

# LE ROLE DES MAISONS DE JUSTICE DANS L'EXECUTION DES MANDATS JUDICIAIRES EN BELGIQUE

*Annie DEVOS, directrice générale DG MJH*

*28 mai 2010*



# PLAN GENERAL



# PLAN GENERAL

1. Contexte d'émergence des Maisons de Justice;
2. La vision et la mission de la Direction Générale des Maisons de Justice;
3. Les missions des Maisons de Justice;
4. La méthodologie du travail des maisons de justice et leur vision du travail sous mandat;
5. La gestion de la charge du travail et de l'apurement de l'arriéré;
6. Le cadre de concertations avec les autorités mandantes (TAP, JAP, ...) et les partenaires;
7. Conclusions.



# 1. CONTEXTE D'ÉMERGENCE DES MAISONS DE JUSTICE



# 1. CONTEXTE D'EMERGENCE DES MAISONS DE JUSTICE

- Décision du Conseil des Ministres du 30 août 1996 afin de rendre la justice “plus accessible, plus humaine et plus efficace”.
- La création du service ne consiste pas en un seul changement de nom. Il a été question de refondre ce qui existait préalablement au niveau parajudiciaire:
  - le service social externe des établissements; pénitentiaires (probation, alternative à la détention préventive, libération conditionnelle et provisoire et de la défense sociale)
  - la médiation pénale;
  - l'accueil des victimes.



## 2. MISSION ET VISION



## 2.1 LA MISSION DE LA DIRECTION GENERALE DES MAISONS DE JUSTICE

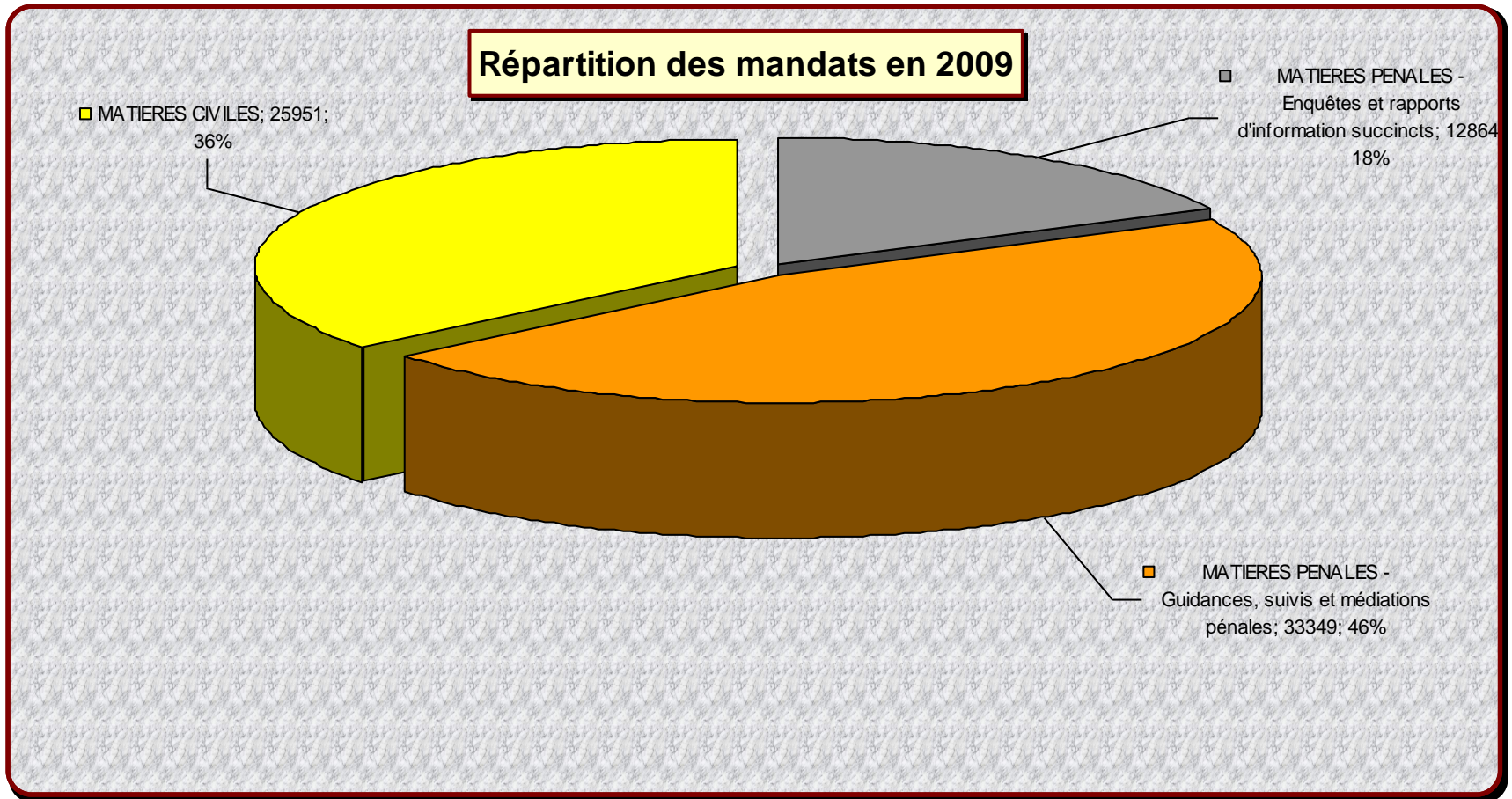
- La Direction générale des Maisons de Justice assure :
  - l'accompagnement judiciaire et la surveillance d'auteurs d'infractions à la demande des autorités judiciaires et/ou administratives, en vue de prévenir la récidive;
  - l'accueil, l'information, l'assistance et l'orientation des victimes;
  - l'information et l'orientation éventuelle des citoyens impliqués dans un conflit ou confrontés à une procédure judiciaire;
  - la mise à disposition des autorités judiciaires et/ou administratives de l'information nécessaire à leur prise de décision;
  - le soutien d'une politique cohérente concernant les alternatives en termes de gestion des conflits et de sanctions.
- La Direction générale des Maisons de justice s'appuie pour ce faire sur des principes déontologiques et méthodologiques.

