



EVALUATIE VAN HET NATIONAAL FORUM VOOR SLACHTOFFERBELEID

~

EVALUATION DU FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES VICTIMES

EINDRAPPORT – RAPPORT FINAL

Avril 2012

Promotors/Promoteurs

Anne LEMONNE

Inge VANFRAECHEM
(15/11/2010-31/12/2010)

Onderzoekers/Chercheurs

Valentine MAHIEU
Birgit VANDERSTRAETEN

INTRODUCTION GENERALE	6
PARTIE 1 : POSITION DU PROBLEME	8
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1. HISTORIQUE DE LA COMMANDE DE RECHERCHE	8
CHAPITRE 2. OPTIONS DE RECHERCHE ET METHODOLOGIE	12
1. Options de recherche	12
2. Méthodologie.....	13
2.1. Analyse documentaire	13
2.2. Interviews.....	14
2.3. Autre.....	15
2.4. Suivi de la recherche	15
2.5. Modification du calendrier de recherche et du suivi du travail.....	16
CONCLUSIONS	16
PARTIE 2 : LES PREMIERS RESULTATS DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE	18
INTRODUCTION.....	18
CHAPITRE 1. QUE FAIT LE FORUM NATIONAL ?	20
Introduction.....	20
1. Ses missions/objectifs.....	20
1.1. Les missions/objectifs officiel(le)s du Forum national	20
1.2. La perception des missions/objectifs du Forum par les membres du Forum	23
1.2.1. La concertation et la mission d'avis et de recommandations	23
1.2.2. La mission de signalisation de problèmes rencontrés sur le terrain, de réponses aux besoins et demandes du terrain, de coordination et de collaboration entre les partenaires.....	24
1.2.3. L'implication dans la négociation/l'évaluation des accords de coopération et dans la sensibilisation l'information du politique, des professionnels, du public en général et des victimes	25
1.3. Perception des membres du Forum concernant les objectifs qui se sont ajoutés au cours du temps	26
1.3.1. L'évaluation en général et l'évaluation (et la négociation) des protocoles d'accord et des accords de coopération en particulier.....	26
a. L'évaluation en général	26
b. L'évaluation de l'accord de coopération flamande	27
c. La négociation des accords de coopération.....	27
1.3.2. La réponse aux demandes du terrain et les missions de visibilité, de sensibilisation, d'information	28
a. Les demandes du terrain.....	28
b. Visibilité/sensibilisation/information.....	30
1.4. La perception des membres du Forum par rapport aux objectifs insuffisamment poursuivis.....	33
1.4.1. La concertation : essentiellement un échange d'information	33
1.4.2. La mission d'avis: peu de pro-activité.....	34
1.4.3. La dimension internationale : les difficultés de suivi	35
2. Ses thématiques et activités	37
2.1. Types et évolution des thématiques et activités développées.....	37
2.1.1. Les types de thématiques et activités développées par le Forum	37
a. Les thématiques relatives à la politique belge à l'égard des victimes	37
b. Les thématiques relatives au statut du Forum national	38
c. Les thématiques relatives au fonctionnement du Forum national	39
d. Les thématiques relatives aux « produits » du Forum national	40
e. Les thématiques relatives aux « événements ».....	40
2.1.2. L'évolution des thématiques et activités développées par le Forum	41

2.2. La perception des membres quant à la valeur des thématiques et activités développées par les membres du Forum	42
2.2.1. Les accords de coopération, mémorandum, avis et recommandations du Forum.....	43
2.2.2. La réalisation d'outils/d'activités de sensibilisation, d'information et de formation à destination des professionnels, des victimes ou du grand public	44
2.3. La perception des membres du forum par rapport à l'évolution des thématiques abordées et des activités développées par le Forum	45
3. La perception par les membres du Forum des enjeux qui limitent ou favorisent la réalisation de certaines missions, objectifs, activités du Forum national.....	47
3.1. La perception des enjeux qui limitent la réalisation de certaines missions/objectifs en général	47
3.1.1. L'absence de statut du Forum	47
3.1.2. Les moyens au niveau personnel.....	48
3.1.3. Les moyens au niveau financier.....	51
3.2. La perception des contraintes qui limitent la réalisation de l'objectif de concertation en particulier	52
3.2.1. La présence irrégulière de certains membres du Forum.....	52
3.2.2. Le manque d'obligation de consulter le Forum pour avis.....	54
3.2.3. Les difficultés liées à la gestion des discussions	55
3.3. La perception des raisons qui favorisent la mise en œuvre de certaines activités ou la discussion de certaines thématiques.....	55
3.3.1. L'actualité et le contexte politique	55
3.3.2. Les moyens octroyés au secrétariat	56
3.3.3. Le budget du Forum.....	57
Conclusions	58
CHAPITRE 2. COMMENT FONCTIONNE LE FORUM NATIONAL ?.....	61
Introduction	61
1. La composition du Forum	61
1.1. La qualité des membres du Forum national	62
1.2. La fonction de présidence	63
1.3. La fonction de secrétariat (devenue 'cellule stratégique').....	63
2. La perception des enjeux liés au fonctionnement du Forum national par les membres du Forum	64
2.1. L'absence de statut du président du Forum	64
2.2. Le manque de clarté des missions et du statut des membres du secrétariat	66
2.2.1. Leurs missions.....	66
2.2.2. Leur statut	69
2.3. Les difficultés liées à la « double casquette » des membres en général et du représentant du ministre de la Justice en particulier	70
2.3.1. La double casquette des membres du Forum en général	70
2.3.2. La double casquette du représentant du ministre de la Justice.....	72
2.4. Le manque de clarté quant au choix et à la désignation des membres du Forum national.....	73
2.5. Existence de « rapports de pouvoir » parmi les membres et autorités présentes au Forum	77
2.5.1. Entre les membres	77
a. persoonlijkheid / mondigheid.....	77
b. kennis/expertise	78
c. le pouvoir, le statut ou l'autorité	78
d. l'engagement, l'implication.....	79
2.5.2. Entre les autorités.....	80
2.6. Les difficultés liées à la diversité des membres représentés au sein du Forum national	81
2.6.1. La difficulté de « mélanger » politique et terrain	82
2.6.2. L'absence de présentation donc ne pas toujours savoir qui est qui.....	83
2.6.3. La barrière de la langue (cf.infra également)	83
2.6.4. Verschil in denk- en werkwijze.....	84
2.6.5. Gebrek aan kennis over bepaalde onderwerpen.....	84
2.7. Le manque de clarté quant à la mise à l'agenda de thématiques/activités	84
2.7.1. D'où émanent les demandes : l'analyse globale des procès-verbaux.....	84

