avec la volonté du législateur qui, lors des accords Octopus, a à la fois opté, en octroyant une compétence plaintes au Conseil supérieur de la Justice, pour une centralisation des plaintes auprès du Conseil et la subsidiarité du rôle joué par le Conseil dans le traitement de celles-ci, le Conseil supérieur devenant, en dernière instance, le médiateur entre le citoyen et l'ordre judiciaire.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article rappelle le rôle préventif et informatif joué par les organisations et les avocats qui dispensent de l'aide juridique de première ligne.

Il instaure le droit pour toute personne intéressée de déposer plainte auprès d'un point de contact instauré au sein de chaque juridiction. La plainte peut porter sur un comportement déterminé d'un membre de l'ordre judiciaire ou sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire.

Sont visés les organes du pouvoir judiciaire que sont les cours et tribunaux et leurs membres (membres des tribunaux de police, justices de paix, tribunaux d'arrondissement, tribunaux de première instance, tribunaux du travail, tribunaux du commerce, cours d'appel et cours du travail, cours d'assises, du ministère public, référendaires et juristes de parquets près les cours d'appel et près les tribunaux de première instance, référendaires près la cour de cassation, greffiers, personnel des greffes et parquets, attachés au

(1) Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, article 8.

administratieve autoriteiten(1), bepaalt het voorstel dat de burger zich pas tot de Hoge Raad mag wenden nadat hij zich eerst tot de voor klachtenbehandeling bevoegde autoriteit binnen het betreffende rechtsgebied heeft gewend.

Aangezien de Hoge Raad zo een beroepsinstantie in de derde lijn wordt, was het ook belangrijk de soepele interpretatie die de Hoge Raad tot dusver had verdedigd inzake zijn wettelijke bevoegdheden vast te leggen. In zijn jaarverslag van 2001 pleit de Hoge Raad voor die soepele interpretatie van zijn bevoegdheden. Hij meent dat die anders tot een minimum worden beperkt.

Om de Hoge Raad voor de Justitie ten slotte zijn rol in het verbeteren van de algemene werking van de rechterlijke organisatie optimaal te laten spelen, bepaalt het voorstel dat de administratie van Justitie en de minister van Justitie eveneens verslag moeten uitbrengen bij de Hoge Raad over de follow-up van de binnengekomen klachten.

Een dergelijke regeling lijkt rekening te houden met de *ratio legis*. Door de Hoge Raad voor de Justitie bevoegd te maken voor klachten, heeft de wetgever er in de Octopusakkoorden immers tegelijk voor gekozen de klachten bij de Hoge Raad te centraliseren en de Raad de klachten subsidiair te laten behandelen. Zo wordt de Hoge Raad in laatste instantie de bemiddelaar tussen burger en rechterlijke orde.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel herinnert aan de preventieve en informerende rol van de organisaties en de advocaten die eerstelijnsrechtsbijstand bieden.

Volgens dit artikel kan elke belanghebbende een klacht indienen bij een aanspreekpunt dat in elk rechtsgebied wordt opgericht. De klacht kan over het optreden van een lid van de rechterlijke orde gaan of over de werking van de rechterlijke orde in het algemeen.

Het gaat om de organen van de rechterlijke macht zoals de hoven en rechtbanken en hun leden (leden van de politierechtbanken, de vredegerechten, de arrondissementsrechtbanken, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel, de hoven van beroep en de arbeidshoven, de assisenhoven, leden van het openbaar ministerie, referendarissen en juristen van de parketten bij de hoven van beroep en bij de rechtbanken van eerste aanleg, referendarissen bij het hof van cassatie,

(1) Wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, artikel 8.

service de la documentation et de la concordance des textes auprès de la Cour de cassation, stagiaires judiciaires). Ne sont donc pas visés les membres du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage, lesquels ne sont pas des organes du pouvoir judiciaire. Sont exclus également les membres du Conseil supérieur de la Justice (visés au chapitre *Vbis* du titre VI du livre I^{er} de la deuxième partie du Code judiciaire).