## 2.2 LA VISION DE LA DIRECTION GENERALE DES MAISONS DE JUSTICE

- La Direction générale des Maisons de justice veut:

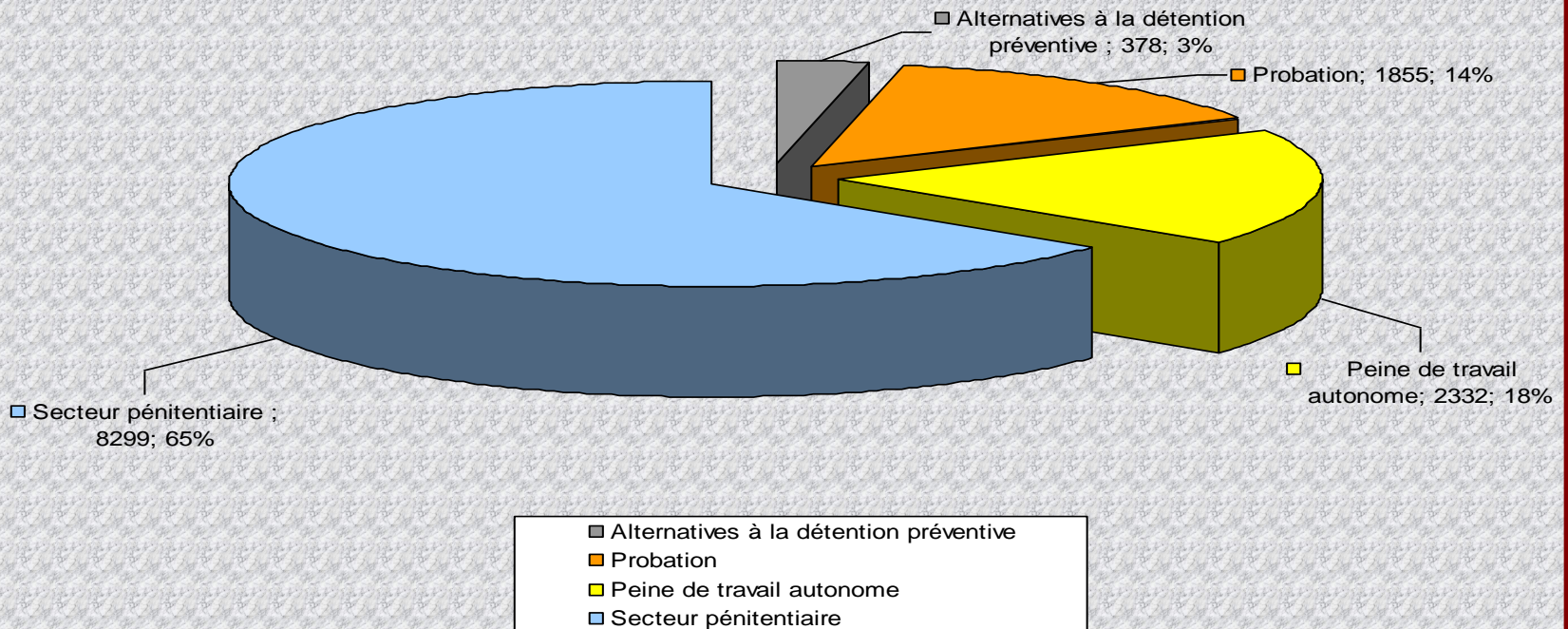
- activement contribuer à une justice humaine et accessible, dans laquelle la responsabilisation du justiciable prime (à travers l'individualisation);
- dans cette perspective stimuler la mise en place d'une large base sociale soutenant les solutions alternatives en matière de gestion des conflits et de sanction;
- à partir de son expérience et de son expertise étendue, être un interlocuteur privilégié du Ministre ainsi que de différents acteurs dans les domaines qui sont de sa compétence;
- mener une politique volontaire de partenariats structurés avec toutes les autres parties concernées;
- être une organisation innovante, transparente et centrée sur des résultats, en s'appuyant sur le professionnalisme, la loyauté et le haut niveau d'expertise de ses collaborateurs;
- poursuivre, pour l'exécution de ses missions, le développement d'une méthodologie et d'une déontologie claires, étayées scientifiquement, dans le but d'établir un équilibre entre les intérêts individuels et ceux de la société et qui sont conformes aux droits fondamentaux des personnes.