2.7.2. D'où émanent les demandes : la perception des membres du Forum	88
a. Les demandes d'avis, émanant du ministre de la Justice ou d'autres autorités.....	88
b. Le secrétariat et/ou le président du Forum	89
c. Des membres eux-mêmes	91
2.8. Le manque de clarté relative aux règles décisionnelles et à la conclusion des dossiers	92
2.9. L'importance du calendrier, de la fréquence, du rythme des réunions et de l'emploi des langues .	92
2.10. La question de la représentation du Forum national à l'extérieur.....	95
<i>Conclusions</i>	99

CHAPITRE 3. LA PERCEPTION DES MEMBRES DU FORUM QUANT A L'EFFET DES	
ACTIVITES DU FORUM NATIONAL	102
<i>Introduction</i>	102
1. <i>Trop peu d'autorité des avis du Forum, manque de capacité à suivre les retombées des avis</i>	102
2. <i>Verschillende redenen voor de geringe impact worden aangehaald in de loop van de interviews</i>	104
2.1. Manque de priorité accordée par le politique à la politique à l'égard des victimes.....	104
2.2. L'existence d'autres canaux de communication et d'autres structures de concertation	104
2.3. Le manque de visibilité et de connaissance du Forum par le monde extérieur.....	105
2.4. L'absence d'institutionnalisation du Forum.....	105
2.5. Les liens entre le président du Forum et le ministre, voire entre le Forum et le pouvoir législatif	106
2.6. L'impact d'autres organisations, non représentées au Forum, sur la politique à l'égard des victimes.....	107
<i>Conclusions</i>	108

CHAPITRE 4. L'AVENIR DU FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE A L'EGARD DES	
VICTIMES	109
<i>Introduction</i>	109
1. <i>Historique des projets d'institutionnalisation du Forum</i>	109
1.1. Les différentes étapes	110
1.1.1. Prémisses.....	110
1.1.2. Phase 1 : 2001-2002 - groupe de travail intercabinets	110
1.1.3. Phase 2: 2003-2005 - Projet d'AR puis d'accord de coopération	117
1.1.4. Phase 3 : 2005-2006 - Commissaire/commissariat général aux droits des victimes	123
2. <i>La vision des membres du Forum national par rapport à son avenir</i>	130
2.1. Que doit faire le Forum ?.....	130
2.1.1. Se concentrer sur certaines missions et objectifs actuels	130
a. Soutenir les efforts de concertation	131
b. Mieux assurer le lien entre le Forum et les conseils d'arrondissement en terme de communication et d'échange d'information	131
c. Assurer un meilleur suivi de l'impact des avis et des productions du Forum	134
d. Assurer une meilleure information du public	136
2.1.2. Prendre en compte certains enjeux dans le développement de la politique à l'égard des victimes.....	137
a. Eviter la polarisation entre auteur et victime	137
b. Prendre davantage en compte la dimension internationale.....	138
c. Développer une politique à l'égard de toutes les victimes	139
2.1.3. Développer des activités supplémentaires	140
a. Activités en vue d'améliorer le lien entre les conseils d'arrondissement et le Forum	141
a1. Par des rencontres annuelles entre une délégation des conseils d'arrondissement et une délégation du Forum national	141
a2. Par la présence de membres des conseils d'arrondissement au Forum national.....	141
a3. Par la présence de représentants du Forum national aux conseils d'arrondissement .	142
a4. Par un échange d'informations, de procès-verbaux, d'un forum ou d'un réseau virtuel.....	142
a5. Développer un instrument pour comparer les accords de coopération	143
b. Développer des activités de sensibilisation du public et de visibilité du Forum.....	144
c. Elaborer un planning à long terme.....	145

