

Éthique publique

Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale

vol. 9, n° 2 | 2007
Les gardiens de l'éthique
Les dispositifs de contrôle

Le traitement des plaintes des justiciables : un ombudsman serait-il nécessaire ?

HÉLÈNE PAULIAT

<https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.1763>

Résumé

Les plaintes des justiciables ou usagers du service public de la justice risquent de devenir de plus en plus nombreuses, au fur et à mesure que les exigences de qualité attendues de ce service augmenteront. Si aucun modèle de traitement des plaintes ne s'impose véritablement, compte tenu des spécificités de la justice de chaque pays, une réflexion est indispensable pour tenter de donner une cohérence au système, en même temps qu'une légitimité réelle. Selon l'auteur, la transparence constituera l'un des maîtres mots de cette recherche, tant la fonction d'ombudsman en est dépendante. Elle propose alors quelques solutions pour y arriver, tout en soulignant que la multiplication des structures ne résoudra rien, et qu'il vaudrait mieux réformer les institutions existantes, en particulier le Conseil supérieur de la magistrature.

Texte intégral

- 1 La justice, en tant que service public, doit rendre compte devant les citoyens ; mais, en tant qu'autorité constitutionnelle, la justice ne peut et ne doit pas être considérée exactement comme les autres services publics. Si les exigences de qualité sont de plus en plus présentes au sein de cette activité régaliennne, certaines modalités de contrôle restent encore en discussion. Les citoyens, qui y ont de plus en plus souvent recours, se montrent soucieux de la qualité de la justice et, dans le même temps, marquent, si l'on en croit certaines enquêtes ou certains sondages, une relative défiance vis-à-vis de l'institution¹. Mais les opinions que l'on peut recueillir dans telle ou telle recherche relative à ce thème sont variées : ainsi les citoyens peuvent-ils mettre en évidence la lenteur de la justice, la complexité de son langage, le caractère excessif de son coût, le caractère inaccessible ou distant de ses professionnels, le manque d'information disponible à son sujet, sa faiblesse de communication, son fonctionnement à deux vitesses, la place quasi inexistante des citoyens dans le processus de justice²... Cette exigence de résultats, cette demande d'information sont sans doute le reflet des interrogations sur le rôle et la mission de la justice. Comme le fait remarquer le groupe de recherche interuniversitaire Sociale Velligheidsanalyse, « les plaintes qu'émettent les citoyens sur le fonctionnement de la justice sont des indications directes de la manière dont la société considère l'appareil judiciaire. Chaque plainte peut être considérée comme une source d'information sur la qualité du service. Il est donc essentiel que [le traitement de] ces plaintes [fassent] l'objet de toute l'attention nécessaire, si l'on veut que ces signaux servent à quelque chose. Nier ces signaux peut s'avérer une erreur cruciale dans le processus de réduction du fossé entre le citoyen et la justice³. » Il est alors important de réfléchir aux réponses que peut apporter l'institution judiciaire à certaines questions, principalement au regard de la recherche de confiance en la justice, sujet de réflexion majeur dans la plupart des pays européens, mais aussi sur le plan international.
- 2 Lorsque l'on aborde la question du traitement des plaintes des justiciables en France, l'interrogation est en réalité détournée par d'autres débats, en particulier celui relatif à la responsabilité des magistrats et celui de leur responsabilité personnelle⁴, souvent en discussion ces derniers mois, à la suite de l'affaire dite d'Outreau, l'idée s'imposant que la justice ne devait pas se montrer sourde aux attentes des citoyens, qu'elle devait leur accorder une véritable attention. La difficulté est donc d'isoler, dans ce que l'on appelle les plaintes des justiciables, ce qui peut relever d'un traitement autonome, spécifique⁵ ; en ce sens, l'augmentation des plaintes démontrerait que le citoyen est attentif au fonctionnement de la justice, qu'il cherche à comprendre ces mécanismes, donc qu'il cherche à s'approprier la relation avec le service public pour pouvoir lui donner ou redonner sa confiance. La question est alors de savoir comment traiter la plainte du justiciable : il va falloir apporter une réponse, indispensable dans un service public, pour pouvoir ensuite corriger les dysfonctionnements, les erreurs⁶, les lenteurs... Mais qui doit apporter la réponse ? Au regard de la définition de la plainte, c'est avant tout à un organisme apte à jouer un rôle d'ombudsman que l'on peut penser⁷, avec des procédures ou des processus spécifiques. La fonction d'ombudsman se caractérise par le statut spécifique reconnu à une autorité, qui doit être considérée comme indépendante et objective, et par une mission particulière, consistant en la surveillance des autorités administratives ou des tribunaux, en particulier par un mécanisme d'analyse et de traitement des plaintes, pouvant aboutir à l'édition de recommandations à l'intention de l'institution à l'origine de la difficulté⁸. Un tel rôle est indispensable dans un État de droit pour parvenir à construire un véritable management des plaintes et à renforcer la qualité du système judiciaire⁹. Une analyse sommaire montre que les pays européens ont adopté des mécanismes très différents pour traiter cette question ; des réflexions sont toujours en cours, mais les systèmes s'affinent progressivement.
- 3 La Charte européenne sur le statut des juges¹⁰, dépourvue de valeur contraignante, évoque la question des plaintes ou des réclamations des justiciables, dans un article consacré à la responsabilité des magistrats. L'exposé des motifs précise que le traitement des plaintes est plus ou moins organisé selon les États et qu'il n'est pas forcément très bien organisé. La charte prévoit donc la possibilité pour toute personne de soumettre, sans formalisme particulier, sa réclamation relative à un dysfonctionnement de la justice dans une affaire donnée à un organisme indépendant, étant précisé que les magistrats ne détiennent pas le monopole des dysfonctionnements du service de la justice et qu'il ne faut donc pas écarter le fait que

l'organisme en question ait à connaître de questions mettant en cause un dysfonctionnement ayant pour origine l'activité ou l'inaction d'un avocat ou du personnel de justice (greffier, huissier...).

- 4 Un rapide panorama européen souligne que le traitement de ces réclamations est effectivement plus ou moins bien déterminé et défini¹¹. Le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice accorde une place aux dysfonctionnements judiciaires et aux plaintes : vingt-deux pays indiquent disposer d'un système permettant d'indemniser les usagers pour des durées de procédure excessives ; quarante-quatre pays ou entités disposeraient d'un système pour évaluer l'indemnisation des personnes arrêtées illégalement ; et quarante-trois auraient un mécanisme de même nature pour des condamnations illégales¹². Cette diversité soulignerait alors la nécessité de prévoir un ombudsman pour accueillir les plaintes des justiciables et pour les traiter de manière adaptée.

Un ombudsman pour un traitement nécessaire des plaintes des justiciables

- 5 Affirmer que l'ombudsman est utile pour accueillir les plaintes des justiciables exige cependant de définir au préalable ce qui peut véritablement être qualifié de réclamation ou de plainte ; seule en effet une qualification précise justifiera par là même un traitement particulier, faisant intervenir des institutions en qualité de médiateur ou en tout cas des organismes utilisant ce que l'on pourrait appeler des « normes d'ombuds ». On se rendra compte en effet que, dans certaines hypothèses, la solution de l'ombudsman n'est peut-être pas adaptée ; dans d'autres situations au contraire, elle s'imposerait.