## 2.3 APERÇU QUANTITATIF - MISSIONS



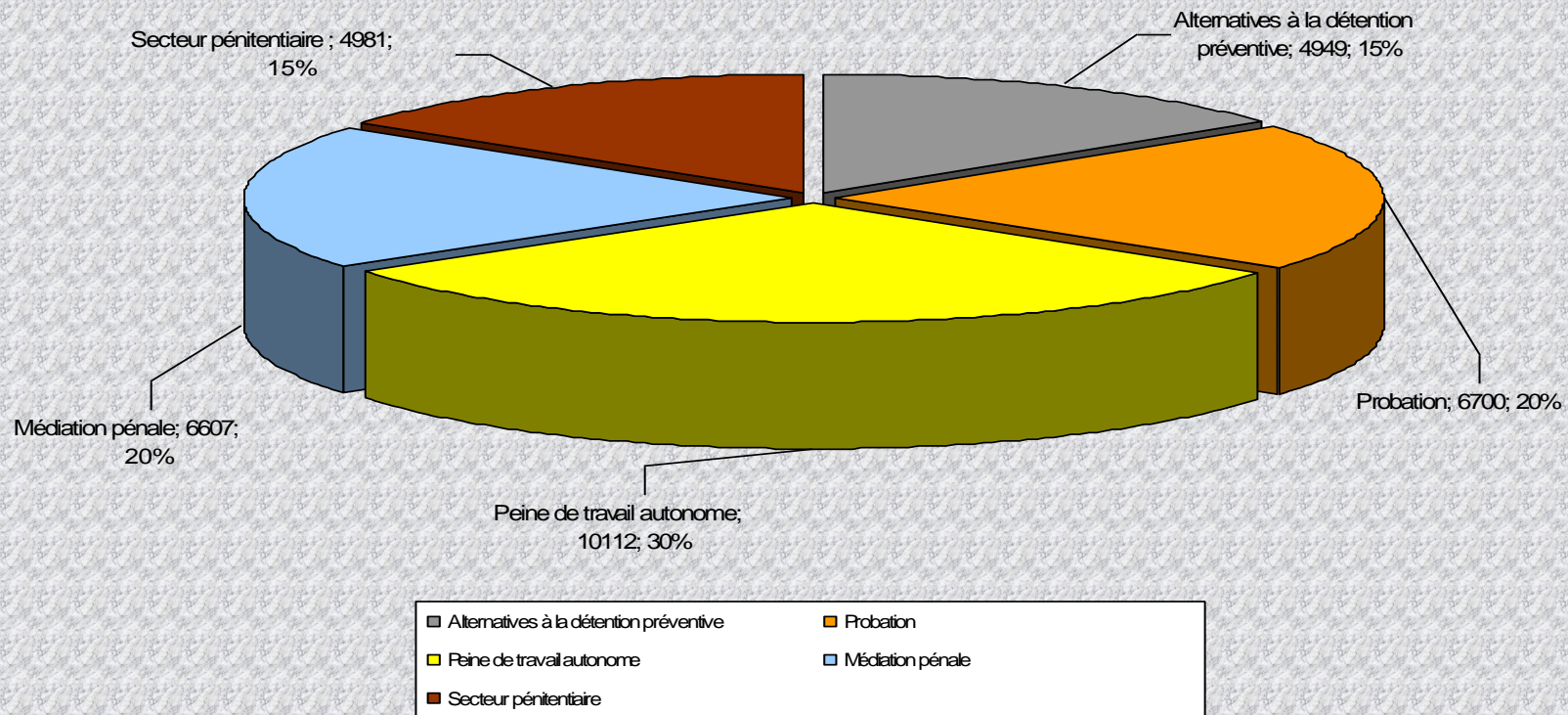
## 2.4 APERCU QUANTITATIF - MISSIONS

Enquêtes et rapports d'informations succincts par secteur pour l'année 2009



## 2.5 APERÇU QUANTITATIF - MISSIONS

Guidances, suivis et médiations pénales par secteur pour l'année 2009



# 3. LES MISSIONS DES MAISONS DE JUSTICE



## 3. LES MISSIONS DES MAISONS DE JUSTICE

- Les missions des maisons de justice s'effectuent sur 4 niveaux :
  - Au niveau **pénal**;
  - Au niveau **civil**;
  - Au niveau « **Accueil des victimes** »;
  - Au niveau « **Accueil social de première ligne** ».

## 3.1 AU NIVEAU PENAL

### 3.1.1. L'enquête sociale (ES) ou rapport d'information succinct (RIS) :

- L'ES ou le RIS sont réalisés dans le cadre des missions d'information au profit des autorités mandantes;
- Interviennent à différentes stades du parcours judiciaire de justiciable : au stade de l'information judiciaire, de l'instruction, du jugement et durant la phase de l'exécution des peines.