2.2. Comment doit fonctionner le Forum ?	146
2.2.1. Assurer une présence régulière des membres et une meilleure inter-connaissance	146
2.2.2. Améliorer la possibilité de représentation des associations de victimes et de certains secteurs	147
a. Les associations de victimes.....	147
b. Les représentants de secteurs non encore représentés au Forum	148
c. Enjeu de la définition donnée au terme ‘victime’ et de la ‘surcharge’ potentielle de la composition du Forum.....	149
2.2.3. Mieux définir la fonction de direction et/ou de Présidence	151
a. Propositions d’un commissaire spécial ou d’un comité de direction	151
b. Un mandat limité dans le temps	152
c. Des compétences spécifiques	152
d. Un visage pour le Forum national	153
2.2.4. Améliorer les principes de fonctionnement	154
a. La constitution d’un règlement d’ordre intérieur ?	154
b. La définition d’un plan d’action ?	156
c. La précision quant à la procédure d’admission de nouveaux membres	156
d. Des moyens pour valoriser la compréhension, l’interconnaissance (langue, procédure de présentation).....	157
2.3. Comment améliorer l’impact du Forum ?.....	157
2.3.1. Mieux en appréhender l’impact.....	157
2.3.2. Instituer un certain nombre de règles	157
a. Rendre la consultation du Forum obligatoire	157
b. Rendre les avis et recommandations émis par le Forum contraignants	158
2.4. Quelles sont les modèles de réformes proposés par les membres.....	158
2.4.1. Pas de remise en question de l’existence du Forum mais l’amélioration de son fonctionnement en raison de la surcharge de travail imposée à ses membres	159
2.4.2. Trois idées de structures possibles	159
a. La mise en place d’une structure d’experts en vue de réaliser le travail de fond	159
b. Le maintien du Forum lui-même.....	161
b1. Permettrait de maintenir la diversité	161
b2. Permettrait d’avaliser les travaux et de prendre des décisions	161
b3. Permettrait d’être un lieu de débat, d’échange d’idées	162
c. La constitution d’un comité interministériel réunissant le politique	162
Conclusions	163
CONCLUSIONS.....	168

PARTIE 3 : QUELQUES REFLEXIONS SUR LE MODELE ACTUEL ET SUR LES MODELES DEJA ENVISAGES ?	174
INTRODUCTION.....	174

CHAPITRE 1 : QUELQUES CONSIDERATIONS THEORIQUES RELATIVES A L’EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN GENERAL ET DES ‘FORA’ EN PARTICULIER.....	176
Introduction.....	176
1. L’analyse du cycle d’une politique publique : une focalisation sur ses objectifs, son programme, sa mise en œuvre et ses effets (Knoepfel et al.)	176
1.1. La mise à l’agenda gouvernemental du problème à résoudre	177
1.2. L’analyse de son programme politico-administratif	178
1.3. L’évaluation de la mise en œuvre de la politique publique	179
1.4. L’évaluation des effets d’une politique publique	179
2. L’analyse d’une politique publique via son instrument. Le cas des « forums hybrides » (Lascoumes; Callon et al.).....	181
Conclusions	184
CHAPITRE 2: ANALYSE DU FONCTIONNEMENT ACTUEL DU FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE A L’EGARD DES VICTIMES AU REGARD DE LA GRILLE D’ANALYSE CONSTITUEE	186

<i>Introduction.....</i>	<i>186</i>
<i>1. Le Forum national à la lueur du cycle des politiques publiques : sa thématisation, son programme, sa mise en œuvre, ses effets.....</i>	<i>186</i>
1.1. Le Forum national : thématisation d'un problème social en problème public	186
1.2. Evaluation de son programme politico-administratif	188
1.3. Evaluation de la mise en œuvre de la politique publique	190
1.3.1. La production du Forum national : extension et affaiblissement des objectifs	191
1.3.2. La composition et les processus d'échange et de décision du Forum	193
1.4. Evaluation des effets d'une politique publique	194
<i>2. Le Forum en tant qu'instrument de politique publique : quel type de Forum hybride ?.....</i>	<i>198</i>
<i>Conclusions</i>	<i>200</i>
 CHAPITRE 3: ANALYSE DES MODELES FUTURS PROPOSES	203
<i>Introduction.....</i>	<i>203</i>
<i>1. Analyse des modèles d'institutionnalisation déjà proposés et discutés.....</i>	<i>203</i>
1.1. Le modèle repris par les projets d'Arrêtés royaux et d'accord de coopération visant à institutionnaliser le Forum national	203
1.2. Le modèle incluant un Commissaire général	208
<i>2. Analyse des modèles de structure proposés par les membres interviewés.....</i>	<i>210</i>
2.1. Le modèle Forum/cellule expertise	210
2.2. Le modèle Forum avec un grand F.....	213
2.3. Le modèle conférence interministérielle/cellule permanente/conseil central/conseils d'arrondissement	214
<i>Conclusions</i>	<i>217</i>
 CHAPITRE 4: LE FORUM NATIONAL – QUELLE PERTINENCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE A L'EGARD DES VICTIMES ?	218
<i>Introduction.....</i>	<i>218</i>
<i>1. La pertinence du Forum national en tant qu'instrument dialogique complétant les instruments de démocratie représentative</i>	<i>218</i>
<i>2. Vers un modèle d'institutionnalisation du Forum dans un contexte institutionnel plus large</i>	<i>220</i>
<i>Conclusions</i>	<i>223</i>
CONCLUSION	224
 CONCLUSIONS GENERALES	228
1. LE CADRE DE LA RECHERCHE SUR LE FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE A L'EGARD DES VICTIMES	228
2. ELEMENTS DE CONNAISSANCE ET D'ANALYSE APPORTES PAR LA RECHERCHE	230
3. RECOMMANDATION ET ELEMENTS DE CONNAISSANCE ENCORE UTILES A INVESTIGUER EN VUE D'ASSURER UNE INSTITUTIONNALISATION PERTINENTE DU FORUM NATIONAL	244
3.1. Recommandation : vers un modèle composite.....	244
3.2. Eléments de connaissance encore utiles à investigue.	246
 BIBLIOGRAPHIE	248
 ANNEXES.....	252

Introduction générale

Le 19 mai 1993, la chambre des Représentants approuvait une motion demandant, entre autres, au Gouvernement de mettre en place un Forum national pour une politique en faveur des victimes. Le Forum national fut officiellement installé le 16 juin 1994 par le ministre de la Justice de l'époque.