Une qualification de la plainte déterminante

- 6 La recherche précitée du groupe interuniversitaire Sociale Velligheidsanalyse a proposé une grille d'analyse des plaintes permettant d'identifier leurs caractéristiques spécifiques, dans la mesure où toute manifestation de la part d'un justiciable ne peut recevoir cette dénomination. Autrement dit, il faut tenter de mettre en évidence la plainte qui va pouvoir recevoir un traitement particulier au sein de l'ordre judiciaire. Selon le travail effectué par l'équipe belge, la plainte peut porter sur le contenu d'une décision de justice, sur la politique suivie, sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Cette approche permet d'écarter ce qui ne peut être traité selon des mécanismes relevant d'un ombudsman.
- 7 Une plainte sur le contenu d'une décision de justice ne peut s'analyser comme une réclamation du justiciable à l'encontre de l'ordre judiciaire ou à l'encontre du fonctionnement du service public de la justice. Cette critique, pour retenir un terme générique, ne peut être traitée que par la voie de la réformation des décisions juridictionnelles et ne peut donner lieu à remise en cause de la part d'une autre institution. Il est intéressant de prendre pour exemple le système canadien : le site du Conseil canadien de la magistrature comprend, sur sa page d'accueil, un lien pour les plaintes que pourraient déposer les personnes mécontentes de la justice. Mais l'entrée sur cette page avertit immédiatement l'auteur potentiel d'une plainte que cette réclamation ne peut porter sur la décision juridictionnelle. Seules les voies de recours traditionnelles sont alors offertes à la personne insatisfaite de la justice. On touche ici à l'indépendance de la justice et aux mécanismes de contrôle des décisions juridictionnelles selon les règles de procédure prévues dans chaque État. On pourra objecter que, dans certains États, l'ombudsman (ou son équivalent) peut intervenir dans la procédure juridictionnelle ; mais la fonction est alors spécifique et ne répond pas totalement aux critères précédemment retenus.
- 8 Il est déjà plus délicat de se prononcer sur la nature juridique de la plainte à l'encontre de la durée excessive d'une procédure juridictionnelle¹³ ; doit-on en effet la considérer comme la suite de la décision juridictionnelle et la faire traiter par une juridiction, y compris spécifique, ou doit-elle être analysée comme mettant en cause le fonctionnement du service public de la justice, susceptible alors d'être traitée par un médiateur ou un ombudsman ? Dans la plupart des États qui ont pris des mesures permettant de traiter ce type de dysfonctionnements, la réponse est variable : ainsi la France a-t-elle admis que le particulier victime de la durée excessive d'une procédure pouvait obtenir réparation devant le juge administratif¹⁴, un dispositif faisant intervenir le juge administratif est également en place au Portugal¹⁵, l'Italie a mis en place un mécanisme semblable grâce à la loi Pinto¹⁶ ; la Belgique s'est montrée particulièrement audacieuse, en retenant une responsabilité de l'État législateur, dans des termes qui ont fait débat¹⁷ ; en Slovaquie, c'est un fonds d'indemnisation qui a été créé, en Pologne, les parties peuvent réclamer une indemnisation financière devant une juridiction supérieure¹⁸. Dans ce dernier cas, il faut souligner que c'est en grande partie grâce à l'action de l'ombudsman que la législation a été amenée à évoluer¹⁹. Les plaignants peuvent, dans certains cas, s'adresser au parquet (Danemark) ou au ministre de la Justice (Espagne, Suède). Le Comité des ministres attire régulièrement l'attention des États sur la nécessité de prévoir des mécanismes de compensation financière en cas de durée excessive des procédures²⁰. La réalité est que la plupart des États cherchent à indemniser financièrement les préjudices résultant de durées excessives de procédure ou de jugement, aiguillonnés en cela par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²¹. Ce dysfonctionnement est donc traité de manière spécifique et ne correspond en général pas à l'idée de plainte ou de réclamation qui pourrait être portée devant un ombudsman²², ce dernier ne faisant qu'attirer l'attention des autorités compétentes et jouant, en quelque sorte, un rôle indirect en la matière.
- 9 Il convient également de réserver un traitement spécifique à des plaintes qui auraient pour objet de se plaindre du comportement individuel d'un magistrat donnant lieu à poursuite disciplinaire. Une institution spécifique est en principe en charge de ce type de situations. Il peut s'agir d'un conseil supérieur de justice, le Conseil supérieur de la magistrature en France, par exemple. Certains États ont cependant donné un rôle particulier à des organes voisins des ombudsmen : le Défenseur du peuple peut jouer un rôle important en Espagne²³, il en est de même en Finlande²⁴ et en Suède. Depuis la loi du 3 avril 2006, un secrétariat des plaintes, sous la responsabilité conjointe du Lord Chancellor (ministre de la Justice) et du Lord Chief of Justice (représentant de l'autorité judiciaire devant le gouvernement et le Parlement) traite les demandes des particuliers en Angleterre et au Pays de Galles et décide des suites qu'il faut leur donner.
- 10 Les citoyens anglais ont la possibilité d'adresser leurs plaintes à l'ombudsman qui les transmettra au secrétariat²⁵. Le Danemark propose également un mécanisme formalisé, en se fondant sur le code judiciaire qui permet à tout justiciable qui estime qu'il n'a pas été traité comme il aurait dû par un juge de saisir directement le tribunal disciplinaire des magistrats. Le système le plus abouti est sans doute celui du Canada, puisque tout citoyen peut saisir le Conseil canadien de la magistrature d'une réclamation à propos du comportement d'un juge fédéral, le mécanisme étant renforcé par le fait que ce conseil a élaboré un ensemble de principes déontologiques que tout juge se doit de respecter²⁶ ; cet ensemble favorise les qualifications.
- 11 Le système français, de son côté, est actuellement en pleine mutation ; a récemment été envisagé un schéma de plaintes faisant intervenir le médiateur, qui aurait alors reçu le droit de saisir le Conseil supérieur de la magistrature. À la suite de l'affaire dite d'Outreau, le ministre de la Justice avait envisagé plusieurs réformes, dont l'une, adoptée par le Parlement²⁷, prévoyait une modification de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ; elle introduisait un article 48-2, aux termes duquel « toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, que le comportement d'un magistrat est susceptible de constituer une faute disciplinaire peut saisir directement le médiateur de la République d'une réclamation » ; le médiateur pourrait solliciter tous éléments d'information utiles des premiers présidents de cours d'appel et des procureurs généraux près desdites cours, ou des présidents de tribunaux ou procureurs de la République. Même s'il lui était interdit de porter une appréciation sur les actes juridictionnels des magistrats, le médiateur pouvait transmettre la réclamation au garde des Sceaux aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature, s'il estimait qu'elle était susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, et lorsque cette réclamation n'avait pas donné lieu à saisine du

Conseil supérieur de la magistrature par le chef de cour ou de juridiction. Or, la qualification même de faute disciplinaire posait ici problème. Saisi du projet, le Conseil d'État, dans un avis de la section de l'intérieur du 19 octobre 2006, soulignait que cette qualification « introduisait un risque de confusion entre l'office des juges d'appel et de cassation et celui du juge disciplinaire » ; « l'appréciation du comportement du magistrat ne serait en effet pas dissociable de celle du bien-fondé des recours portés, dans la même affaire, devant le juge d'appel ou de cassation ». Et il est vrai qu'il peut apparaître parfois bien difficile d'opérer une distinction claire entre plusieurs fautes qui ont conduit à un dysfonctionnement. Pour le Conseil constitutionnel, la faute est définie comme « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité » ; mais constitue un manquement aux devoirs de son état « la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties commise dans le cadre d'une instance close par une décision de justice devenue définitive ». Le Conseil constitutionnel²⁸ a alors décelé une contrariété à la Constitution, en ce que la violation grave et délibérée d'une règle de procédure doit être constatée par une décision de justice devenue définitive²⁹. Selon la Haute Instance, le texte accentue le risque de confusion et par là même le risque d'atteinte aux principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire. On a pu faire remarquer, à juste titre, que cette réforme risquait de renforcer l'emprise du pouvoir politique sur les magistrats. En effet, rendre responsables disciplinairement les magistrats de leurs erreurs grossières d'appréciation conduirait à laisser à l'instance disciplinaire le soin d'apprécier la légalité d'une décision de justice, et la composition de cette instance, si elle relève du pouvoir exécutif, verrouille le système ; permettre aux plaignants de mettre en œuvre eux-mêmes les poursuites disciplinaires à l'encontre des magistrats, via le garde des Sceaux, fait de ce dernier, personnage politique, le pivot du système³⁰.