La personne concernée doit effectuer cette démarche avant de s'adresser au Conseil supérieur de la Justice.

La personne qui a un avocat, veille à le consulter ou lui remet une copie de sa plainte.

Article 3

Cet article indique les conditions de recevabilité de la plainte. Pour être recevable, la plainte doit être introduite par écrit, datée et signée de la main du plaignant ou de son mandataire, et contenir l'identité complète du plaignant ainsi qu'une description succincte des faits.

Le cas échéant, il peut s'avérer utile d'indiquer de manière plus précise la juridiction voire la chambre concernée ou l'identité du magistrat ou du fonctionnaire concerné.

Article 4

Cet article distingue les cas où une plainte ne sera pas traitée des cas où l'autorité compétente peut décider de traiter ou pas. Cette distinction se retrouve également dans la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

La première hypothèse reprend les cas recensés à l'article 259*bis*-15 du Code judiciaire qui concerne les plaintes que les commissions d'avis et d'enquête du Conseil supérieur de la Justice ne traitent pas, à savoir: les plaintes portant sur le contenu ou la motivation d'une décision judiciaire, les plaintes faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites pénales ou disciplinaires en cours, les plaintes dont l'objet peut ou pouvait être atteint par l'application des voies de recours ordinaires et extraordinaires, les plaintes qui ont déjà été traitées et qui ne contiennent aucun nouvel élément, à condition toutefois que la procédure de règlement interne des plaintes de la juridiction concernée ait été appliquée, ainsi que les plaintes qui sont manifestement non fondées.

L'autorité peut décider de ne pas traiter une plainte portant sur des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la réclamation, ou une plainte qui ne répond pas aux conditions de forme visées à l'article 3 (écrit signé...), si le plaignant n'a pas

griffiers, personeel van de griffies en parketten, attachedés op de documentatiedienst en op de dienst overeenstemming der teksten bij het hof van cassatie, gerechtelijke stagiairs). Het gaat dus niet om de leden van de Raad van State noch van het arbitragehof, die geen organen van de rechterlijke macht zijn. Ook de leden van de Hoge Raad voor de Justitie (waarvan sprake is in hoofdstuk *Vbis* van titel VI van boek I van deel twee van het Gerechtelijk Wetboek) zijn uitgesloten.

De betrokkene moet eerst dat stadium doorlopen vóór hij zich tot de Hoge Raad voor de Justitie wendt.

Wie een advocaat heeft, zorgt ervoor dat hij hem consulteert of geeft hem een afschrift van zijn klacht.

Artikel 3

Dit artikel vermeldt de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de klacht. Om ontvankelijk te zijn moet de klacht schriftelijk worden ingediend, gedateerd en eigenhandig ondertekend zijn door de klager of zijn gemachtigde, de volledige identiteit vermelden van de klager en een korte beschrijving van de feiten bevatten.

In voorkomend geval kan het nuttig blijken het rechtscollege of zelfs de betreffende kamer of de identiteit van de magistraat of van de ambtenaar nauwkeurig te vermelden.

Artikel 4

Dit artikel voert een onderscheid in tussen de gevallen waarin een klacht niet zal worden behandeld en de gevallen waarin de bevoegde autoriteit kan beslissen een klacht al dan niet te behandelen. De wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen vermeldt ook dat onderscheid.

In het eerste geval gaat het om de klachten die artikel 259*bis*-15 van het Gerechtelijk Wetboek opsomt. Het zijn de klachten die de advies- en onderzoekscommissies van de Hoge Raad voor de Justitie niet behandelen, te weten: klachten met betrekking tot de inhoud of de motivering van een rechterlijke beslissing, klachten waarover een onderzoek loopt of die strafrechtelijk of disciplinair worden vervolgd, klachten waarvan het doel via het aanwenden van een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel kan of kon worden bereikt, klachten die reeds zijn behandeld en geen nieuwe elementen bevatten op voorwaarde evenwel dat de procedure voor interne klachtenbehandeling werd toegepast, en klachten die kennelijk ongegrond zijn.