Aucun cadre légal spécifique n'institutionnalise cependant à l'heure actuelle les missions et fonctions du Forum, ni d'ailleurs ses principes de fonctionnement.

Depuis un certain nombre d'années déjà, la question de l'institutionnalisation du Forum national est pourtant régulièrement abordée. Divers projets et propositions de lois ont déjà été mis sur la table sans pour autant aboutir, jusqu'à présent, à une concrétisation.

Pourtant, en seize années d'existence, le Forum a bel et bien fonctionné. Il réunit aujourd'hui différentes instances tant gouvernementales (autorités politiques et administratives) que non gouvernementales (associations venant en aide aux victimes, associations représentantes de certains groupes de victimes) et développe bon nombre d'activités.

Aucune évaluation externe de son travail et de son fonctionnement n'a cependant encore été réalisée.

« Que fait le Forum ? », « Comment fonctionne-t-il ? », « Quel est son impact ? » ; « Quel devrait être son avenir ? » sont autant de questions auxquelles le projet de recherche de quelques mois, mené par deux chercheurs de l'INCC (un francophone et un néerlandophone), tentera d'apporter certains éléments de réponses.

Ce rapport de recherche est le fruit d'un travail de sept mois de recherche, durant lequel ces chercheurs ont rencontré et interviewé de nombreux membres du Forum national et ont compulsé patiemment l'ensemble des procès-verbaux disponibles des réunions de cet organe ainsi qu'un certain nombre de documents officiels produits par ou sur le Forum national. Ce travail de recherche a également impliqué la lecture de travaux plus théoriques relatifs à l'évaluation des politiques publiques, en général, et aux forums, en tant qu'instrument de politique publique, en particulier.

L'ensemble de ces démarches nous a en effet semblé être utile pour éclairer le législateur dans les choix qu'il a à opérer pour l'institutionnalisation du Forum national pour une politique à l'égard des victimes.

Le présent rapport se structure en trois parties :

Une première partie expose brièvement l'historique de la commande de recherche ainsi que les questions posées et la méthodologie utilisée pour cette première phase de recherche.

Une seconde partie offre une présentation des premiers résultats de la recherche empirique menée. Elle se structure en quatre grands chapitres évoquant les thématiques suivantes :

- Que fait le Forum ?
- Comment fonctionne-t-il ?
- Quel est son impact ?
- Que devrait-être l'avenir du Forum ?

Une troisième partie aborde l'analyse du Forum national à partir de travaux de recherche réalisés dans le cadre des politiques publiques, en général, et des forums en tant qu'instruments de politique publique, en particulier. Elle comprend quatre chapitres : le premier propose une présentation des travaux théoriques portant sur ces deux thématiques. Le second, une relecture de la mise à l'agenda politique du Forum national, de la création de sa structure, de sa mise en œuvre et de la possibilité d'évaluation de ses effets en termes d'effectivité, d'efficacité, de pertinence et d'efficience, à la lueur de cette grille de lecture. Le troisième chapitre met en lumière les enjeux de la mise en œuvre de différents modèles d'institutionnalisation et de structures qui ont été abordés dans le rapport. Le quatrième chapitre problématise la pertinence de la mise en place d'un Forum national en vue d'aider à la définition d'une politique à l'égard des victimes.

Enfin, nos conclusions mettent en lumière les éléments de connaissance et d'analyse que la recherche a déjà pu apporter ainsi que ceux qu'il resterait utile d'investiguer en vue d'améliorer les chances d'institutionnalisation pertinentes du forum national. Elles proposent néanmoins déjà, en l'état, certaines recommandations relatives à un certain modèle d'institutionnalisation et aux pistes de réflexion qu'il serait utile de poursuivre dans le cadre de ce processus.

Des annexes reprennent, quant à elles, le nom des membres actuels interviewés ainsi que la grille de questionnaire mobilisée.

Ce rapport est un rapport bilingue où les langues française et néerlandaise sont utilisées et se mêlent, ce qui peut poser, nous en sommes conscientes, un inconfort de lecture. Pour information, les conclusions constituent une synthèse des principaux enseignements et recommandations de la recherche et sont, elles, disponibles en version intégrale française et néerlandaise.

Bonne lecture !

PARTIE 1 : Position du problème

Introduction

Dans cette première partie du rapport, nous proposons de situer l'historique de la commande de la recherche ainsi que ses principales options et méthodologie. Cette « position du problème » permet de contextualiser les principales questions qui animent notre étude et éclaire la manière dont elle entend y répondre.

Chapitre 1. Historique de la commande de recherche

Le 19 mai 1993, la chambre des Représentants approuvait une motion demandant, entre autres, au Gouvernement de mettre en place un Forum national pour une politique en faveur des victimes¹.

