

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

14 MARS 2006

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

AMENDEMENTS

N° 1 DE MME NYSSENS

Art. 2

Apporter à cet article les modifications suivantes :

A. À l'alinéa 1^{er} du §1^{er}, insérer les mots « auprès du Conseil supérieur de la justice » après les mots « la juridiction concernée ».

B. Au même § supprimer l'alinéa 2.

C. Compléter l'article par un §3, rédigé comme suit :

« §3. Par plainte relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire, on entend la dénonciation d'une situation où le service rendu aux justiciables n'est pas conforme à ce que ces derniers sont légitimement en droit d'attendre du service public offert par l'ordre judiciaire. »

Voir:

Documents du Sénat :

3-286 - 2003/2004 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme Nyssens.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

14 MAART 2006

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

AMENDEMENTEN

Nr. 1 VAN MEVROUW NYSSENS

Art. 2

Dit artikel wijzigen als volgt :

A. In het eerste lid van § 1 na de woorden « het betreffende rechtsgebied » de woorden « of bij de Hoge Raad voor de Justitie » invoegen;

B. Het tweede lid van § 1 doen vervallen;

C. Het artikel aanvullen met een §3, luidende :

« §3. Met klacht over de werking van de rechterlijke orde wordt bedoeld het aanklagen van situaties waarin de aan de rechtzoekenden verleende dienst niet overeenstemt met wat zij mogen verwachten van de openbare dienstverlening door de rechterlijke orde. »

Zie:

Stukken van de Senaat :

3-286 - 2003/2004 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Nyssens.

Justification

A. Compte tenu de l'avis rendu par le Conseil supérieur de la justice le 22 février 2006, il convient d'élargir les possibilités offertes aux citoyens quant aux lieux où ceux-ci peuvent déposer les plaintes au sujet du comportement d'un membre de l'ordre judiciaire ou au dysfonctionnement de l'ordre judiciaire. Le citoyen est donc libre d'adresser sa plainte où il le souhaite, même si idéalement les citoyens devraient adresser toutes leurs plaintes à ce sujet directement au Conseil supérieur de la justice, ce dernier agissant en tant que bureau centralisateur des plaintes.

B. L'article 259bis-15 du Code judiciaire traite de la procédure à suivre pour le traitement d'une plainte concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire devant les commissions d'avis et d'enquête du Conseil supérieur de la justice. Suite à l'avis fourni par le Conseil supérieur, le justiciable pourrait dorénavant se présenter devant toute juridiction de son choix, y compris le Conseil supérieur lui-même afin d'adresser une plainte. Le justiciable n'est donc pas obligé de passer obligatoirement par la juridiction concernée par la plainte avant de pouvoir s'en remettre au Conseil supérieur, chargé du suivi et du traitement des plaintes. Néanmoins, un traitement échelonné des plaintes permet d'une part une responsabilisation des membres de l'ordre judiciaire et, d'autre part, une manière plus accessible pour les citoyens d'obtenir justice.

C. L'insertion dans le texte de loi d'une définition de la notion de plainte a pour but d'identifier plus clairement les dysfonctionnements, au sens large, que l'on peut rencontrer au sein du fonctionnement de l'ordre judiciaire. La définition qui en est donnée permet ainsi de recouvrir de nombreuses situations, outre la recherche d'une faute ou de la responsabilité d'un magistrat, telles que « le mauvais fonctionnement d'un service, la formulation malheureuse d'une législation, l'existence d'instructions contradictoires, les habitudes, les effets inattendus de dispositions légales ... » comme le rappelle le Conseil supérieur dans son avis du 22 février 2006.

N° 2 DE MME NYSSENS

Art. 5

Apporter à cet article les modifications suivantes :

A. Compléter le § 1^{er} par un alinéa 3, rédigé comme suit :

« Toute instance ou autorité qui réceptionne une plainte relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire est tenue de la communiquer au Conseil supérieur de la justice. Après l'enregistrement de la plainte, le Conseil supérieur adresse celle-ci à l'autorité compétente afin que cette dernière la traite. Il en informe, dans le même temps, le plaignant. »

B. Au § 2, alinéa premier, remplacer les mots « dans les huit semaines » par les mots « dans les trois mois »

C. À l'alinéa 2 du même §, remplacer les mots « de 8 semaines peut être porté à 12 semaines. » par les mots « de 12 semaines peut être porté à 16 semaines. »

Verantwoording

A. Volgens het advies van de Hoge Raad voor de Justitie van 22 februari 2006 moet de burger zijn klachten in verband met de handelingen van een lid van de rechterlijke orde of met de werking van de rechterlijke orde op meerdere plaatsen kunnen indienen. De burgers kunnen hun klachten dus indienen waar ze willen, al zouden zij hun klachten in principe best richten tot de Hoge Raad voor de Justitie die dan als centraal klachtenbureau kan optreden.