## 3.1 AU NIVEAU PENAL

- Les informations recueillies au cours de ces entretiens d'une ES ou d'un RIS sont rassemblées dans un rapport qui sera transmis à l'autorité mandante.
- La valeur ajoutée d'une ES (ou d'un RIS) est celle de constituer une bonne amorce dans la guidance sous contrainte

# 3.1 AU NIVEAU PENAL

## 3.1.2. La guidance sociale sous contrainte

- Les cadres légaux concernés :
  - Les alternatives à la détention préventive;
  - La médiation pénale;
  - La probation;
  - La peine de travail autonome;
  - Les modalités d'exécution des peines ( loi du 17 mai 2006 relative au statut externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté: libération conditionnelle, détention limitée, surveillance électronique, libération provisoire en vue d'éloignement du territoire ou de la remise);
  - La libération à l'essai (défense sociale);
  - La mise à disposition du gouvernement;
  - Les mesures alternatives dans le cadre du recours en grâce.
  
- Une guidance = un suivi assuré par l'assistant de justice auprès du justiciable.

## 3.1 AU NIVEAU PENAL

Finalités d'une guidance :

- réduire le risque de récidive ou de détention préventive dans le cadre de l'alternative à la détention préventive;
- limiter les dommages provoqués par l'intervention de la justice;
- travailler dans une perspective de justice réparatrice;
- encourager l'émancipation du justiciable;
- soutenir l'inclusion sociale

## 3.2 AU NIVEAU CIVIL

- Les maisons de justice peuvent remplir les tâches qui découlent des missions qui leur sont confiées par le Président du Tribunal de Première Instance siégeant en référé, par le tribunal de la jeunesse ou par le Procureur du Roi;
- Principe de l'autorité parentale conjointe;
- Dépôt d'un rapport d'étude sociale civile.

## 3.3 AU NIVEAU « ACCUEIL DES VICTIMES »

- Les services d'accueil des victimes interviennent à plusieurs stades de la procédure pénale:
  - durant l'information et l'instruction;
  - lors des audiences des cours et tribunaux;
  - au stade de l'exécution des peines (conformément aux nouvelles disposition prévues par la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe).
- Le service n'est pas un service d'urgence ou de 1ère ligne et ne fonctionne pas 24h/24. Les assistants de justice sont disponibles les jours ouvrables pendant les heures de bureau.
- Le service ne donne pas de conseil juridique.
- Le service ne fait pas de guidance.

## 3.4 AU NIVEAU « ACCUEIL SOCIAL DE PREMIERE LIGNE »

- La mission consiste à accueillir et informer le citoyen qui rencontre des problèmes ou a des questions en lien avec les domaines de compétence de la maison de justice. Les domaines de compétence des maisons de justice en matière de première ligne ont été délimités par leur parenté aux missions habituellement traitées.
- Dans le cadre de sa mission d'accueil social de première ligne, la maison de justice doit également pouvoir informer et aider les victimes dans le cadre de la rédaction et/ou de la transmission du formulaire de « déclaration de victime » institué au niveau du processus d'exécution des peines.

# 4. LA METHODOLOGIE DE TRAVAIL



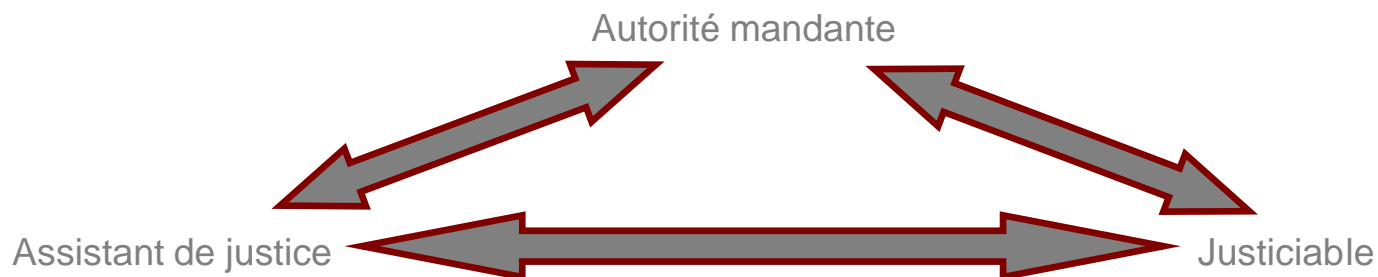
## 4.1 LES OUTILS DE L'ASSISTANT DE JUSTICE

- La méthode pour travailler avec ces moyens est celle de l'aide-contrôle;
- « En quoi moi, assistant de justice, puis-je vous aider à mettre en place ce qui vous permettra de respecter ces conditions, dont je vais vérifier le respect effectif, de façon à ce que je puisse apporter à l'autorité mandante les éléments d'information lui permettant d'évaluer la situation de manière satisfaisante? »;
- Si le justiciable se trouve dans un cadre de stricte contrainte (l'intervention pénale), l'assistant de justice n'est pas, lui, dans une relation de contrainte vis-à-vis du justiciable;
- La relation est à la fois ce sur quoi l'on va travailler et ce qui permet le travail;
- « Qui dit professionnel de la relation dit professionnel de la communication »;
- La connaissance de la pragmatique de la communication est son premier besoin. C'est l'outil qui donne des indications concrètes pour opérationnaliser ce savoir théorique en manières d'agir sur le terrain, dans l'interactionnel, l'interactif et le contextuel.