Une discussion avait en effet eu lieu autour d'une interpellation du député De Clerck au ministre de la Justice (Wathelet) proposant, entre autres, d'instituer un Forum national pour une politique à l'égard des victimes.

L'interpellation ayant donné lieu à cette proposition rentrait par ailleurs dans un discours plus général dénonçant, à l'époque, que les mesures de politique criminelle adoptées jusqu'alors avaient été, avant tout, essentiellement tournées vers les auteurs alors que les victimes étaient nombreuses. Le manque d'intérêt accordé, en particulier, aux victimes d'infractions violentes avait alors été mis en évidence. C'est pourquoi la motion adoptée

¹ Cette motion stipulait : 1. « La Chambre ayant entendu l'interpellation de M. S. De Clerck au vice-premier ministre et ministre de la Justice et des Affaires économiques sur l'aide aux victimes ;
- constate que l'accord de gouvernement (du 9 mars 1992) annonce des initiatives visant à développer plus avant la politique d'aide aux victimes ;
- fait observer que, jusqu'à présent, le problème de l'aide aux victimes n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante et a été abordée de manière trop fragmentaire ;
ayant entendu la réponse du Ministre ;
-demande au gouvernement de prendre les initiatives requises pour qu'il soit procédé d'urgence à une évaluation des déclarations et recommandations internationales et européennes et insiste pour que la Convention n°116 (du 24 novembre 1983) du Conseil de l'Europe soit ratifiée sans délai ;
- demande que le fonctionnement du Fonds d'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence soit adapté de manière à faciliter l'utilisation dudit fonds, d'écourter la procédure et d'accroître la notoriété du fonds ;
- demande que soit examinée, *dans le cadre d'un forum national sur la politique d'aide aux victimes*, la possibilité d'instituer progressivement, si possible par arrondissement judiciaire, un centre d'aide aux victimes unique, indépendant, intégré et disposant d'un personnel suffisant ;
- demande que les présentes propositions soient réalisées avant le 22 février 1994, Journée internationale de l'aide aux victimes. »

au Parlement à l'époque porte à la fois sur la mise en place d'un Forum national pour une politique à l'égard des victimes mais aussi sur d'autres aspects de la politique à l'égard des victimes, comme la nécessité de discuter de la mise en conformité des textes internationaux et celle d'améliorer le fonctionnement du fond d'indemnisation à l'égard des victimes d'actes intentionnels de violence.

Concernant l'idée d'instaurer un Forum national pour une politique à l'égard des victimes, De Clerck avait à l'époque justifié sa demande au ministre de la Justice en mettant avant tout en évidence la nécessaire concertation entre les différentes autorités institutionnelles amenées à gérer la problématique des victimes.

Il estimait que l'existence d'un tel organe permettrait à toutes ces instances de réaliser un plan stratégique pour l'aide aux victimes et une Charte pour la victime d'infractions selon l'exemple anglais. Ceci en vue de fournir transparence et compréhension dans la politique à l'égard des victimes.

Par ailleurs, il pensait que non seulement le Gouvernement fédéral et les Communautés (à l'époque responsables de la mise en place de l'aide sociale aux justiciables) devaient y participer mais aussi les diverses instances constituant la politique à l'égard des victimes comme par exemple, le département de l'Intérieur, le barreau, la magistrature, les représentants des centres d'aide aux victimes...

« ten eerste, ons streven naar een vernieuwd slachtofferhulpbeleid dient gericht te zijn op coördinatie en overleg met de Gemeenschappen. Wij dienen ons ervan bewust te zijn dat een slachtofferhulpbeleid geen kans tot slagen heeft indien de Gemeenschappen er niet bij worden betrokken. Er dient dan ook dringend een nationaal overlegforum te worden gecreëerd met alle betrokken partijen, zodat niemand achteraf kan zeggen dat hij bij deze problematiek niet werd betrokken of zelfs werd uitgestoten. Aldus kan iedereen zijn verantwoordelijkheid op zich nemen. Trouwens de Vlaamse Executieve heeft zelf aangedrongen op een dergelijk overleg.

De minister van Justitie zou het initiatief kunnen nemen tot nationaal overleg, waaraan niet enkel de Gemeenschappen en de federale regering, maar ook de diverse componenten van het slachtofferhulpbeleid, zoals de departementen van Binnenlandse Zaken en Emancipatie, evenals de advocatuur en de magistratuur en de centra voor slachtofferhulp zouden deelnemen. Dit overleg zou een strategisch plan voor het slachtofferhulpbeleid kunnen uitstippelen, naar het voorbeeld van Engeland waar men het 'Victims Charter' heeft, dat een verstaanbare leidraad is voor iedereen die als slachtoffer zijn rechten en de hem ter beschikking gestelde middelen wil kennen.»²

C'est donc dans ce cadre que la demande de mettre en place un Forum national pour une politique en faveur des victimes ou encore d'un conseil supérieur fut introduite.

² Chambre des Représentants de Belgique, Législature 48, Annales, Commission de la Justice, Réunion publique du mercredi 12 mai 1993, p.27.

Le Forum national fut officiellement installé le 16 juin 1994 par le ministre de la Justice Wathelet.

Le texte instituant le Forum national n'offre, cependant, que quelques lignes directrices concernant les missions et objectifs de cet organe ou encore sa structure et son fonctionnement.