De overheid kan beslissen een klacht niet te behandelen indien ze gaat over feiten die zich meer dan één jaar voor het indienen van de klacht hebben voorgedaan, of indien ze niet voldoet aan de vormvereisten waarvan sprake is in artikel 3 (ondertekend docu-

complétée sa plainte dans le délai légal. Dans ces deux derniers cas, une marge d'appréciation est laissée à l'autorité compétente, laquelle peut décider de traiter la plainte, malgré que les faits se soient produits plus d'un an avant l'introduction de la réclamation ou que la plainte n'ait pas été complétée comme le requiert l'article 3.

Article 5

Cet article fixe les règles générales de la procédure de traitement des plaintes. Il est prévu que l'autorité compétente accuse réception de la plainte sans délai. Elle informe dans le mois de la réception de la plainte le plaignant de sa décision de traiter la plainte ou non. La plainte doit être traitée dans les 8 à 12 semaines de la réception de la plainte, selon que l'autorité décide ou non d'entendre le plaignant ou de demander des compléments d'information. La décision de ne pas traiter la plainte doit être motivée, particulièrement au regard de l'article 4.

Le Conseil supérieur de la Justice est institué instance de contrôle externe, de recours de troisième ligne. Le citoyen mécontent peut lui adresser sa plainte lorsqu'il n'est pas satisfait de la réponse du service plaintes interne à la juridiction ou lorsque la juridiction concernée omet, sans justification, de lui répondre dans le délai qui lui est imparti.

Article. 6

Chaque juridiction établit sa propre procédure de règlement interne des plaintes, en se conformant aux règles générales établies par la présente proposition. Une grande latitude est laissée aux juridictions quant à la forme que peut prendre le «service plaintes»: il peut se présenter sous la forme d'un fonctionnaire, d'un service plaintes ou d'un management de plaintes. Cette personne ou cette instance enregistre les plaintes et assure leur suivi dans le respect d'une procédure claire. Les plaintes font l'objet d'une publication annuelle.

Article 7

Le Conseil supérieur de la Justice joue le rôle centralisateur qui doit être le sien selon le vœu du législateur, en recevant chaque année un rapport des plaintes déposées tant auprès des juridictions qu'auprès du département Justice et du ministre de la Justice.

Article 8

Cet article modifie l'article 259*bis*-15 du Code judiciaire sur plusieurs points.

D'abord, il consacre l'interprétation souple que le Conseil supérieur a jusqu'à présent défendue en ce qui concerne ses compétences.

ment ...), indien de klager zijn klacht niet binnen de wettelijke termijn heeft aangevuld. In beide laatste gevallen behoudt de bevoegde overheid enige appreciatieruimte. Ze kan beslissen de klacht te behandelen, hoewel de feiten zich meer dan een jaar vóór het indienen van de klacht hebben voorgedaan of de klacht niet werd aangevuld zoals artikel 3 oplegt.

Artikel 5

Dit artikel legt de algemene regels vast van de procedure van klachtenbehandeling. De bevoegde overheid geeft onverwijld bericht van ontvangst van de klacht. Binnen een maand na ontvangst van de klacht deelt ze de klager haar beslissing mee de klacht al dan niet te behandelen. De klacht moet worden behandeld binnen 8 à 12 weken na ontvangst, al naargelang de overheid beslist de klager al dan niet te horen of aanvullende informatie te vragen. De beslissing om de klacht niet te behandelen moet gemotiveerd zijn, vooral in het licht van artikel 4.

De Hoge Raad voor de Justitie zal fungeren als externe controle-instantie of derdelijnsvoorziening. De ontevreden burger kan er met zijn klacht terecht wanneer het antwoord van de interne klachtendienst van het rechtsgebied hem geen voldoening schenkt of wanneer het rechtscollege zonder verantwoording verzuimt hem binnen de opgelegde termijn te antwoorden.