## 4.2 LA METHODOLOGIE DE TRAVAIL

### Le mandat comme cadre d'intervention

- Le mandat est essentiel, il constitue le cadre d'intervention de l'assistant de justice auprès du justiciable.
- Par le mandat, l'autorité nous adresse une demande de service et plus particulièrement une demande de recueil d'informations pertinentes lui permettant d'effectuer son travail, d'évaluer les démarches réalisées par le justiciable soumis à un contrôle, de prendre les décisions opportunes.
- Le mandat est balisé par des conditions déterminées et s'inscrit dans une durée déterminée. L'intervention de l'assistant de justice est donc limitée dans le temps.
- Les conditions sont des moyens, des leviers dans la guidance et non des objectifs
- Il est primordial que les conditions soient individualisées, claires et précises afin de permettre un travail consistant.
- Le mandat définit le contenu des interactions qui prennent place au sein d'une relation triangulaire.



## 4.3 LES PRINCIPES DE BASE

4.3.1 L'approche émancipatrice

4.3.2 La responsabilisation

4.3.3 La non-normativité

4.3.4 La non-substitution

4.3.5 La limitation des dommages éventuels



## 4.3.1 L'APPROCHE EMANCIPATRICE

- Une approche émancipatrice signifie qu'elle se fixe comme but le développement des compétences de l'individu, au sein de son environnement interactionnel et contextuel, pour qu'il soit de plus en plus à même de prendre position de manière autonome, spécifiquement dans le cadre de l'intervention judiciaire et du mandat ou des conditions imposées. Elle présuppose une attitude pro-active de l'assistant de justice qui « va chercher » le justiciable pour l'aider à élaborer lui-même sa propre pro-activité.

## 4.3.2 LA RESPONSABILISATION

- La responsabilisation doit être comprise dans le sens de donner à la personne la possibilité d'agir (ou de ne pas agir) dans la voie qu'elle choisit avec ses moyens personnels en toute connaissance de cause;
- La responsabilisation est également celle de l'autorité mandante et de l'assistant de justice lui-même, tant dans la façon dont il effectue le contrôle que dans la façon dont il concrétise l'aide. L'aide est un aspect essentiel de l'obligation de moyens de l'assistant de justice;
- Dans l'objectif d'inclusion sociale, l'assistant de justice renseignera le justiciable sur tous les services sociaux ou dispositifs d'intervention disponibles dans la société dès lors qu'ils peuvent répondre à un besoin spécifique du justiciable.

### 4.3.3 LA NON-NORMATIVITE

- La non-normativité signifie que dans le cadre contraignant et normalisateur de l'intervention pénale (réduire l'écart à la norme), l'assistant de justice aide le justiciable à se positionner face à l'intervention de la justice à partir de son point de vue à lui;
- Il part de la parole du justiciable, de son discours, de ses perceptions, de sa vérité, sans vouloir le convaincre ou lui faire prendre conscience d'une vérité autre, qui n'est pas la sienne;
- L'intervention de l'assistant de justice se fait dans le cadre du mandat pénal qui est normatif et normalisateur. La non-normativité dont il est question ici est la non-normativité de l'intervenant social, dans un cadre qui, lui, est normatif;
- La non-normativité de l'assistant de justice permet la reconnaissance de l'autre et cette reconnaissance permet la relation.

## 4.3.4 LA NON-SUBSTITUTION

- Cela rejoint la non-normativité. Ce n'est pas l'assistant de justice qui dit ce que le justiciable doit faire ou ce dont il doit prendre conscience. Ce n'est pas l'assistant de justice qui sait ce qui est bon pour le justiciable;
- Cela peut prendre la forme d'actes matériels accomplis par l'assistant de justice lui-même, en soutien au justiciable.

## 4.3.5 LA LIMITATION DES DOMMAGES EVENTUELS

- Dans un Etat de droit, l'objectif d'évitement de la récidive doit être poursuivi de la manière qui porte le moins atteinte aux droits du citoyen justiciable. L'atteinte aux droits doit être strictement limitée à ce qui est nécessaire pour obtenir la finalité recherchée;
- Les principes de l'intervention minimale et de proportionnalité doivent être respectés;
- L'assistant de justice est porteur d'une responsabilité à ne pas sous-estimer : lorsqu'une condition fait du tort, n'est plus adéquate, est devenue contre-productive ou crée des difficultés inutiles augmentant les risques d'échec de la mesure, il lui appartient d'interpeller l'autorité mandante et d'attirer son attention sur l'opportunité de suspendre la condition ou la guidance.