B. Artikel 259bis-15 van het Gerechtelijk Wetboek stelt de procedure vast voor de behandeling van klachten over de werking van de rechterlijke orde door de advies- en onderzoekscommissies van de Hoge Raad voor de Justitie. Als het advies van de Hoge Raad wordt gevolgd, kan de rechtzoekende zijn klacht voortaan indienen bij het rechtscollege van zijn keuze, met inbegrip van de Hoge Raad zelf. De rechtzoekende is dus niet langer verplicht om eerst langs het rechtscollege waarop de klacht betrekking heeft te passeren alvorens zich te wenden tot de Hoge Raad, die belast is met de follow up en behandeling van de klachten. Een gefaseerde behandeling van de klachten zal de leden van de rechterlijke orde echter meer conforteren met hun verantwoordelijkheden en zorgt ervoor dat de burgers hun rechten makkelijker kunnen doen gelden.

C. Het invoeren van een definitie van het concept klacht in deze wettekst heeft tot doel de disfuncties -in de ruime zin van het woord- die de werking van de rechterlijke orde kunnen aantasten, duidelijker te identificeren. De gekozen definitie kan, behalve op het zoeken naar een persoonlijke fout of verantwoordelijkheid van de magistraat, ook slaan op andere aspecten, bijvoorbeeld « de werking van de dienst, de ongelukkige formulering van wetgeving, het bestaan van tegenstrijdige instructies, gewoontes of wettelijke bepalingen ... » zoals de Hoge Raad stelt in zijn advies van 22 februari 2006.

Nr. 2 VAN MEVROUW NYSSENS

Art. 5

Dit artikel wijzigen als volgt :

A. Paragraaf 1 aanvullen met een derde lid, luidende :

« Elke instantie of overheid die een klacht over de werking van de rechterlijke orde ontvangt, deelt deze mee aan de Hoge Raad voor de Justitie. Na de klacht te hebben geregistreerd, zendt de Hoge Raad ze naar de bevoegde overheid voor behandeling. Tegelijk brengt de Hoge Raad de klager hiervan op de hoogte. »

B. In het eerste lid van § 2 de woorden « binnen acht weken » vervangen door de woorden « binnen drie maanden ».

C. In het tweede lid van dezelfde paragraaf de woorden « kan de termijn van 8 weken worden verlengd tot 12 weken » vervangen door de woorden « kan de termijn van 12 weken worden verlengd tot 16 weken. ».

D. Compléter le même § par un alinéa 3, rédigé comme suit :

« L'autorité compétente informe, dans le même temps, le Conseil supérieur de la justice ainsi que le justiciable de sa décision. »

E. Remplacer le § 3 par ce qui suit :

« § 3. Toute personne peut adresser sa plainte au Conseil supérieur de la justice, soit en première ligne, soit lorsqu'il n'est pas satisfait de la réponse formulée par l'autorité compétente ou que celle-ci omet de répondre dans le délai requis sans justification. Dans ce cas, la procédure de l'article 259bis-15 du Code judiciaire, tel que modifié par l'article 8 de la présente loi, est d'application.

Le Conseil supérieur de la justice reçoit, enregistre, et analyse le suivi et le traitement des plaintes et peut, le cas échéant, émettre des recommandations. Les recommandations sont de nature spécifique ou de nature générale. »