Les missions qui ont été définies ensuite pour cet organe par le ministre de la Justice furent³ :

- dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives fédérales et régionales en matière de victimes d'infractions ;
- examiner le contenu des réglementations et initiatives belges au regard des conventions, des traités, des directives et des recommandations internationales ;
- formuler des propositions pour améliorer le sort de la victime dans le droit pénal et au cours de la procédure judiciaire, pour améliorer leur première prise en charge, un meilleur accueil, une aide plus efficace et pour améliorer la coordination entre les initiatives fédérales, communautaires et régionales ;
- établir une Charte de la victime.

Différentes instances tant gouvernementales (autorités politiques et administratives) que non gouvernementales (associations venant en aide aux victimes, associations représentant certains groupes de victimes) ont ensuite progressivement été désignées comme membres du Forum.

Les premières années de fonctionnement du Forum ont contribué à la conception d'un cadre pour une politique à l'égard des victimes par le biais, notamment, d'un inventaire des réglementations et des initiatives (janvier 1996) ; la formulation d'un Plan Stratégique pour une politique nationale en faveur des victimes (juin 1996) ; la rédaction d'une Charte pour la victime d'infractions (mars 1998). Parallèlement, le Forum a formulé un certain nombre d'avis et recommandations sur de multiples aspects de la politique à l'égard des victimes. Dans ce cadre, le Forum a produit notamment un « état des lieux » de recommandations en décembre 1998. Ce dernier a permis d'évaluer dans quelle mesure les propositions étaient traduites dans les faits et d'identifier les secteurs où un effort paraissait nécessaire. Le Forum évalue donc régulièrement, formellement et informellement, les activités de la politique à l'égard des victimes.

Depuis un certain nombre d'années déjà, la question de l'institutionnalisation du Forum national est régulièrement abordée. Divers projets et propositions de lois ont ainsi déjà été mis sur la table sans pour autant aboutir, jusqu'à présent, à une concrétisation.

Aucun cadre légal spécifique ne régit donc à l'heure actuelle les missions et fonctions du Forum ni d'ailleurs ses principes de fonctionnement. Il faut dire que si le Forum

³ Ces objectifs ont rapidement été définis par le ministre de la Justice peu après la mise en place du Forum national. Pour plus d'information à ce sujet, voir notamment : Chambre des Représentants, Documents parlementaires, Questions et réponses écrites n°0323, législature 48, p.11600, 27/06/1994.

national tente lui-même d'évaluer régulièrement son action au travers de diverses activités (cf. infra), aucune évaluation fondamentale de ses missions et activités, de sa fonction et de son mode de fonctionnement n'a, jusqu'à présent, été réalisée.

Dernièrement, à l'occasion des 15 ans d'existence du Forum national, une journée d'étude fut organisée lors de laquelle à la fois les activités et le fonctionnement du Forum ont été discutés (journée d'étude du 22 février 2010). Dans son intervention à cette journée, le ministre de la Justice De Clerck a marqué son intérêt pour le travail du Forum national. Dans la foulée de cet événement, un groupe de travail a réfléchi sur la question de l'évaluation du Forum national. Il est ressorti de ces débats que l'INCC, déjà impliqué dans l'évaluation de la politique à l'égard des victimes depuis 2004, était en mesure de la réaliser⁴.

Le ministre de la Justice a demandé à l'INCC d'établir un premier plan de recherche relatif à 'l'évaluation scientifique des missions, du travail et du positionnement du Forum' (juin 2010).

⁴ Une recherche évaluative portant sur les dispositifs mis en place à l'égard des victimes, menée par la DO criminologie de l'INCC a également pris place et ses résultats concertés et discutés avec un large nombre de membres du Forum notamment.

Chapitre 2. Options de recherche et méthodologie

1. Options de recherche

Partant du constat qu'aucune évaluation externe des activités et du fonctionnement du Forum national pour une politique à l'égard des victimes n'a jamais été réalisée - malgré ses nombreuses années d'existence et ses multiples tentatives d'institutionnalisation - la position initiale de l'INCC a été la suivante : proposer, dans un premier temps, d'évaluer *via* une recherche empirique basée sur des entretiens avec les membres du Forum national et sur une analyse documentaire (analyse de procès-verbaux de réunions, pour l'essentiel) d'une part, « ce qu'a fait » et « ce que fait » le Forum (quelles sont ses missions/objectifs et comment les traduit-il en activités ? Les membres du Forum sont-ils en attente de concertation ?) et d'autre part, « comment il le fait » (quelle est sa structure organisationnelle ? Quelles sont ses modes de fonctionnement ?). L'objectif était de mieux comprendre les avantages et inconvénients ainsi que les enjeux auxquels est confronté cet organe, notamment dans la perspective d'une éventuelle institutionnalisation future. A cet égard d'ailleurs, les questions suivantes sont également apparues importantes à poser : quels sont les initiatives qui ont déjà été adoptées pour mieux positionner le Forum ? Quels sont les débats qui ont déjà pris place en vue de l'institutionnaliser ? Quelle est l'opinion des membres à l'égard d'éventuelles pistes d'institutionnalisation ? L'objectif de la concertation est-il toujours nécessaire ? Quelle forme doit-elle prendre ?