Artikel 6

Elk rechtsgebied stelt een eigen procedure van interne klachtenbehandeling vast, overeenkomstig de algemene regels van dit voorstel. De rechtsgebieden hebben een grote bewegingsvrijheid om te bepalen welke vorm de «klachtendienst» moet hebben: het kan gaan om een ambtenaar, een klachtendienst of klachtenmanagement. Die persoon of die instantie registreert de klachten en zorgt voor de behandeling ervan met naleving van welbepaalde procedureregels. Over de klachten wordt een jaarverslag gepubliceerd.

Artikel 7

De Hoge Raad voor de Justitie speelt de centrale rol die de wetgever hem heeft willen toebeden, door elk jaar een verslag te ontvangen over de klachten die zijn ingediend zowel bij de rechtsgebieden als bij het departement Justitie en bij de minister van Justitie.

Artikel 8

Dit artikel wijzigt artikel 259*bis*-15 van het Gerechtelijk Wetboek op verscheidene punten.

In eerste instantie bevestigt het de soepele interpretatie die de Hoge Raad tot nu toe heeft verdedigd inzake zijn bevoegdheden.

Il va de soi que le Conseil supérieur étant amené désormais à jouer un véritable rôle d'instance de recours des décisions prises en matière de traitement des plaintes aux échelons intermédiaires, ses compétences ne doivent pas être interprétées de manière restrictive sous peine de voir ce recours réduit à néant.

Le Conseil supérieur peut donc traiter tant des plaintes qui concernent un comportement individuel d'un membre de l'ordre judiciaire, comportement pris au sens large, que des plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Comment concilier cette compétence «élargie» avec l'article 259bis-15, § 3, 1^o, du Code judiciaire, qui dispose que le Conseil supérieur ne peut traiter aucune plainte «relevant des compétences d'ordre pénal ou disciplinaire d'autres instances»? Cette restriction doit, en réalité, être interprétée souplesment comme l'a rappelé le Conseil supérieur dans son rapport annuel 2001 et comme veut le confirmer maintenant l'article 8 de la présente proposition: ainsi, ce n'est que lorsqu'une procédure disciplinaire est en cours concernant un comportement déterminé que la plainte ne sera pas traitée. Par ailleurs, bien qu'une plainte concernant un comportement inapproprié au cours du processus judiciaire relève de la compétence disciplinaire du chef de corps, elle n'exclut pas toute demande d'explication du Conseil supérieur. Au regard de sa mission consistant à rétablir la confiance du citoyen dans la Justice, le Conseil supérieur ne peut en effet afficher de position trop formaliste. Ses interventions consistent non seulement à rendre un avis, mais aussi à informer le plaignant sur tous les aspects de sa plainte.

L'article 8 précise également la compétence subsidiaire jouée par le Conseil supérieur de la Justice. Celui-ci ne traitera pas la plainte lorsque le plaignant n'a manifestement accompli aucune démarche pour obtenir satisfaction auprès de l'autorité judiciaire concernée, en suivant la procédure interne de règlement des plaintes qui est d'application. Cette précision que l'on retrouve aux articles 8 et 9 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, vise précisément à faire en sorte que les problèmes soulevés par la plainte puissent, dans la mesure du possible, être résolus à «l'échelon le plus bas» et de la manière la plus accessible pour le citoyen dans le respect d'une procédure claire et transparente (Rapport annuel 2001 du Conseil supérieur de la Justice, p. 195). Ce n'est qu'en dernière instance que le Conseil supérieur interviendra et jouera, le cas échéant, le rôle de médiateur que la présente proposition lui confie.

Clotilde NYSENS.

*
* *

Duidelijk is dat de bevoegdheden van de Hoge Raad niet restrictief mogen worden geïnterpreteerd, nu hij een volwaardige rol als beroepsinstantie krijgt tegen beslissingen inzake klachtenbehandelingen op het tussenniveau. Anders wordt het een slag in het water.

De Hoge Raad kan dus zowel klachten in verband met het individuele optreden van een lid van de rechterlijke orde — het gaat hierbij om optreden in de ruime zin — als klachten in verband met de werking van de rechterlijke orde behandelen.