- 12 Cette décision conforte le principe selon lequel le médiateur, autorité administrative indépendante, ne peut porter une appréciation sur les actes juridictionnels³¹. Mais tel que le présentait le texte voté, le médiateur, indirectement, serait amené à connaître de telles situations. Compte tenu des nombreux autres pouvoirs que le texte reconnaît à cette autorité (demande d'information, transmission de la plainte...), le Conseil constitutionnel estime que le législateur organique a ici méconnu les principes constitutionnels. Le citoyen français ne peut pas non plus saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature, qui est cependant contraint désormais d'« élaborer et de rendre public un recueil des obligations déontologiques des magistrats³² ». Ils ne peuvent pas non plus saisir les chefs de cour de leurs plaintes, ni déférer leur éventuel refus devant une instance adéquate, le Conseil supérieur de la magistrature par exemple. Le régime disciplinaire relève donc clairement de textes et d'institutions spécifiques dans certains États.

La spécificité de la plainte à traiter

- 13 La plainte à traiter est celle qui a trait en réalité au fonctionnement administratif presque quotidien du système judiciaire, mais non dans ses procédures, ni dans ses décisions juridictionnelles, plutôt dans son processus qui va conduire à la décision juridictionnelle, tout en écartant de cette définition la simple réclamation, considérée comme une banale demande d'information. Une telle approche suppose cependant que ces processus aient été clairement prévus et définis dans une sorte de charte des justiciables, intégrant le délai prévisible du traitement du dossier, les dates de rencontre entre magistrats, avocats et justiciables, les modalités en termes d'accueil, en termes d'information, d'encadrement et de fourniture d'information aux usagers... L'accent doit être nettement mis sur la distinction entre les obligations strictement déontologiques, dont la méconnaissance peut exposer à des poursuites disciplinaires devant l'instance adaptée et les obligations générales inhérentes à tout service public et à tout agent public. Pour autant, il ne faut sans doute pas retenir une définition trop étroite de la plainte ; si l'on ne peut se satisfaire de la vision large de la recherche menée en Belgique, où la plainte était définie comme « toute manifestation d'insatisfaction d'un justiciable à l'égard du fonctionnement de l'ordre judiciaire », l'on peut cependant reprendre des éléments fournis par le Conseil supérieur de la justice de Belgique : « [Il] est question de plainte relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire lorsque celle-ci dénonce une situation où le service rendu aux justiciables n'est pas conforme à ce que ces derniers peuvent légitimement attendre d'un bon fonctionnement de l'ordre judiciaire³³. » L'objet de la plainte pourrait donc, pour une part, être assimilé à un dysfonctionnement, mais sans que cette approche n'englobe que les hypothèses où serait recherchée la responsabilité personnelle ou la faute d'un magistrat. Comme le signalait le Conseil supérieur de la justice belge, le dysfonctionnement entendu au sens large peut recouvrir de mauvaises habitudes ou de mauvaises pratiques au sein d'une juridiction, mais aussi les effets inattendus d'une législation, l'existence d'instructions contradictoires, la mauvaise gestion des dossiers des justiciables... Une situation comparable se retrouve au Luxembourg ; le médiateur a été amené à rendre un avis sur le projet d'instaurer un conseil supérieur de la justice³⁴. Il reprend largement les considérations évoquées pour la Belgique. Selon cette instance, et compte tenu de la spécificité de la structure judiciaire au Luxembourg, en particulier la proximité entre les magistrats et les avocats, le médiateur ne paraissait pas être l'institution la mieux adaptée à recevoir des plaintes par toute personne concernée directement et personnellement par un dysfonctionnement de l'administration judiciaire. Il admettait que les justiciables devaient disposer du droit de formuler des plaintes en cas de dysfonctionnement, mais ces plaintes se dispersaient entre les juridictions, l'exécutif, le législateur, le médiateur... Seule une instance externe, capable de canaliser les plaintes, pourrait assurer un accueil crédible des plaintes. C'est la raison pour laquelle le médiateur proposait que le Conseil supérieur de la justice puisse être saisi d'une plainte individuelle par toute personne physique ou morale ou par un avocat inscrit à un barreau luxembourgeois. Si, après examen du dossier, la plainte se révélait fondée, le Conseil supérieur formulerait une recommandation qui serait adressée directement aux instances concernées, au ministre de la Justice ainsi qu'au plaignant.
- 14 Contrairement aux hypothèses précédentes, la conception de la plainte ici retenue présente l'intérêt de s'inscrire dans un processus général d'organisation, de gestion et de fonctionnement du système judiciaire : la plainte reconnue telle doit pouvoir trouver une instance compétente pour la recevoir, la traiter et surtout en tirer les conséquences, c'est-à-dire remédier au dysfonctionnement en question. L'intérêt du dispositif et de cette conception de la plainte est que non seulement l'instance compétente pour en connaître et en assurer le suivi doit trouver une solution ou une réponse au cas précis, mais doit aussi inscrire cette plainte dans une démarche plus générale, conduisant à éviter que de tels dysfonctionnements se reproduisent, donc à tirer des leçons générales ; il s'agit donc clairement d'une fonction d'ombudsman.
- 15 Si des processus clairs d'enregistrement des dossiers, de suivi des délais, d'encadrement des audiences, de dates de délibéré... sont définis, les plaintes éventuellement déposées par les justiciables peuvent donner l'occasion d'une sorte de dialogue interactif entre les juridictions et l'instance chargée de ce suivi des plaintes ; tout dysfonctionnement connu ou révélé à l'occasion de ces plaintes peut conduire en amont à améliorer les processus et donc à éviter de nouveaux dysfonctionnements comparables. La plainte doit donc être comprise comme un élément de mesure du degré de satisfaction du justiciable, non pas vis-à-vis de la justice, mais vis-à-vis du service public de la justice, permettant de renouveler le management judiciaire. Cette démarche doit donc être en lien avec tous les dispositifs de recrutement et de formation des chefs de juridiction ou chefs de cour³⁵ : le fait de se situer en marge des procédures et des décisions permet d'isoler la partie management administratif du dossier et la partie administration de la justice et de la juridiction. La plainte concernerait alors tout ce que l'on pourrait définir comme les mesures d'administration de la justice et certaines mesures d'administration judiciaire, ce qui implique nécessairement que le dispositif mis en place fasse intervenir plusieurs institutions différentes, dont, entre autres, les ordres professionnels des professions judiciaires concernées.

Un ombudsman pour un traitement adapté de la plainte des justiciables

16 Un ombudsman paraît donc utile pour accueillir certains types de plaintes des justiciables à l'encontre de magistrats, et éventuellement à l'encontre d'autres personnels du monde judiciaire. Mais il est important de déterminer, une fois la plainte enregistrée, l'institution ou l'organe capable de la traiter, de lui apporter une réponse ou une solution, d'identifier les prérogatives dont il peut disposer, la nature des pouvoirs dont il serait investi. Diverses possibilités peuvent être envisagées, la France expérimentant quelques solutions.

L'organe habilité à traiter la plainte : la diversité des solutions

17 Plusieurs modalités de traitement sont envisageables, selon que l'on privilégie les traitements internes ou externes à l'institution judiciaire, le traitement national ou le traitement local de la plainte.

18 Lorsqu'un justiciable souhaite émettre une réclamation ou une plainte, il est indispensable qu'il dispose de circuits processuels ou procéduraux clairs, mais qu'il sache aussi précisément ce qu'il peut critiquer et à qui il doit s'adresser. De manière générale, si sa demande tend simplement à obtenir des informations générales ou sur son dossier plus précisément, il doit pouvoir trouver, au niveau de la juridiction même, un service habilité à le renseigner : il peut s'agir d'une cellule particulière, capable de lui donner les informations souhaitées. La plupart des études menées dans les différents États européens montrent que de nombreuses réclamations n'auraient pas de suite si, dès ce niveau, on pouvait leur donner une réponse simple. C'est l'absence de réponse qui suscite la critique des justiciables et fait perdre la confiance en la justice. N'obtenant pas de réponse, le citoyen estime que le service ne fonctionne pas bien. Au sein même de la juridiction concernée doit donc exister un service capable de répondre aux demandes classiques (où en est le dossier ? combien de temps peut durer la procédure ?...), qui serait une sorte d'accueil ou de guichet. Ces réponses supposent en amont que le chef de cour ou de juridiction ait organisé son tribunal de manière à pouvoir donner cette solution³⁶. Ce premier niveau est important car, compte tenu des questions posées, il peut être intéressant de prévoir des modalités de communication particulières, prévenant les interrogations. On souligne alors que la mission comporte des fonctions d'ombudsman.