# 5. LA GESTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ



## 5. LA GESTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ

- Les maisons de justice se situent en bout de chaîne, et dans une position où elles ne disposent pas de système de « trop plein ».
  - Structurellement, création inévitable de files d'attente;
  - besoins d'outils pour tenter de contrôler le volume des files d'attente;
    - (1) suivi mensuel du plan d'action, par les directeurs
  - Nécessité d'avoir de l'information des acteurs en amont afin de développer des outils prospectifs;
    - (2) exercice recourant aux statistiques des parquets

### 2004 :

- Décision d'organiser un Business process reengineering (BPR) spécifique pour les Maisons de Justice
  - Constat : disparité des pratiques entre les 28 maisons de justice et trop peu d'uniformité dans l'exécution des missions à l'égard;
    - des citoyens;
    - des autorités mandantes;
    - de la société.



# 5. LA GESTION DE LA CHARGE DU TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ

## 5.1. LA DESCRIPTION DES PROCESSUS DANS LE BPR

- la mesure de la charge de travail s'est faite sur la base des processus redéfinis au niveau de l'organisation dans son ensemble dans un processus dynamique;
- la réalisation du travail s'est faite bottom up;
- le personnel a participé massivement dans les phases AS IS et TO BE ( 150 sur 800 );
- a permis d'établir un span of control;
- a permis de dessiner 4 organigrammes cohérents en fonction de la taille de la MJH;
- a permis d'uniformiser l'organisation interne;
- est la base du plan de personnel par le biais de la mesure de la charge de travail.

## 5.2. CLEFS DU SUCCES

- sponsor engagé;
- mise à disposition de moyens : aide externe, personnel...
- engagement exceptionnel des membres du PMO (program management office);
- capacité de remise en question du personnel, de mettre ses pratiques sur la table;
- **sens aigu du service public et volonté de traiter les citoyens de manière équitable et respectueuse.**
- l'objectivation des besoins a permis d'accroître les ressources mise à la disposition de la DG.



## 5. LA GESTION DE LA CHARGE DU TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ

### 5.3. DIFFICULTES

- Mise en œuvre des outils de gestion 2009 :
  - ressource planning;
  - scorecard.
- Impact ICT sous-estimé ( limites de l'outil, lourdeur des change request).

### 5.4. MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL : COMMENT LA SITUER DANS L'ORGANISATION ?

- C'est un moyen et pas un objectif;
- Clarifie les attentes de l'organisation, permet d'objectiver, de concrétiser;
- Doit être utilisée comme un point d'appui permettant d'améliorer les prestations comme service public;
- S'il n'y a pas la confiance sur l'utilisation faite par la hiérarchie ( perception contrôle ) cela devient une boîte vide.
- Etre clair sur l'utilisation. Qui a accès à quoi :
  - l'ensemble de la MJ et tous les collaborateurs;
  - le directeur et le collaborateur individuel etc
- Catalyseur de changement tant pour l'organisation que pour le collaborateur individuel;
- Augmente le professionnalisme.



## 5. LA GESTION DE LA CHARGE DU TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ

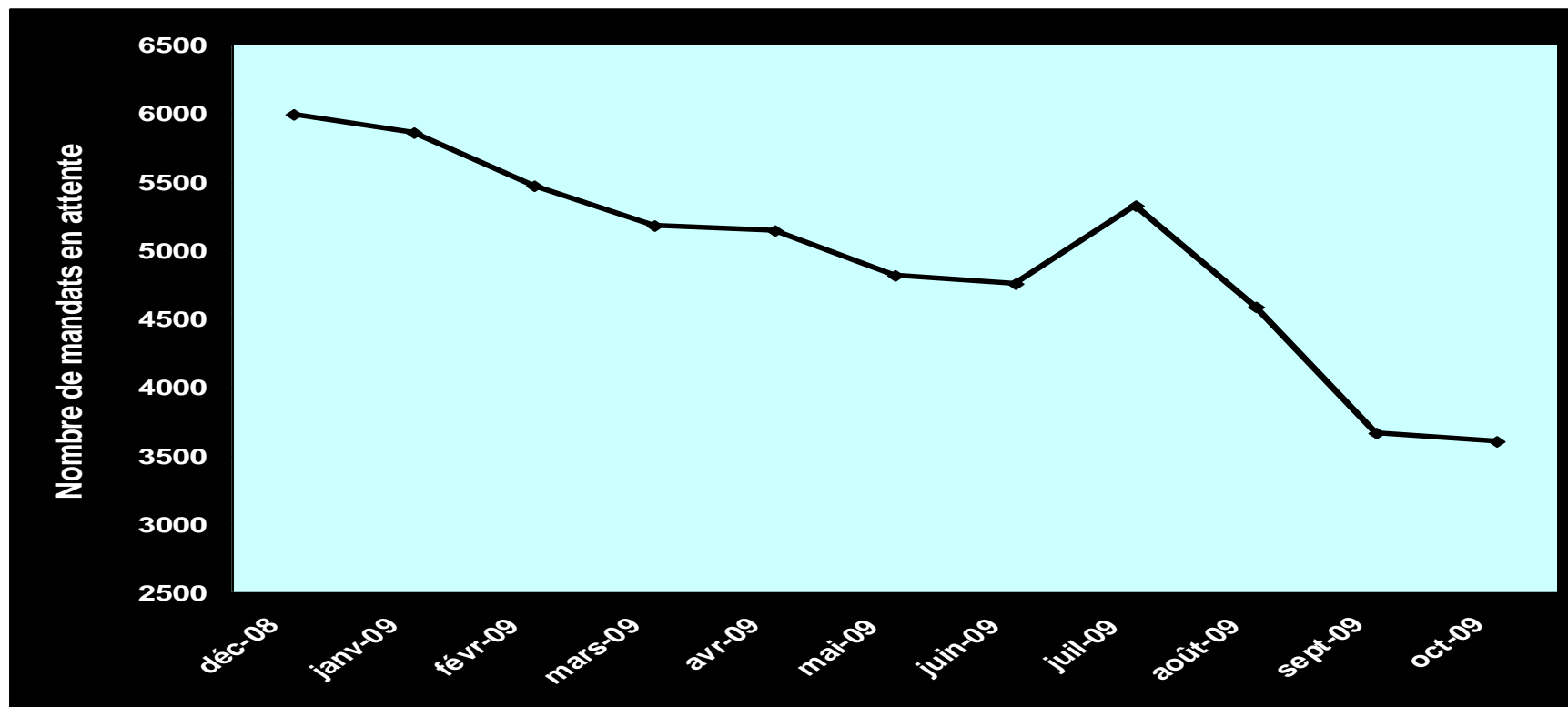
### 5.5. CREATION D'UN OUTIL DE SUIVI DU PLAN D'ACTION POUR LES DIRECTEURS :