Hoe valt die verruimde bevoegdheid in overeenstemming te brengen met artikel 259bis-15, § 3, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, dat zegt dat de Hoge Raad geen klachten mag behandelen «die behoren tot de strafrechtelijke of tuchtrechtelijke bevoegdheid van andere overheden»? Eigenlijk moet die beperking soepel worden geïnterpreteerd, zoals de Hoge Raad heeft herhaald in zijn jaarverslag van 2001. Het voorgestelde artikel 8 wil dat thans bevestigen: pas wanneer er een tuchtprocedure tegen een bepaald optreden loopt wordt de klacht niet behandeld. Overigens sluit het feit dat de korpschef bevoegd is voor ongepast optreden in de loop van de procedure niet uit dat de Hoge Raad om uitleg vraagt. Gezien zijn opdracht om het vertrouwen van de burger in Justitie te herstellen, mag de Hoge Raad zich immers niet al te formalistisch opstellen. Hij treedt niet alleen op om advies te verstrekken, maar ook om de klager te informeren over alle aspecten van zijn klacht.

In artikel 8 staat ook dat de Hoge Raad voor de Justitie subsidiair bevoegd is. Hij behandelt de klacht niet wanneer de klager kennelijk geen stappen heeft gedaan om genoegdoening te krijgen van de betreffende gerechtelijke overheid, door de geldende interne procedure voor klachtenbehandeling te volgen. Die bepaling, die ook voorkomt in de artikelen 8 en 9 van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, strekt er toe er juist voor te zorgen dat de door de klacht aangehaalde problemen in de mate van het mogelijke op «het laagste niveau» worden behandeld en zo dicht mogelijk bij de burger, met inachtneming van een welbepaalde, doorzichtige procedure (Jaarverslag 2001 van de Hoge Raad voor de Justitie, blz. 199). Alleen in laatste instantie treedt de Hoge Raad op en in voorkomend geval neemt hij de rol van ombudsman op zich, die dit voorstel hem opdraagt.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

§ 1. Sans préjudice du droit à l'aide juridique de première ligne dispensée par les organisations d'aide juridique et les avocats, toute personne intéressée peut introduire une plainte auprès de l'autorité compétente pour la juridiction concernée, au sujet d'un comportement d'un membre de l'ordre judiciaire ou du fonctionnement de l'ordre judiciaire.

La personne concernée effectue cette démarche avant de s'en référer au Conseil supérieur de la Justice selon la procédure prévue à l'article 259*bis*-15 du Code judiciaire.

Si la personne concernée dispose d'un avocat, elle le consulte avant d'introduire sa plainte et lui remet, le cas échéant, copie de sa plainte.

§ 2. Par membre de l'ordre judiciaire, on entend les membres des cours et tribunaux tels que visés au livre I^{er} de la deuxième partie du Code judiciaire, ainsi que les personnes qui travaillent sous l'autorité de ces membres, à l'exception des membres visés au chapitre *Vbis* du titre VI du livre I^{er} de la deuxième partie du même Code.

Art. 3

La plainte est introduite par écrit auprès de l'autorité compétente, signée et datée par le plaignant ou son mandataire. Elle contient l'identité complète du plaignant, ainsi qu'une description succincte des faits.

Le cas échéant, la plainte fera mention des références du tribunal concerné, du numéro de la chambre, et éventuellement du numéro de notice et de l'identité du juge qui traite le dossier ou de la personne ou des personnes en cause.

Art. 4

L'autorité compétente refuse de traiter une plainte :

1^o portant sur le contenu ou la motivation d'une décision judiciaire;

2^o faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites pénales ou disciplinaires en cours;

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

§ 1. Onverminderd het recht op eerstelijnsbijstand verstrekt door de organisaties voor rechtsbijstand en door de advocaten, kan elke belanghebbende bij de overheid die bevoegd is voor het betreffende rechtsgebied een klacht indienen in verband met de handelingen van een lid van de rechterlijke orde of met de werking van de rechterlijke orde.