Justification

A. Le Conseil supérieur de la justice dénonçant l'absence persistante de centralisation des plaintes, celui-ci se propose de fonctionner en tant que service centralisateur, organe unique chargé de l'enregistrement, du suivi et du traitement éventuel des plaintes. Le but de l'instauration de ce service public central des plaintes est d'assurer aux justiciables, dans la mesure du possible, une prise en charge correcte et concrète de leur plainte par un observateur indépendant afin d'aboutir à une solution finale capable de remédier aux griefs formulés. Grâce à cette fonction centralisatrice des plaintes, le Conseil supérieur de la justice dispose d'un aperçu global des plaintes relatives à l'ordre judiciaire et améliore donc la relation entre citoyens et pouvoir judiciaire. Le constituant et le législateur, lors de la création du Conseil supérieur de la justice, semblaient déjà confier à ce nouvel organe la centralisation des plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire (ainsi que le traitement de ces plaintes au vu de l'article 259bis-15, § 3 du C.Jud.), en déchargeant ainsi des instances telles que le Service d'accueil et d'information du Département de la Justice. Supprimer ou modifier ces compétences irait donc à l'encontre de l'intention même des pouvoirs législatif et constituant. Le Constituant a également rappelé dans l'article 151, § 3, 8° de la Constitution que le Conseil supérieur est compétent pour recevoir et assurer le suivi des plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire. Ces compétences sont donc suffisantes pour intervenir efficacement en matière de plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire.

B. Compte tenu de la procédure nouvellement proposée, il semble que le délai de trois mois soit plus approprié pour traiter la plainte du justiciable, sachant que celle-ci doit être enregistrée préalablement par le Conseil supérieur, puis traitée par la juridiction concernée.

C. Puisque le Conseil supérieur de la justice est en charge du suivi des plaintes, il est logique que les instances ou autorités compétentes transmettent leurs décisions au Conseil supérieur de la justice afin que celui-ci puisse s'assurer que le justiciable ait reçu une solution au problème soulevé.

D. Dezelfde paragraaf aanvullen met een derde lid, luidende :

« De bevoegde overheid deelt haar beslissing tegelijk mee aan de Hoge Raad voor de Justitie en aan de rechtzoekende. »

E. Paragraaf 3 vervangen als volgt :

« § 3. Eenieder kan zich met zijn klacht tot de Hoge Raad voor de Justitie wenden, hetzij in eerste lijn, hetzij 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 van artikel 259bis-15 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals gewijzigd door artikel 8 van deze wet, van toepassing.

De Hoge Raad ontvangt, registreert en analyseert de follow up en de behandeling van de klachten en kan, in voorkomend geval, aanbevelingen doen. De aanbevelingen zijn van specifieke of algemene aard. »

Verantwoording

A. De Hoge Raad voor de Justitie betreurt dat er nog steeds geen werk is gemaakt van de centralisatie van de klachten en stelt voor om zelf op te treden als centraliserende dienst, dat wil zeggen als enige dienst die belast is met de registratie, follow up en eventuele behandeling van de klachten. Het oprichten van zo'n centrale klachtendienst heeft tot doel om de rechtzoekenden in de mate van het mogelijke een correcte en concrete behandeling van hun klacht door een onafhankelijke waarnemer te garanderen zodat er een eindoplossing wordt gevonden voor hun problemen. Door de klachten te centraliseren heeft de Hoge Raad voor de Justitie een algemeen overzicht van de klachten over de rechterlijke orde en kan hij de betrekkingen tussen de burger en de rechterlijke macht verbeteren. Bij de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie leken de grondwetgever en de wetgever het nieuwe orgaan reeds te belasten met de centralisatie van klachten over de werking van de rechterlijke orde (alook met de behandeling van die klachten op basis van artikel 259bis-15, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek). Het was de bedoeling om instanties als de Dienst Onthaal en Voorlichting van het Departement Justitie te ontlasten. Deze bevoegdheden afschaffen of wijzigen, zou dus strijdig zijn met de wil van de wetgever en de grondwetgever. De grondwetgever heeft er in artikel 151, § 3, 8°, van de Grondwet ook aan herinnerd dat de Hoge Raad bevoegd is om klachten over de werking van de rechterlijke orde te ontvangen en de behandeling ervan te volgen. Die bevoegdheden volstaan dus voldoende om efficiënt op te treden ten aanzien van klachten over de werking van de rechterlijke orde.

B. Gelet op de nieuwe, voorgestelde procedure lijkt een termijn van drie maanden meer geschikt om de klacht van een rechtzoekende te behandelen, aangezien die eerst moet worden geregistreerd door de Hoge Raad en vervolgens behandeld door het betrokken rechtscollege.

C. Aangezien de Hoge Raad voor de Justitie belast is met de follow up van de klachten is het logisch dat de bevoegde instanties of overheden hun beslissingen aan de Hoge Raad voor de Justitie meedelen opdat die zich ervan kan vergewissen dat de rechtzoekende een oplossing is geboden voor het gerezen probleem.