19 La plainte peut au contraire porter sur une question plus complexe, en lien avec toute la chaîne de fonctionnement de la juridiction. Il serait alors utile d'instituer un service des plaintes au sein de la juridiction ou au sein de l'arrondissement judiciaire, mais un service commun au siège et au parquet, qui aurait une fonction de « gestionnaire de plaintes³⁷ ». Celui-ci ne peut jouer pleinement le rôle d'un ombudsman³⁸ puisque, dans cette hypothèse, il doit faire partie de la justice et être magistrat. Il doit simplement être clairement identifiable par toute personne aussi bien de l'extérieur qu'à l'interne. Le rôle qu'il joue est donc intérieur à l'institution, mais sa tâche doit être de recueillir toutes les plaintes et de s'assurer qu'une suite peut leur être donnée : soit il traite la plainte immédiatement car elle peut être irrecevable ou sans éléments spécifiques ; mais s'il faut lui donner une suite, c'est à lui qu'il revient de s'adresser au chef de juridiction ou au chef de cour pour obtenir des informations, ou pour lui transmettre le dossier pour que ce chef de juridiction contacte le magistrat concerné et essaie de trouver une réponse. L'intérêt d'un tel système est que le justiciable n'a qu'un seul interlocuteur, ce qui doit limiter les délais de traitement de la plainte, ainsi que les risques d'incompétence si plusieurs institutions pouvaient être habilitées à les traiter. Le gestionnaire de la plainte en tant que magistrat devrait être désigné par le chef de juridiction ou le chef de cour, en fonction de ses qualités propres (aptitude à la communication, capacité à gérer des conflits, adaptation à des situations très variées...), et devrait sans doute être déchargé de bon nombre d'autres tâches ; cette désignation devrait se faire pour un temps déterminé.

20 Cette conception traduit clairement une volonté de faire de la justice un service public soucieux de qualité. Le traitement interne a un avantage évident pour le justiciable qui s'estime lésé, car il ne dispose que d'un seul interlocuteur, auprès duquel il dépose sa plainte et dont il attend une réponse, le magistrat désigné gérant lui-même les processus internes ; le traitement est en général aussi plus rapide. Cette proximité lui permet d'être informé régulièrement, le gestionnaire des plaintes est investi d'une vraie responsabilité. Ce traitement interne a un retour immédiat sur l'institution judiciaire locale si l'on peut dire, puisque la connaissance, le suivi et le traitement des plaintes lui permettent de réagir immédiatement, de modifier les processus internes, donc d'éviter les dysfonctionnements ultérieurs, le tout en ayant à l'esprit ce que l'on pourrait appeler « les normes d'ombuds³⁹ », en réalité, au sens strict, des principes de bonne administration de la justice ou de bonnes pratiques. Enfin, le dernier atout est sans doute qu'un tel système conduit à une conception globale du service public de la justice ; la plainte à l'encontre d'un dysfonctionnement de l'ordre judiciaire est traitée par l'ordre judiciaire, ce qui unifie complètement processus, procédure, décision, responsabilité. On laisse donc intacte l'approche unitaire du fonctionnement judiciaire, tout en perdant sans doute l'avantage d'une vision extérieure au service public de la justice, caractéristique de l'ombudsman.

21 Ce système ne dispense pas d'un traitement national ; il est indispensable qu'à un moment donné les plaintes enregistrées remontent au niveau national, auprès d'un organisme désigné à cet effet, qui puisse avoir une vision d'ensemble des plaintes déposées, des réponses données, des délais de traitement, des modifications apportées au fonctionnement judiciaire... ne serait-ce que pour assurer le maintien de la cohérence globale du système judiciaire et éviter ainsi des réponses contradictoires. Il est envisageable que ce niveau national joue également un rôle d'appel pour les justiciables qui estimeraient que leur plainte n'a pas été correctement traitée ou qui ne sont pas satisfaits de la réponse. Ce peut alors être un conseil supérieur de la justice ou un conseil supérieur de la magistrature, dont la mission en ce domaine devrait être précisément définie. Il peut aussi s'agir d'une commission spécifique en son sein, ou d'une commission extérieure, avec des avantages et des inconvénients. Un avantage pourrait être que, précisément, cette instance nationale joue un rôle d'ombudsman : cela supposerait qu'elle utilise les mécanismes de la médiation, mais en fonctionnant de manière totalement indépendante par rapport à l'ordre judiciaire et au Parlement. Ses pouvoirs devraient être clairement précisés, notamment le pouvoir de recommandation et le suivi de ces recommandations (suivi des réponses des juridictions ou du ministre), l'obligation d'information par un rapport annuel au Parlement... Son intervention permettrait à la fois une évaluation de la plainte mais aussi une évaluation de son traitement au niveau local. Elle pourrait être amenée à demander des renseignements, à reprendre une enquête, etc. Si l'on adopte ce mécanisme, le conseil ou l'instance compétente effectue un traitement au fond de la plainte et refait en quelque sorte le processus en deuxième lecture. Inévitablement, ce deuxième examen apparaîtra comme un contrôle effectué sur le traitement réalisé au premier niveau. Le risque est alors que les magistrats souhaitent clairement que cela soit effectué par une instance judiciaire et non extérieure, mais surtout il risque d'y avoir une confusion des rôles et des contrôles. L'idée est peut-être de prévoir ce second niveau mais comme un régulateur, ou un gestionnaire de la qualité judiciaire⁴⁰ : il centralise les plaintes déjà traitées, il en examine la recevabilité, il pourrait vérifier qu'une seconde lecture est possible, et renverrait à un gestionnaire de plaintes de premier niveau. Il serait alors limité à un rôle de manager judiciaire et non à un rôle de décideur.

22 Quel que soit le modèle retenu, il est indispensable que ces mécanismes et processus soient connus, que l'information sur leur existence soit accessible et claire, que l'accent soit mis sur la transparence des processus⁴¹ et des institutions. En fin de chaîne, un rapport annuel décrivant les plaintes, les délais de traitement, leur suivi, les solutions apportées et, de manière plus générale, les enseignements qui en ont été tirés pour le fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble.

23 La France, qui s'interroge aujourd'hui sur la qualité de son service public de la justice, pourrait alors réfléchir à un mécanisme d'ombudsman compatible avec sa culture judiciaire, son système institutionnel et en particulier sa conception du Conseil supérieur de la magistrature.