- Vision, par mois et par secteur, des augmentations/diminutions des différents paramètres, trends et moyennes permettant de situer le mois en cours et d'identifier les points critiques

1. Peine autonome de travail: guidance														
	Evolution du mois 04/2009 au mois 04/2010													
	APR09	MAY09	JUN09	JUL09	AUG09	SEP09	OCT09	NOV09	DEC09	JAN10	FEB10	MAR10	APR10	Mean
Nouveaux mandats	1060	887	880	1027	506	166	692	981	925	993	881	1151	1021	859
Nouveaux mandats par transfert	72	55	84	77	66	47	66	60	56	73	67	102	71	69
Total nouveaux mandats	1132	942	964	1104	572	213	758	1041	981	1066	948	1253	1092	928
Mandats clôturés	798	802	1036	715	558	1138	949	825	826	804	706	983	801	842
Mandats clôturés par transfert	75	67	71	73	65	47	66	55	55	86	70	98	70	69
Total mandats clôturés	873	869	1107	788	623	1185	1015	880	881	890	776	1081	871	911
Mandats en cours le dernier jour du mois	10140	10213	10070	10387	10335	9362	9105	9263	9362	9530	9703	9865	10085	9802
Mandats actifs le dernier jour du mois	8436	8628	8547	8595	8877	8481	8182	8273	8081	8260	8509	8725	8855	8496
Mandats en attente le dernier jour du mois	1687	1565	1493	1775	1442	864	869	963	1261	1241	1164	1120	1207	1281
->Durée moyenne déjà passées dans la file d'attente au dernier jour du mois	50	52	55	52	68	83	73	49	42	46	47	37	40	53
Nouvelles désignations	1139	1049	999	815	880	781	741	928	665	1043	1003	1244	980	944
->Durée moyenne écoulée avant une 1ere désignation	46	50	45	45	50	77	46	46	44	34	34	33	30	45
Taux de mandats en attente	17	15	15	17	14	9	10	10	13	13	12	11	12	13