De belanghebbende doet die stap vóór hij zich richt tot de Hoge Raad voor de Justitie volgens de procedure in artikel 259*bis*-15 van het Gerechtelijk Wetboek.

Indien de belanghebbende een advocaat heeft, consulteert hij hem vóór hij een klacht indient en in voorkomend geval overhandigt hij hem een afschrift van zijn klacht.

§ 2. Met lid van de rechterlijke orde wordt bedoeld de leden van de hoven en rechtbanken zoals bedoeld in boek I van het tweede deel van het Gerechtelijk Wetboek, alsook de personen die onder het gezag van die leden werken, behalve de leden bedoeld in hoofdstuk *Vbis* van titel VI van boek I van het tweede deel van hetzelfde Wetboek.

Art. 3

De klacht wordt schriftelijk ingediend bij de bevoegde overheid. Zij wordt ondertekend en gedagtekend door de klager of door zijn gemachtigde. Ze vermeldt de volledige identiteit van de klager en bevat een bondige beschrijving van de feiten.

In voorkomend geval vermeldt de klacht de betreffende rechtbank, het nummer van de kamer en eventueel het notitienummer en de identiteit van de rechter die het dossier behandelt, of van de betreffende persoon of personen.

Art. 4

De bevoegde overheid weigert een klacht in behandeling te nemen :

1^o met betrekking tot de inhoud of de motivering van een rechterlijke beslissing;

2^o waarover een onderzoek loopt of waarvoor een strafrechtelijke of tuchtrechtelijke vervolging aan de gang is;

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

4° qui a déjà été traitée et ne contient aucun nouvel élément, à condition que la procédure de règlement interne des plaintes de la juridiction concernée ait été appliquée;

5° qui est manifestement non fondée.

L'autorité compétente peut refuser de traiter une plainte :

1° portant sur des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la plainte;

2° qui ne répond pas aux conditions de l'article 3, à condition que le plaignant ait eu la possibilité de compléter sa plainte dans un délai ne pouvant excéder 15 jours à dater de la réception de celle-ci.

Art. 5

§ 1. L'autorité compétente accuse réception de la plainte sans délai, en mentionnant la date de réception de celle-ci. Elle informe, dans le même temps, le plaignant de sa décision de traiter ou non la réclamation et lui envoie copie de la procédure interne de règlement des plaintes.

La décision de ne pas traiter la plainte est motivée. Le cas échéant, l'autorité compétente indique l'instance compétente à laquelle la plainte a été renvoyée.

§ 2. Lorsque l'autorité compétente décide de traiter la plainte, toute décision est rendue dans les 8 semaines à dater de la réception de la plainte.

Le cas échéant, l'autorité compétente peut décider d'entendre le plaignant ou demander des compléments d'information. Dans ce cas, le délai de 8 semaines peut être porté à 12 semaines.

§ 3. Toute personne peut adresser sa plainte au Conseil supérieur de la Justice lorsqu'il n'est pas satisfait de la réponse formulée par l'autorité compétente ou lorsque celle-ci omet de répondre dans le délai requis sans justification. Dans ce cas, la procédure visée à l'article 259bis-15 du Code judiciaire est d'application.

Art. 6

Chaque juridiction établit, pour ce qui la concerne, une procédure interne de règlement des plaintes conformément à la présente loi. Cette procédure désigne notamment l'autorité compétente chargée d'enregistrer et d'assurer le suivi des plaintes introduites. Les plaintes enregistrées font l'objet d'une publication annuelle.

3° waarvan het doel via het aanwenden van een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel kan of kon worden bereikt;

4° die reeds is behandeld en geen enkel nieuw element bevat, op voorwaarde dat de procedure voor interne klachtenbehandeling van het betrokken rechtscollege is toegepast;

5° die kennelijk ongegrond is.

De bevoegde overheid kan weigeren een klacht in behandeling te nemen :

1° over feiten die zich meer dan één jaar voor het indienen van de klacht hebben voorgedaan;

2° die niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 3, op voorwaarde dat de klager de mogelijkheid heeft gekregen zijn klacht aan te vullen binnen een termijn van ten hoogste 15 dagen vanaf ontvangst van de klacht.