L'instauration de processus transparents : les tentatives françaises

- 24 Si l'on tente de transposer les principes qui viennent d'être envisagés au système judiciaire français, on se rend compte que la multiplicité des institutions susceptibles d'intervenir ainsi que l'absence de textes clairs, couplées avec la faiblesse du rôle et des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, rendent délicate l'instauration de mécanismes efficaces.
- 25 Un avant-projet de loi organique présenté en 1999 par la chancellerie avait prévu d'instituer une commission nationale d'examen des plaintes des justiciables⁴². La composition de ladite commission devait refléter la spécificité et la diversité de sa mission : un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, deux personnalités qualifiées non magistrats, l'une désignée par le médiateur de la République, l'autre conjointement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette commission devait pouvoir être saisie des plaintes de toute personne s'estimant lésée par un dysfonctionnement du service de la justice ou par un fait susceptible de recevoir une qualification disciplinaire commis par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. Elle avait la possibilité de solliciter des chefs de cour tout élément d'information utile ; elle classait ensuite la plainte si elle l'estimait non fondée ou la transmettait au ministre de la Justice et au chef de cour concerné. Elle était normalement tenue d'assurer un suivi auprès de l'auteur de la plainte et de dresser un rapport annuel. L'absence de moyens quelque peu contraignants donnés à cette instance, son positionnement ambigu par rapport au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Inspection des services judiciaires ont rapidement rendu le projet caduc. La nécessité de prévoir un mécanisme spécifique reste, d'autant que certaines cours d'appel ont tenté d'assurer une réception, un traitement et un suivi des plaintes, sur le fondement de processus transparents. Tel a été le cas pour la Cour d'appel de Versailles, par exemple⁴³.
- 26 Le mécanisme actuellement en vigueur n'est pas satisfaisant à bien des égards, du fait des diverses autorités qui s'estiment compétentes et du fait de l'absence de rapport annuel général faisant clairement état des plaintes, de leurs suites et des modifications qu'elles ont entraînées.
- 27 Peuvent tout d'abord être citées les maisons de justice et du droit, dont l'existence remonte à une loi du 18 décembre 1998⁴⁴ ; elles interviennent certes en marge des tribunaux proprement dits, mais leur rôle pourrait faire l'objet d'une définition plus précise incluant une certaine prise en compte des plaintes ; l'on sait en effet que le taux de satisfaction des personnes qui ont eu recours aux maisons de justice et du droit est particulièrement élevé et rejaillit sur l'institution judiciaire dans son ensemble, en améliorant son image. Cette institution est connue en Belgique avec un rôle un peu différent⁴⁵. Le traitement des demandes d'information courante ou de certaines réclamations pourrait leur revenir.
- 28 On trouve ensuite le médiateur de la République, dont la création remonte à 1973, qui est une autorité indépendante. Il peut examiner les litiges qui opposent une personne physique ou morale au service public de la justice, mais sans intervenir dans l'activité judiciaire. Il est ainsi compétent pour ce qui a trait aux tâches administratives exercées par les juridictions ; il intervient également en cas de dysfonctionnement du service public. Le domaine de la justice ne représente qu'une petite partie de son activité (environ 5 %) ⁴⁶ ; il peut cependant être amené à traiter des réclamations, il doit alors interroger le service concerné, éventuellement l'inspecteur des services judiciaires, les chefs de cour... par l'intermédiaire d'un correspondant ministériel.
- 29 La Direction des services judiciaires connaît, de son côté, des plaintes qui mettent en cause les dysfonctionnements de la justice, dès lors qu'une demande d'indemnisation du préjudice est formulée. La sous-direction de la magistrature de cette direction (bureau des affaires générales de magistrats) traite les plaintes qui mettent en cause directement un magistrat.
- 30 Si l'Inspection des services judiciaires exerce une mission permanente d'inspection des juridictions de l'ordre judiciaire, cette compétence lui permet également d'avoir éventuellement connaissance d'un certain nombre de dysfonctionnements ; l'inspecteur général est le correspondant du médiateur de la République, la difficulté étant que ce corps est placé auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice et non auprès d'une instance plus indépendante, comme le Conseil supérieur de la magistrature.
- 31 Le Conseil supérieur de la magistrature est enfin l'instance disciplinaire des magistrats judiciaires, sachant que ses pouvoirs sont différents selon qu'il s'agit de magistrats du siège ou de magistrats du parquet. Mais il peut être amené à connaître des comportements discutables de magistrats dont certains justiciables se seraient plaints... Et la liste des diverses autorités appelées à intervenir d'une manière ou d'une autre dans le cas de dysfonctionnements n'est pas close.
- 32 Il est donc indispensable de rendre cohérent l'ensemble de ce système. Actuellement, seuls le garde des Sceaux et les chefs de cour peuvent saisir le Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire⁴⁷. Cette saisine s'effectue, dans la très grande majorité des cas, sur la base d'un rapport d'inspection puis d'un acte de saisine rédigé par la Direction des services judiciaires qui qualifie les manquements déontologiques et les fautes disciplinaires⁴⁸. Deux solutions principales sont envisageables, chacune des deux, une fois formalisée, pouvant faire l'objet d'une transparence et d'une explication au sein des maisons de la justice et du droit.
- 33 Une première possibilité conduirait à placer le Conseil supérieur de la magistrature au centre du dispositif : les plaintes continuent de relever du premier niveau ; autrement dit, les citoyens ou justiciables mécontents peuvent déposer réclamation devant la juridiction concernée, qu'il s'agisse d'ailleurs d'un dysfonctionnement ou d'une critique concernant un service, un magistrat ou un collaborateur de justice, un fonctionnaire de greffe, un avocat... Cette plainte peut être examinée selon le schéma décrit ci-dessus par un personnel dédié à cela s'il s'agit d'une simple demande d'information ; mais c'est le gestionnaire des plaintes local qui effectue le tri et la répartition. La plainte, une fois enregistrée, est transmise au Conseil supérieur de la magistrature. Plusieurs solutions s'offrent alors à lui : soit il s'agit d'une plainte mettant en cause le comportement d'un magistrat, et il en connaît directement, au besoin en demandant une enquête préalable auprès de l'Inspection des services judiciaires ; soit il s'agit d'un dysfonctionnement qui concerne un magistrat, et il en informe les chefs de cour concernés, en leur demandant de trouver une solution et en assurant le suivi de la plainte ; soit le dysfonctionnement concerne un collaborateur de justice au sens large du terme et il peut informer l'ordre professionnel compétent. On remarque ainsi que la fonction d'ombudsman envisagée ici conduit à mettre en relation et en cohérence plusieurs institutions, le conseil supérieur et les ordres professionnels des professions de justice ; une telle construction aboutirait à traiter de manière globale un dysfonctionnement du service public, sans accabler nécessairement un magistrat ou un service ; un dysfonctionnement peut en effet être lié à plusieurs facteurs (surcharge de travail d'un avocat, mauvaise organisation d'une audience, absence d'un greffier...).
- 34 Ce schéma supposerait plusieurs réformes d'envergure, pour faire du Conseil supérieur de la magistrature un véritable conseil supérieur de la justice : il serait nécessaire de placer l'Inspection des services judiciaires sous son autorité et non plus sous celle du ministre de la Justice ; il serait également essentiel que ce conseil « nouvelle formule » reçoive le pouvoir de définir les processus internes indispensables aux juridictions ; pour l'instant, il n'a reçu de la loi que le pouvoir de fixer les principes déontologiques. Il ne serait pas non plus exclu de prévoir que le règlement des plaintes, l'enregistrement, le suivi soient définis par lui et que ce soit lui, en fin de compte, qui effectue une synthèse d'ensemble et des recommandations en termes de gestion des juridictions, de moyens, d'efficacité... tant les aspects processuels, procéduraux et déontologiques sont parfois liés. Cela imposerait également de traiter le service public de la justice complètement à part des administrations traditionnelles, mais dans sa globalité, c'est-à-dire en relation avec l'ensemble des professions de justice, et de retirer toute compétence au médiateur de la République. Ce conseil de la justice rénové disposerait en réalité d'un rôle d'ombudsman pour une partie. Il serait sans doute utile de centraliser en son sein tous les domaines qui permettraient d'assurer la cohérence du système⁴⁹.
- 35 Une deuxième possibilité ferait du médiateur de la République le pivot du système. Il pourrait être saisi selon les modalités actuelles ou de manière élargie. Ce serait à son niveau que le tri entre les diverses plaintes au regard de leur objet serait effectué : il devrait s'adresser à différents interlocuteurs selon que la réclamation concerne un magistrat (Conseil supérieur de la magistrature), un autre professionnel de justice (conseil de l'ordre ou équivalent), un dysfonctionnement dans une juridiction (chefs de cour...). Comme l'ont souligné certains, la difficulté en ce domaine est qu'un dysfonctionnement n'est que très rarement dû à une cause unique, ce qui peut entraîner des difficultés si le médiateur est au centre du système. La distinction

entre dysfonctionnement (compétence du médiateur), erreur de processus (compétence de la juridiction et de son gestionnaire de plaintes), erreur de procédure (voies de recours traditionnelles) et difficultés liées à une méconnaissance de principes déontologiques⁵⁰ (Conseil supérieur de la magistrature) est séduisante en théorie mais difficile à appliquer en pratique. Devant le Conseil supérieur de la magistrature, un service d'enquête et de poursuite pourrait être créé⁵¹.