La réponse à ces différentes questions nécessitait essentiellement une approche par le « terrain » (analyse de littérature grise, entretiens...) puisque :

1. le seul texte officiel concernant cet organe (la motion du Parlement) n'offrait que de grandes lignes directrices concernant les missions potentielles, la structure et le fonctionnement du futur organe.
2. le Forum « fonctionne » à présent depuis 16 ans : il réunit plusieurs fois par an de nombreux représentants d'autorités politiques, d'administrations, d'organisations d'aide ou représentant des victimes ; il produit des activités... Bref, il répond sans aucun doute, de par cette activité et ce fonctionnement, à certains enjeux de la politique à l'égard des victimes et des acteurs qui y participent et qu'il est important d'appréhender avant toute recherche de modèle d'institutionnalisation de cet organe.

Dans un premier temps, c'est *via* le recours à l'analyse de documents instituant (ou visant à instituer) le Forum, de documents internes du Forum (procès-verbaux essentiellement) et du discours des représentants des diverses institutions y siégeant que nous avons approché ces questions. C'est d'ailleurs le compte-rendu de ces recherches qui fait l'objet de ce rapport.

Ces techniques d'enquête mobilisées (analyse documentaire, entretiens) ne constituent bien entendu que quelques manières d'appréhender la pratique existante. D'autres modes d'investigation auraient pu y mener (comme des observations pendant de longs mois par exemple) mais il est important de souligner que seule l'approche adoptée permettait d'aller rechercher, en une période de temps raisonnable, des « traces »:

1. Des missions/objectifs attribués au Forum (par exemple, quelles sont les missions qui ont été attribuées au Forum, quels sont les éventuels objectifs complémentaires qu'il s'est assigné) et, dans une certaine mesure, leur effectivité.
2. De la structure organisationnelle et des règles de fonctionnement de cet organe (par exemple, comment est composé le forum, quelles sont, par exemple, les règles de cooptation de ses membres, les règles décisionnelles...)
3. De pistes de réflexions concernant les modèles de réformes envisageables, prenant en compte, notamment, l'expérience de tentatives d'institutionnalisation déjà proposées, du fonctionnement du Forum actuel et de ses membres.

La combinaison de ces méthodes de recherche comportait également l'avantage de fournir des informations tantôt plus objectives (des descriptions de débats, de productions, d'événements...) et tantôt plus subjectives (les perceptions des membres par rapport à telle ou telle question) par rapport au travail et au mode de fonctionnement qui est actuellement développé.

2. Méthodologie

Les méthodes suivantes ont été mises en œuvre en vue d'atteindre les objectifs visés par le projet de recherche.

2.1. Analyse documentaire

- a. Via les procès-verbaux (PV) des réunions du Forum national

L'analyse des procès verbaux des réunions plénières du Forum national s'est déroulée en deux phases. Les années 2004 à 2010 ont d'abord été examinées durant la première période d'engagement des chercheurs, c'est-à-dire de mi novembre à décembre 2010. Ensuite, les PV des années 1994 à 2003 ont été examinés durant leur seconde phase d'engagement, en mars 2011.

L'analyse s'est faite par thématiques. Dans un premier temps, le contenu des PV a été lu et ses informations catégorisées en trois grandes thématiques relativement générales : la « participation des membres » ; « les thématiques abordées » et enfin, toutes les informations concernant « le fonctionnement et le statut du Forum ».

Plusieurs difficultés ont été rencontrées. D'une part, certains PV sont restés introuvables malgré les recherches. Certaines incertitudes sont dès lors apparues lors de l'interprétation (notamment pour ce qui concerne le suivi de l'une ou l'autre thématique). D'autre part, tous les PV ne mentionnent pas toujours toutes les informations. Il arrive, ainsi, qu'un suivi s'interrompe brutalement et sans qu'aucune information concernant la thématique en question n'apparaisse et sans, pour autant, qu'elle semble avoir été « clôturée ».

Après que les entretiens aient été également réalisés, retranscrits et catégorisés, les informations récoltées dans les procès verbaux ont, dans un premier temps, été utilisées en vue d'« objectiver » les données fournies par les entretiens. Les PV ont donc été à nouveau parcourus et analysés avec, cette fois, pour grille d'analyse, les différentes thématiques extraites des entretiens.

Enfin, un dernier examen des procès-verbaux a permis de mettre en exergue les informations ou données que seuls les PV étaient susceptibles de fournir.

Cette analyse a déjà permis de mieux appréhender les raisons pour laquelle le Forum a été fondé ; les missions, objectifs, activités développées par cet organe ; les options envisagées au fil des années en vue de positionner le Forum.

- b. Via certains avis, recommandations, projets d'institutionnalisation, autres documents internes du Forum

Ces différents documents ont été consultés, comparés et analysés par les chercheurs. L'analyse des projets d'institutionnalisation fait d'ailleurs l'objet d'une section entière dans la seconde partie de ce rapport.

- c. Via une revue de la littérature relative aux foras ainsi qu'aux aspects liés au partenariat et à la concertation, aux politiques multi-dimensionnelles et intégrées (cf. bibliographie en annexe).

Une recherche bibliographique a été réalisée et a offert des pistes de réflexion intéressantes, notamment en ce qui concerne la dernière partie de ce rapport.