Art. 5

§ 1. De bevoegde overheid bericht onverwijld ontvangst van de klacht en vermeldt hierbij de datum waarop ze de klacht heeft ontvangen. Tegelijk deelt ze de klager haar beslissing mee om de klacht al dan niet te behandelen en zendt ze hem een afschrift van de interne procedure voor klachtenbehandeling.

De beslissing om de klacht niet te behandelen wordt met redenen omkleed. In voorkomend geval vermeldt de bevoegde overheid de bevoegde instantie waaraan de klacht werd doorgezonden.

§ 2. Wanneer de bevoegde overheid beslist de klacht te behandelen, wordt elke beslissing genomen binnen acht weken vanaf ontvangst van de klacht.

In voorkomend geval kan de bevoegde overheid beslissen de klager te horen of aanvullende informatie vragen. In dat geval kan de termijn van acht weken worden verlengd tot twaalf weken.

§ 3. Eenieder kan zich met zijn klacht tot de Hoge Raad voor de Justitie wenden wanneer het antwoord van de bevoegde overheid hem geen genoegdoening schenkt of wanneer ze zonder verantwoording verzuimt hem binnen de gestelde termijn te antwoorden. In dat geval is de procedure in artikel 259bis-15 van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing.

Art. 6

Elk rechtsgebied stelt voor zichzelf een procedure voor interne klachtenbehandeling op overeenkomstig deze wet. Die procedure wijst de bevoegde overheid aan die wordt belast met het registreren en het behandelen van ingediende klachten. De geregistreerde klachten worden opgenomen in een jaarverslag.

Art. 7

Chaque année, tant les juridictions que la direction des affaires juridiques et administratives du département Justice et que le ministre de la Justice font rapport de leur politique de traitement de plaintes au Conseil supérieur de la Justice.

Art. 8

À l'article 259*bis*-15 du Code judiciaire, inséré par la loi du 22 décembre 1998, sont apportées les modifications suivantes :

A) le § 1^{er} est complété comme suit : «ou le comportement d'un membre de l'ordre judiciaire».

B) le § 3, alinéa 1^{er}, est complété par la disposition suivante :

«6^o lorsque le plaignant n'a manifestement accompli aucune démarche pour obtenir satisfaction auprès de l'autorité judiciaire concernée, conformément à la loi du ... instaurant une procédure de règlement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire et modifiant l'article 259*bis*-15 du Code judiciaire.»

C) au § 6, l'alinéa suivant est introduit entre les alinéas 1^{er} et 2 :

«Le cas échéant, elles s'efforcent de concilier les points de vue du plaignant et de l'instance concernée.»

24 septembre 2003.

Clotilde NYSENS.

Art. 7

Elk jaar brengen de rechtsgebieden, de directie juridische en administratieve zaken van het departement Justitie en de minister van Justitie bij de Hoge Raad voor de Justitie verslag uit over hun klachtenbehandelingsbeleid.

Art. 8

Artikel 259*bis*-15 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 22 december 1998, wordt gewijzigd als volgt :

A) In § 1 worden de woorden «of over de handelingen van een lid van de rechterlijke orde» ingevoegd tussen de woorden «over de werking van de rechterlijke orde» en de woorden «en verzekert de opvolging ervan».

B) § 3, eerste lid, wordt aangevuld als volgt :

«6^o wanneer de klager kennelijk geen enkele stap heeft gedaan om bij de betreffende bevoegde gerechtelijke overheid genoegdoening te krijgen, overeenkomstig de wet van ... tot invoering van een procedure van klachtenbehandeling binnen de rechterlijke orde en tot wijziging van artikel 259*bis*-15 van het Gerechtelijk Wetboek.»

C) in § 6, wordt tussen het eerste en tweede lid het volgende lid ingevoegd :

«In voorkomend geval pogen ze de standpunten van de klager en betrokken instantie te verzoenen.»

24 september 2003.