36 Les plaintes des justiciables ou usagers du service public de la justice risquent de devenir de plus en plus nombreuses, au fur et à mesure que les exigences de qualité attendues de ce service augmenteront. Si aucun modèle de traitement des plaintes ne s'impose véritablement, compte tenu des spécificités de la justice de chaque pays, une réflexion est indispensable pour tenter de donner une cohérence au système, en même temps qu'une légitimité réelle. La transparence constituera l'un des maîtres mots de cette recherche, tant la fonction d'ombudsman en est dépendante. Les solutions proposées ici soulignent cependant que la multiplication des structures ne résoudra rien ; mieux vaudrait réformer les institutions existantes, en particulier sans nul doute le Conseil supérieur de la magistrature. L'ambition de la justice en France devrait être de donner à cet organe des pouvoirs et un champ d'intervention à la hauteur des attentes des justiciables.

Notes

1 Voir J.-P. Jean, « Les demandes des usagers de la justice », dans M.-L. Cavrois, H. Dalle et J.-P. Jean (dir.), *La qualité de la justice*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 23. Voir également J.-P. Jean, « Au nom du peuple français ? La justice face aux attentes des citoyens-usagers », dans D. Soulez-Larivière et H. Dalle (dir.), *Notre justice. Le livre vérité de la justice française*, Paris, Laffont, 2002, p. 103 ; B. François, « Les justiciables et la justice à travers les sondages d'opinion », dans L. Cadiet et L. Richer (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF, « Droit et justice », 2003, p. 41.

2 Les exemples donnés ici sont extraits de la recherche menée par l'université de Liège et l'université catholique de Louvain, portant en Belgique sur « La justice en question : après le baromètre de la justice, une recherche qualitative ». Sur le baromètre lui-même, voir S. Parmentier, G. Vervaeke, J. Goethals, R. Dautrelepon, A. Lemaitre, B. Cloet, J. Schoffelen, M. Vanderhallen, M. Sintobin, T. Van Win et M. Vandekeere, *Une radiographie de la justice : les résultats du premier baromètre de la justice en Belgique*, Gand, Academia Press, 2004.

3 Groupe de recherche interuniversitaire Sociale Velligheidsanalyse (SVA), qui a travaillé sur « Vers un modèle de traitement des plaintes au sein de l'ordre judiciaire » en Belgique, pour le compte de la politique scientifique fédérale et à la demande du Conseil supérieur de la justice belge, octobre 2005.

4 Pour une approche d'ensemble, F. Bottini, « La responsabilité personnelle des magistrats », *Revue de la recherche juridique*, vol. 1, no 4, 2006, p. 2193 ; M. Deguerge (dir.), *Justice et responsabilité de l'État*, Paris, PUF, « Droit et justice », 2003, spécialement N. Albert, « De la responsabilité de l'État à la responsabilité personnelle des magistrats ; les actions récursoires et disciplinaires à l'encontre des magistrats », p. 209 ; M.-A. Frison-Roche, « La responsabilité des magistrats : l'évolution d'une idée », *JCP*, no 1, 1999, p. 174 ; sur une analyse historique de cette responsabilité personnelle, G. Kerbaol, *La responsabilité personnelle des magistrats de l'ordre judiciaire*, thèse, université de Montpellier I, 2003.

5 On s'écarte donc de la question plus classique du champ d'application et de la portée de l'article L. 781-1 du COJ (devenu art. L. 141-1 depuis l'ordonnance du 8 juin 2006), selon lequel « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que pour une faute lourde ou un déni de justice. » Pour un exemple récent et éclairant sur cette question : J. Pradel, « Inactivité d'un juge d'instruction pendant plus de quatre ans et responsabilité de l'État », commentaire de l'arrêt Cass., civ. 1re, 13 mars 2007, D. 2007, JP, p. 1929.

6 Sur la notion, voir E. de Valicourt, *L'erreur judiciaire*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2005.

7 Voir en ce sens la recommandation R (85) 13 du 23 septembre 1985 du Comité des ministres aux États membres relative à l'institution de l'ombudsman, qui rappelle les fonctions de l'ombudsman, qui comprennent notamment l'examen de plaintes individuelles concernant des erreurs ou d'autres insuffisances imputées aux autorités administratives en vue d'accroître la protection de l'individu dans ses rapports avec ces autorités.

8 Cette définition s'inspire de celle qui est proposée par G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, « Quadrige », 2000, à la rubrique « ombudsman » et « ombudsman européen ». On rappellera que l'origine du terme « ombudsman » est suédoise, le mot signifiant « porte-parole des griefs » ou « homme des doléances ». On trouve parfois le terme « ombudsmédiateur », qui regrouperait le statut et les missions de l'ombudsman traditionnel et du médiateur. Comme le souligne Mme Raymonde Saint-Germain, protectrice du citoyen au Québec, « ce sont l'indépendance, l'impartialité, l'équité, la confidentialité et l'accessibilité qui, ensemble, assurent la crédibilité de chaque fonction d'ombudsman. Ces principes et valeurs fondateurs ont la particularité de se renforcer les uns les autres et de conditionner notre efficacité. Voilà pourquoi les conditions d'exercice de la fonction sont déterminantes de son impact. Les garanties formelles relatives au statut de l'ombudsman sont à la base de son indépendance et en soutiennent la capacité d'intervention. Ces garanties sont essentielles à la pleine exécution de sa mission » (intervention au colloque « Universalité et diversité de l'institution de l'ombudsman », Montréal, mai 2007). De très nombreuses études sectorielles existent (voir par exemple P. Langbroek et P. Rijkema, « Demands of Proper Administrative Conduct. A Research Project into the Ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman », *Utrecht Law Review*, vol. 2, no 2, décembre 2006).

9 Quelques précautions doivent cependant être prises ; ainsi l'ombudsman peut apparaître comme une autorité administrative, certes indépendante, ou même, dans certains cas, comme une autorité politique, tout dépend de la manière dont elle est créée, organisée et éventuellement contrôlée. Son lien avec la justice doit être précisé de manière très claire. On peut rappeler ici que la Constitution de Bosnie-Herzégovine de 1994 prévoyait la création de trois ombudsmen (un par communauté), chaque ombudsman ayant qualité pour intervenir dans les procédures juridictionnelles pendantes. Des réserves s'imposent alors, car il peut interférer avec le cours de la justice, ce qui modifie considérablement son rôle. La commission de Venise avait indiqué que, selon elle, l'ombudsman devait pouvoir contrôler le fonctionnement de l'administration de la justice (au sens de toute l'activité non décisionnelle de la justice, y compris celle des greffes, des notaires, des huissiers de justice, ainsi que les lenteurs, la gestion administrative des dossiers...) et éventuellement intervenir dans l'exécution des décisions judiciaires.

10 Charte européenne adoptée le 10 juillet 1998 ; voir pour une analyse détaillée T.-S. Renoux (dir.), *Les conseils supérieurs de la magistrature en Europe*, Paris, La Documentation française, 2000, spécialement la troisième partie sur la charte (p. 271 et suiv.).

11 Sur la notion de dysfonctionnement et de fonctionnement défectueux du service de la justice, voir D. Sabourault, « La fonction juridictionnelle entre autorité, indépendance et responsabilité », dans M. Deguerge (dir.), *op. cit.*, p. 171 et suiv.

12 Voir « Systèmes judiciaires européens », *Les études de la CEPEJ*, no 1, Conseil de l'Europe, 2006, p. 58 et suiv., tableau 17.