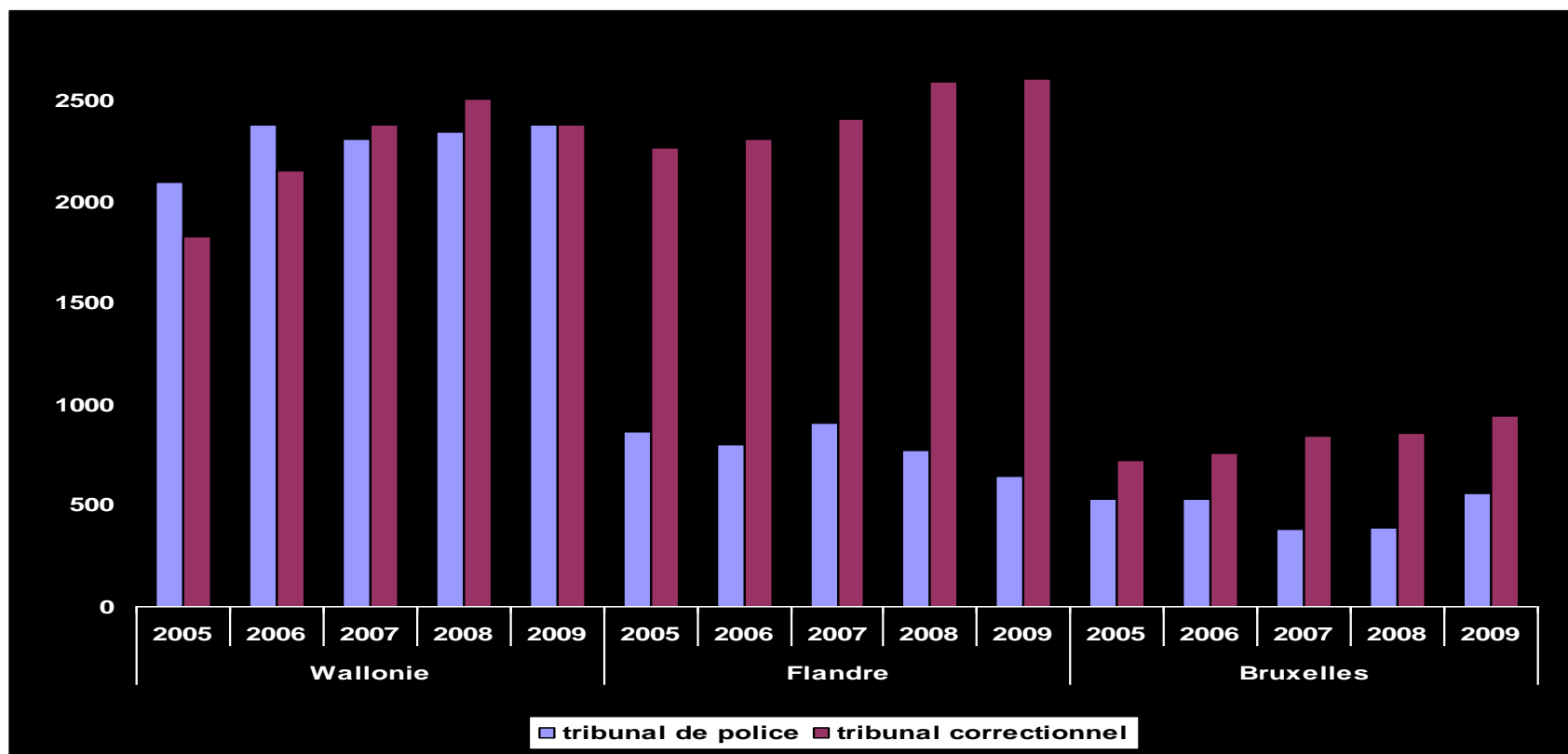
## 5. LA GESTION DE LA CHARGE DU TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ

(1) Effet de la mise en place du plan d'action : diminution, mois après mois, du volume des files d'attente:



## 5. LA GESTION DE LA CHARGE DU TRAVAIL ET DE L'APUREMENT DE L'ARRIÉRÉ

Illustration : reflet d'une politique différenciée Origine des mandats en peine de travail autonome par région :



## 6. LES CONCERTATIONS



# 6. LES CONCERTATIONS

## 6.1. Avec les autorités mandantes

- Mise en œuvre des arrêtés instaurant les structures de concertation aux différents niveaux :

Plate-forme de concertation fédérale pour l'évaluation de la collaboration avec les maisons de justice:

*1er OCTOBRE 2008. - Arrêté royal portant composition et fonctionnement des structures de concertation en ce qui concerne l'harmonisation des modalités d'exécution des missions dévolues à la direction générale des Maisons de justice du SPF Justice.*

Plate-forme de concertation pour l'exécution des peines TAP-Défense sociale :

*1er OCTOBRE 2008. - Arrêté royal portant mise en vigueur et exécution des articles 98/1 de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine et 120, alinéa 1er, de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental.*

## 6.2. Avec les partenaires externes

- En fonction du nouveau paysage des mesures judiciaires alternatives, redéfinition des pratiques et des collaborations :
  - Secteur disparate, complexe, impliquant de nombreux acteurs;
  - Au moyen d'une communication pro-active.



# 7. LES CONCLUSIONS



# 7. CONCLUSIONS

## Equilibre entre organisation interne et exécution des missions

- L'Organisation interne et la croissance de l'organisation ont exigé un effort important.
- Poursuivre l'ancrage et améliorer le fonctionnement :
  - à travers l'utilisation des instruments de gestion;
  - à travers une vigilance permanente sur l'équilibre entre le quantitatif et le qualitatif;

## La vie en commun

- « L'insécurité est devenue la représentation officielle et dominante (par le politique, les médias, une partie des sciences sociales elles-mêmes) d'un ensemble de problèmes complexes, une sorte de prisme déformant à travers une large part des difficultés de la vie commune est désormais définie et traitée. » L. Van Campenhoudt LLB 28-29.11.09.
- Notre société se complexifie et génère des difficultés du vivre ensemble pour lequel la seule réponse n'est pas la réponse qu'apporterait la justice. C'est un mode de régulation parmi d'autres. Les MJ, jouent un rôle spécifique en travaillant sur une dimension humaine qui puisse permettre et favoriser le vivre ensemble.



# 7. CONCLUSIONS

## La plus grande richesse d'une organisation

- Les personnes qui la composent;
- Leur engagement pour accomplir la mission qui leur est confiée quelle que soit la fonction;
- Le sens aigu du service public;
- Soins particuliers et accrus pour élargir et étoffer les compétences.