D. Compte tenu du délai imposé à l'autorité compétente pour rendre sa décision, un délai de quatre semaines supplémentaires est dorénavant d'application au cas où elle chercherait à entendre le plaignant ou à obtenir des compléments d'informations.

E. En donnant la possibilité au justiciable de s'adresser au Conseil supérieur de la justice dans certaines circonstances, on lui permet ainsi qu'il soit procédé à une seconde lecture de sa plainte ou à l'analyse du traitement qu'elle avait reçu en première ligne. Le Conseil supérieur peut alors exercer une sorte de fonction de médiateur afin d'assurer le lien entre le justiciable et le monde judiciaire en vue d'offrir une solution au problème soulevé.

Le Conseil supérieur de la justice estime, que s'il est doté de la compétence d'enregistrer, suivre et traiter éventuellement les plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire au sens large, cela permettra de répondre à la demande récurrente des citoyens d'avoir recours à une procédure uniforme et transparente de traitement des plaintes. Le Conseil supérieur, étant dorénavant considéré comme le service centralisateur des plaintes et en vertu des compétences qui lui sont reconnues par l'article 151 § 3 de la Constitution, peut émettre des recommandations. Il peut émettre des recommandations de deux types. Outre les recommandations spécifiques que le Conseil supérieur de la justice peut formuler dans le cadre d'une plainte particulière lorsqu'il agit en tant que médiateur entre le citoyen et la justice, celui-ci peut également formuler des recommandations générales concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire adressées aux instances concernées et au ministre de la Justice, afin d'améliorer le service public offert par l'ordre judiciaire.

N° 3 DE MME NYSSSENS

Art. 6

Remplacer la deuxième phrase de cet article par ce qui suit :

« Le Conseil supérieur est chargé d'enregistrer et d'assurer le suivi des plaintes introduites. »

Justification

Le Conseil supérieur étant désormais chargé de la mission de centraliser les plaintes, il n'appartient plus à chaque autorité d'enregistrer et d'assurer le suivi des plaintes introduites en son sein.

N° 4 DE MME NYSSSENS

Art. 8

Remplacer cet article par ce qui suit :

« Art. 8. — À l'article 259bis-15 du Code judiciaire, inséré par la loi du 22 décembre 1998, sont apportées les modifications suivantes :

A) le § 1^{er} est remplacé par ce qui suit : « Chaque commission d'avis et d'enquête reçoit et assure le suivi des plaintes concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire ou le comportement d'un membre de l'ordre judiciaire et formule des recommandations à partir de plaintes individuelles. »

D. Gezien de termijn die de bevoegde overheid wordt opgelegd om haar beslissing te nemen, geldt voortaan een termijn van vier bijkomende weken wanneer zij de klager wil horen of meer informatie wil verzamelen.

E. Door de rechtzoekende in bepaalde omstandigheden de mogelijkheid te geven om zich tot de Hoge Raad voor de Justitie te wenden, kan zijn klacht een tweede keer worden onderzocht of kan de behandeling in eerste lijn van de klacht worden geanalyseerd. De Hoge Raad treedt dan op als een soort bemiddelaar die het contact tussen de rechtzoekende en de rechterlijke macht moet bevorderen zodat een oplossing kan worden gevonden voor het gezeten probleem.

De Hoge Raad voor de Justitie meent dat als hij bevoegd wordt gemaakt om klachten aangaande de werking van de rechterlijke orde -in de ruime zin van het woord- te registreren, te volgen en eventueel te behandelen, dit een antwoord zal bieden op de steeds terugkerende vraag van de burger om een uniforme en transparante procedure voor de behandeling van klachten. De Hoge Raad, die dan wordt beschouwd als de centrale klachtendienst, kan overeenkomstig de bevoegdheden die hem zijn verleend door artikel 151, § 3, van de Grondwet, ook aanbevelingen doen. Hij kan twee soorten aanbevelingen doen : specifieke aanbevelingen in het kader van een bepaalde klacht, wanneer hij optreedt als bemiddelaar tussen de burger en het gerecht, en algemene aanbevelingen over de werking van de rechterlijke orde ten behoeve van de betrokken instanties en de minister van Justitie teneinde de openbare dienstverlening door de rechterlijke orde te verbeteren.

Nr. 3 VAN MEVROUW NYSSSENS

Art. 6

De tweede volzin van dit artikel vervangen als volgt :

« De Hoge Raad is belast met de registratie en de follow up van de klachten. »

Verantwoording

Voortaan centraliseert de Hoge Raad de klachten zodat niet elke overheid de klachten die zij ontvangt moet registreren en volgen.