13 Le Conseil de l'Europe avait attiré très tôt l'attention des États membres sur la surcharge de travail des juridictions ; voir la recommandation R (86) 12 du 16 septembre 1986 du Comité des ministres aux États membres relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux. Il est à noter que le texte n'évoque pas l'institution de l'ombudsman.

14 Voir en particulier CE, A, 28 juin 2002, garde des Sceaux, *ministre de la Justice c. Magiera*, *Rec. Leb.*, p. 247 ; *AJDA*, 2002, p. 596, chron. Donnat et Casas ; *RFDA*, 2002, p. 756, concl. Lamy ; voir également ce, 25 janvier 2006, SARL Potchou, *AJDA*, 2006, p. 589, chron. Landais et Lenica ainsi que le décret no 2005-911 du 28 juillet 2005, art. R. 311-1 70 du cja.

15 Ce sont les cours administratives, art. 4, nr1, g) de la Loi 107-D/2003 du 31 décembre.

16 Loi no 89 du 24 mars 2001 ; dans leur troisième rapport annuel sur la durée excessive des procédures judiciaires en Italie pour l'année 2003 (CM/inf/DH(2004)23 révisé le 24 septembre 2004), les délégués des ministres insistaient sur le fait que la loi Pinto n'avait pas réglé toutes les difficultés, bien au contraire, puisque la loi non seulement n'accélère pas les procédures pendantes mais, en plus, risque de surcharger encore davantage les tribunaux. Voir également la Résolution intérimaire ResDH(2005)114.

17 Cour de cassation de Belgique, 30 juin 2006, État belge c. Mme Ferrara Jung (no C.02.0570.F), selon lequel « en déclarant le demandeur responsable envers la défenderesse en raison de la faute consistant à avoir « omis de légiférer afin de donner au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement le service public de la justice, dans le respect notamment de l'article 6.1 de la Convention [...] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », l'arrêt ne méconnaît pas le principe général du droit et ne viole aucune des dispositions que vise le moyen, en cette branche ». L'arrêt de cour d'appel avait en effet indiqué que : « Il résulte de ces motifs que l'État belge commet une faute qui engage sa responsabilité à l'égard de ses nationaux lorsqu'il omet de prendre les mesures législatives susceptibles d'assurer le respect des prescriptions de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en particulier, lorsque cette carence a pour effet de priver le pouvoir judiciaire – et en l'espèce les juridictions bruxelloises – des moyens suffisants pour lui (leur) permettre de traiter les causes qui lui (leur) sont soumises dans le délai raisonnable (de 6 à 8 mois) qui a été défini ci-avant. »

18 Loi du 17 juin 2004. En Autriche et en Espagne, par exemple, comme en Pologne, plusieurs mécanismes existent, les uns permettant d'accélérer les procédures, les autres permettant une indemnisation en cas de durée excessive (voir également CEDH, *Grande chambre*, 29 mars 2006, Ernestina Zullo c. Italie, spécialement § 79 et suivants).

19 R. Pelc, « Quels sont les attentes et les besoins des usagers de la justice : l'expérience de l'Ombudsman polonais », article disponible sur le site de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ, organe du Conseil de l'Europe). R. Pelc soulignait les nombreux courriers adressés par l'ombudsman au ministre de la Justice pour l'alerter sur la durée excessive des procédures, sur l'inertie ou l'inactivité de certaines juridictions et sur l'absence de solution juridique offerte aux justiciables, malgré les très nombreuses condamnations de la Pologne par la Cour européenne des droits de l'homme.

20 On peut ainsi citer la résolution intérimaire CM/ResDH(2007)74 concernant des durées excessives de procédures devant les juridictions administratives grecques et l'absence de recours effectifs.

21 Entre autres, CEDH, 26 octobre 2000, Kudla c. Pologne, RFDA, 2003, p. 85.

22 Encore faut-il être très prudent quant à la définition de l'ombudsman, dont les pouvoirs et le statut juridique peuvent varier considérablement d'un pays à un autre.

23 Le Défenseur du peuple ou médiateur est prévu à l'article 54 de la Constitution espagnole ; son statut a été précisé par une loi organique du 7 mai 1981, modifiée. Son article 13 dispose que : « Quand le médiateur reçoit des plaintes concernant le fonctionnement de l'administration de la justice, il doit les adresser au ministère public pour que celui-ci analyse si elles sont fondées et prenne les mesures pertinentes conformément à la loi, soit les transmettre au Conseil général du pouvoir judiciaire, en fonction du genre de réclamation dont il s'agit. »

24 La plainte contre un juge doit être déposée devant le ministre ou le médiateur parlementaire.

25 Ce mécanisme spécifique de plaintes existe depuis longtemps : les justiciables peuvent se plaindre du comportement d'un magistrat auprès du Lord Chancelier ; ces plaintes sont traitées par une unité administrative spécialisée chargée de leur instruction et des suites à leur donner, depuis un protocole conclu en avril 2003 entre les représentants de la profession et le Lord Chancelier (voir *Le régime disciplinaire des magistrats du siège*, Documents de législation comparée du Sénat, no LC 131, janvier 2004, p. 9).

26 Voir Conseil de la justice administrative, Décision du 11 août 2006, Beaudin c. Harvey, REQ. no 2005 QCC JA 197. Voir également Comité d'enquête du Conseil de la magistrature, Décision du 16 mars 2006, Plainte de M. Marois à l'égard du juge Michel DuBois, no 2004-CMQC-3, sur le fondement de l'article 268 de la Loi sur les tribunaux judiciaires. Il existe un règlement administratif très précis du Conseil canadien sur les enquêtes.

27 Devenue Loi organique no 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats.

28 Décision no 2007-551 DC du 1er mars 2007, Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, Droit pénal, avril 2007, no 4, Alerte 15, « Outreau : une réforme touchée mais pas coulée » ; D. Ludet et A. Martinel, « Les demi-vérités du Conseil constitutionnel », D. 2007, JP, p. 1401 ; DA, 2007, no 4, comm. 62.

29 Précision d'ailleurs apportée par le Conseil d'État dans son avis : « si le Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière disciplinaire et le Conseil d'État statuant au contentieux ont déjà admis que pouvaient être de nature à justifier une sanction disciplinaire les manquements graves et réitérés aux devoirs de son état que constituaient les violations par un magistrat des règles de compétence et de saisine de sa juridiction, c'est après avoir constaté que les faits ainsi reprochés avaient été établis dans des décisions juridictionnelles devenues définitives ». Il faut noter que l'objet du texte était de permettre de poursuivre des magistrats au-delà des limites qu'imposait la jurisprudence du Conseil supérieur de la magistrature qui écarte les actes juridictionnels du contrôle disciplinaire ; si cette jurisprudence ne laisse pas en dehors de la responsabilité disciplinaire l'activité juridictionnelle dans sa globalité (carences et omissions peuvent donner lieu à poursuite), le Conseil supérieur de la magistrature s'interdit en principe « d'apprécier la démarche intellectuelle du juge d'instruction dans le traitement des procédures qui lui ont été confiées » (voir décision S 55 du 27 juin 1991, Recueil des décisions disciplinaires, p. 286). Sur cette question, D. Ludet, « Formation et responsabilité des magistrats : quelles réformes ? », *Les Cahiers français*, Paris, La Documentation française, 2006, no 334, p. 77 et spéc. p. 83.

30 F. Bottini, art. cité, p. 2209 et suiv.

31 Les débats en commission avant le vote de la loi soulignent les interrogations des parlementaires en la matière ainsi que celles du garde des Sceaux : « Certains s'interrogent sur la possibilité de permettre au médiateur de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'il estime qu'une faute disciplinaire est caractérisée. Cette proposition soulève toutefois des difficultés. Sur le plan des principes, elle présente un risque constitutionnel certain. Confier au médiateur de la République le pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat pourrait être considéré comme portant atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire : cette extension de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature à une autorité administrative, fût-elle indépendante, risque en effet d'accroître le nombre de contestations des décisions de justice en dehors des voies de recours légalement prévues à cet effet. Il convient au contraire d'éviter de multiplier les autorités compétentes pour saisir l'organe disciplinaire, afin que la procédure disciplinaire ne soit pas utilisée pour déstabiliser les magistrats dans leur activité juridictionnelle. Cela signifie également qu'il serait donné au médiateur [...] un pouvoir concurrent, voire supérieur, à celui du garde des Sceaux, puisqu'il pourrait passer outre le refus du ministre de la Justice de saisir le Conseil supérieur de la magistrature ».