Nr. 4 VAN MEVROUW NYSSSENS

Art. 8

Dit artikel vervangen als volgt :

« Art. 8. — In artikel 259bis-15 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 22 december 1998, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) Paragraaf 1 wordt vervangen als volgt : « Elke advies- en onderzoekscommissie ontvangt de klachten over de werking van de rechterlijke orde of over de handelingen van een lid van de rechterlijke orde en zorgt voor de follow up ervan. Zij doet aanbevelingen op basis van individuele klachten. »

Par plainte relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire, on entend la dénonciation d'une situation où le service rendu aux justiciables n'est pas conforme à ce que ces derniers sont légitimement en droit d'attendre du service public offert par l'ordre judiciaire. »

B) le § 2 est complété par un alinéa 2, libellé comme suit: « Toute autorité ou instance qui reçoit une plainte est tenue de la transmettre au Conseil supérieur de la justice. Le conseil supérieur reçoit la plainte, l'enregistre et l'adresse aux autorités compétentes. Il en informe, dans le même temps, le citoyen. »

C) 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 259bis-15 du Code judiciaire. »

D) le § 4 est remplacé par ce qui suit: « Les plaintes traitées par les commissions d'avis et enquête concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire sont transmises au chef de corps de la juridiction et des chefs de corps ou supérieurs hiérarchiques des personnes qui font l'objet de la plainte, lesquels informent le Conseil supérieur dans un délai de trois mois de la suite réservée à la plainte. »

E) au § 6, l'alinéa suivant est inséré 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. »

F) l'alinéa 2 du § 6 est remplacé par ce qui suit: « Lorsque la plainte est fondée, les commissions d'avis et d'enquête peuvent formuler des recommandations soit spécifiques au cas d'espèce afin d'offrir une solution au problème soulevé, soit générales sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire et visant à en améliorer le fonctionnement général. Les commissions d'avis et d'enquête adressent ces recommandations aux instances concernées et au ministre de la Justice. »

Justification

Il convient de modifier l'article du Code judiciaire relatif au traitement des plaintes en vue d'en assurer la cohérence avec les modifications proposées.

Clotilde NYSENS.

Met klacht over de werking van de rechterlijke orde, wordt bedoeld het aanklagen van situaties waarin de aan de rechtzoekenden verleende dienst niet overeenstemt met wat zij mogen verwachten van de openbare dienstverlening door de rechterlijke orde.

B) Paragraaf 2 wordt aangevuld met een tweede lid, luidende: « Elke overheid of instantie die een klacht ontvangt, deelt deze mee aan de Hoge Raad voor de Justitie. De Hoge Raad ontvangt de klacht, registreert ze en zendt ze naar de bevoegde overheden. Tegelijk brengt hij de burger hiervan op de hoogte. »

C) Paragraaf 3, eerste lid, wordt aangevuld als volgt :

« 6^o wanneer de klager kennelijk niets heeft ondernomen 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 259bis-15 van het Gerechtelijk Wetboek. »

D) Paragraaf 4 wordt vervangen als volgt: « De klachten over de werking van de rechterlijke orde die de advies- en onderzoekscommissies zelf behandelen, worden ter kennis gebracht van de korpschef van het rechtscollege en van de korpschefs of hiërarchische meerderen van de personen op wie de klacht betrekking heeft. Die korpschefs en die hiërarchische meerderen brengen de Hoge Raad binnen een termijn van drie maanden op de hoogte van het gevolg dat aan de klacht is gegeven. »

E) In § 6, wordt tussen het eerste en het tweede lid, het volgende lid ingevoegd :

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

F) Het tweede lid van § 6 wordt vervangen als volgt: « Bij gegronde klachten, kunnen de advies- en onderzoekscommissies hetzij specifieke aanbevelingen doen met betrekking tot het voorliggende geval ter oplossing van het gerezen probleem, hetzij algemene aanbevelingen ter verbetering van de algemene werking van de rechterlijke orde. De advies- en onderzoekscommissies richten deze aanbevelingen tot de betrokken instanties en tot de minister van Justitie. » »

Verantwoording

Het artikel uit het Gerechtelijk Wetboek betreffende de behandeling van de klachten moet worden aangepast aan de voorgestelde wijzigingen.