32 Loi organique no 2007-287 du 5 mars 2007... *op. cit.*, art. 18.

33 Avis sur deux propositions de loi concernant la procédure des plaintes relatives à l'ordre judiciaire, approuvé par l'assemblée générale le 22 février 2006.

34 Médiateur du grand-duché de Luxembourg, *Recommandation relative à l'institution d'un conseil supérieur de la justice*, du 22 mars 2006.

35 *Ibid.*

36 Voir l'enquête menée au Tribunal de grande instance de Grasse sur les réponses par courrier données, dans un délai déterminé, aux justiciables ; sur cette expérience, M.-L. Cavrois et M. Cardoso, « Des démarches qualité en juridiction et au casier judiciaire », dans M.-L. Cavrois, H. Dalle et J.-P. Jean, *op. cit.*, p. 119 et spéc. p. 121.

37 Voir la recherche menée en Belgique, précitée, p. 34.

38 Toutes les définitions de l'ombudsman soulignent avec beaucoup de netteté et de constance le caractère extérieur de l'institution.

39 C'est la formule utilisée par les auteurs de la recherche en Belgique. Selon eux, la décision de déclarer la plainte fondée dépend des normes de l'ombuds : service actif, précision administrative, motivation efficace, traitement correct, sérieux de l'analyse, bonne communication orale, correspondance claire, droit de consultation suffisant, interprètes de qualité, délai de traitement raisonnable, respect de la vie privée, accessibilité aisée, exhaustivité du dossier, etc.

40 On sait que cette notion n'est pas sans risques ; voir A. Vauchez et L. Willemez, *La justice face à ses réformateurs*, Paris, PUF, « Droit et justice », 2007, p. 98.

41 Sur les exigences de transparence, voir W. Voermans, « Judicial Transparency Furthering Public Accountability for New Judiciaries », *Utrecht Law Review*, vol. 3, no 1, juin 2007.

42 Sur cette question, voir R. Errera, « Le contrôle externe institutionnalisé », colloque *Rendre compte de la qualité de la justice*, Cour de cassation, 14-15 novembre 2003 www.courdecassation.fr/. La garde des Sceaux, Élisabeth Guigou, avait proposé d'instituer une instance de filtrage pour permettre aux citoyens d'engager la responsabilité civile des magistrats (*Journal Officiel*, débats, Assemblée nationale, séance du 15 janvier 1998, p. 8).

43 Voir V. Lamanda, « Les plaintes des justiciables à la première présidence de la Cour d'appel de Versailles », *BICC*, 15 juillet 2000. Ainsi ce rapport précise-t-il que toutes les plaintes des justiciables reçues à la première présidence font l'objet d'un enregistrement et d'un suivi particulier. De 1997 à 1999, 350 requêtes émanant de 301 personnes différentes ont été répertoriées, ce qui fait un total d'environ 120 plaintes par an. 16 % provenaient d'avocats, le reste de justiciables. Le rapport montre que les plaintes ont été transmises par la chancellerie, d'autres ont été reçues directement à la cour, d'autres encore, parfois les mêmes, ont été reçues par les présidents des juridictions du premier degré. L'étude de l'objet des plaintes est intéressante : si l'on ne retient que les plaintes cohérentes (donc en retirant celles qui proviennent manifestement de déséquilibres), certaines ne mettaient pas en cause un service judiciaire, 55 % concernaient le fonctionnement d'une juridiction. Sur les plaintes qui pouvaient s'avérer fondées (126 au total), 76 étaient relatives à des retards de délibéré, 34 à des retards de procédure, 10 à un dysfonctionnement du greffe, 3 au comportement relationnel de magistrats, 3 à un dysfonctionnement procédural. S'agissant des résultats de la plainte et de ses suites, le rapport indiquait que la plainte faisait d'abord l'objet d'un accusé de réception ; elle est ensuite communiquée, si elle le justifie, au chef de la juridiction concernée avec une demande de rapport circonstancié dans un délai déterminé ; la plainte peut ensuite être classée, ou si elle est fondée, le chef de juridiction est invité à prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le dysfonctionnement. Si la plainte a trait à un comportement d'un magistrat en particulier, il pourra en être tenu compte dans son évaluation. Un magistrat peut également être retiré d'un tableau d'avancement, faire l'objet d'un avertissement, ou de poursuites disciplinaires.

44 Loi no 98-1163 du 18 décembre 1998, relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits ; décret no 2001-1009 du 29 octobre 2001, modifiant le Code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit ; circulaire du 24 novembre 2004, relative aux maisons de la justice et du droit et aux antennes de justice.

45 Il s'agit de maisons de la justice, alors que, paradoxalement en France, elles apparaissent plutôt comme des maisons du droit et subsidiairement comme des maisons de la justice. Voir M. Lebois et P. Robin, « Les dysfonctionnements de la justice plus de 5 ans après la "Marche Blanche" », journée d'étude du 16 mai 2002 à Bruxelles, *Revue de la faculté de droit de Liège*, 2002, p. 523.

46 Voir le rapport du médiateur de la République de 1999 ; voir également C. Coste, « Plaintes des justiciables et fautes disciplinaires des magistrats », BICC, 15 juillet 2000.

47 Les chefs de juridiction disposent de cette possibilité depuis la Loi organique no 2001-539 du 25 juin 2001 ; F. Bottini souligne cependant que les particuliers ordinaires peuvent indirectement déclencher une procédure disciplinaire en saisissant d'une plainte les chefs de cour ou le garde des Sceaux. Si ces plaintes paraissent fondées, les chefs de cour ont en principe l'obligation de les instruire (art. cité, p. 2216).

48 Voir J.-P. Jean et D. Ludet, « Discipline des magistrats, plainte des justiciables et prérogatives du médiateur de la République ».

49 Ainsi faudrait-il réfléchir aux compétences de la Commission d'accès aux documents administratifs, par exemple ; elle se prononce souvent sur la possibilité ou non de communiquer des documents en rapport avec le service public de la justice. Cette compétence doit-elle lui être maintenue ou au contraire, dans un nouveau système, serait-il préférable de globaliser cette approche ?

50 Il ne semble pas souhaitable de multiplier les institutions ; le Conseil supérieur de la magistrature devrait simplement apprécier le comportement d'un magistrat qui pourrait être qualifié de disciplinaire ; pour les autres éléments, cela se rattacherait à un dysfonctionnement. On sait que le Conseil canadien de la magistrature a un processus de traitement des plaintes particulièrement élaboré qui peut aller jusqu'à la révocation d'un juge : la plainte est déposée par écrit, un comité sur la conduite des juges l'examine, demande des informations au juge concerné, saisit éventuellement un sous-comité d'une enquête supplémentaire ; un comité d'enquête peut être créé, un rapport est ensuite transmis au conseil, la procédure se terminant par une recommandation au ministre.

51 Voir J.-P. Jean et D. Ludet, art. cité.

Pour citer cet article

Référence électronique

Hélène Pauliat, « Le traitement des plaintes des justiciables : un ombudsman serait-il nécessaire ? », *Éthique publique* [En ligne], vol. 9, n° 2 | 2007, mis en ligne le 09 septembre 2015, consulté le 05 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1763> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.1763>

Auteur

Hélène Pauliat

Hélène Pauliat est professeure de droit public à l'université de Limoges et membre de l'Institut universitaire de France.

Articles du même auteur

Présentation [Texte intégral]

Paru dans *Éthique publique*, vol. 9, n° 2 | 2007

Droits d'auteur

Tous droits réservés