2.2. Interviews

Aan de hand van een halfopen vragenlijst werd een face-to-face interview afgenomen met de huidige leden van het Nationaal Forum.⁵ Een eerste contactname met de leden gebeurde mondeling op de plenaire vergadering van 10 november 2010 waarop de onderzoekers werden voorgesteld. Na de vergadering werden de eerste afspraken voor de deelname aan het interview vastgelegd. De overige leden werden midden november 2010 telefonisch gecontacteerd. Er werd getracht minstens één vertegenwoordiger per dienst

⁵ Zie lijst in bijlage.

uit te nodigen tot deelname. De interviews vonden plaats in de maanden november en december 2010 bij de geïnterviewde op kantoor of op het kantoor van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. In totaal werden 32 leden geïnterviewd, waarvan 15 Nederlandstaligen en 17 Franstaligen. Gemiddeld namen de interviews anderhalf uur tot twee uur in beslag. De interviews werden geregistreerd met behulp van een digitale bandopnemer, maar een volledige anonimisering werd beloofd.

De vragenlijst bestond uit vijf grote delen, zijnde (I) algemene informatie, (II) perceptie van de doelstellingen van het Forum, (III) perceptie van de huidige middelen van het Forum, (IV) perceptie van de huidige werking van het Forum en (V) het Forum: voor- en nadelen en pistes van hervorming. Buiten deze vijf onderdelen werd de leden de mogelijkheid geboden om andere elementen aan te halen die niet voorzien waren in de vragenlijst. De combinatie hiervan liet toe om bepaalde elementen uit de documentenanalyse te verhelderen en aan te vullen.

Alvorens de data te analyseren, werden de interviews deels uitgeschreven, waarbij ze voorzien werden van elementaire codes. Tijdens de data-analyse werden de codes verfijnd waardoor zich langzamerhand een structuur ontwikkelde. Vervolgens werden de Nederlandstalige en Franstalige analyses geïntegreerd, rekeninghoudend met hun eigen bijzonderheden.

In de hierna volgende bladzijden is getracht om de perceptie van de leden (interviews) te objectiveren en illustreren aan de hand van de informatie uit de verslagen van de plenaire vergaderingen (documentenanalyse).

2.3. Autre

Twee deelnames, als observators, aan de plenaire vergaderingen⁶ van het Nationaal Forum lieten toe om de werking van dichtbij mee te maken, alsook om contact op te nemen met de leden teneinde hen uit te nodigen voor het interview en hen de stand van zaken van het onderzoek mee te delen. De promotrices van het onderzoek, Anne Lemonne en Inge Vanfraechem, nemen respectievelijk sinds 2004 en 2007 regelmatig deel aan de plenaire vergaderingen en werkgroepen van het Forum.

2.4. Suivi de la recherche

Un comité d'accompagnement s'est réuni en vue d'éclairer le début des travaux et un membre de la cellule stratégique du ministre de la Justice (Hans Dominicus) a été rencontré durant l'évolution du travail. Ce comité a été réuni une fois lors du lancement de la recherche. Il est composé de Professeurs d'universités (Ivo Aertsen, KULeuven, Franck Hutsebaut, KULeuven, Dominique De Fraene, Université Libre de Bruxelles) et du président du Forum national (Daniel Martin). Het begeleidingscomité is een tweede

⁶ Plenaire vergadering van 10 november 2010 en 30 maart 2011

maal bijeengekomen op 26 juni 2011 waarop het tussentijdse rapport voorgesteld werd en het vervolg van het onderzoek besproken werd.

2.5. Modification du calendrier de recherche et du suivi du travail

Initialement le projet de recherche devait être mené par deux chercheuses (une chercheuse francophone et une chercheuse néerlandophone) durant 7 mois. Il a été encadré par deux promoteurs de recherche (Inge Vanfraechem et Anne Lemonne) tous deux statutaires à la D.O. Criminologie de l'INCC. Suite à la démission de Inge Vanfraechem de l'INCC, en décembre 2010, Anne Lemonne a assuré seule l'encadrement des deux chercheuses. Ces deux chercheuses ont essentiellement réalisé le travail de terrain et l'analyse documentaire. Elles ont aussi rédigé les deux premières parties du rapport portant sur la présentation des résultats. A l'issue de leur contrat et d'une présentation des premiers résultats de la recherche aux membres du Forum national, Anne Lemonne a finalisé la rédaction du rapport.

Conclusions

Depuis un certain nombre d'années déjà, la question de l'institutionnalisation du Forum national est régulièrement abordée. Divers projets et propositions de lois ont ainsi déjà été mis sur la table sans pour autant aboutir, jusqu'à présent, à une concrétisation.

Aucun cadre légal spécifique ne régle donc à l'heure actuelle les missions et fonctions du Forum ni d'ailleurs ses principes de fonctionnement. Il faut dire que si le Forum national tente lui-même d'évaluer régulièrement son action au travers de diverses activités, aucune évaluation fondamentale de ses missions et activités, de sa fonction et de son mode de fonctionnement n'a, jusqu'à présent, été réalisée.

A l'occasion d'une journée d'étude organisée pour les 15 ans d'existence du Forum national, le ministre de la Justice De Clerck a marqué son intérêt pour le travail du Forum national. Dans la foulée de cet événement, un groupe de travail a réfléchi au sein du Forum sur la question de son évaluation et a considéré que l'INCC était à même d'y contribuer.

Un premier plan de recherche relatif à 'l'évaluation scientifique des missions, du travail et du positionnement du Forum' a été remis par l'INCC à la demande du ministre de la Justice en juin 2010. Celui-ci prévoyait le recours à l'analyse de documents instituant (ou visant à instituer) le Forum et de documents internes du Forum (procès-verbaux essentiellement). Il envisageait aussi la conduite d'entretiens auprès des représentants des diverses institutions y siégeant afin d'acquérir leur perception et leur position par rapport aux évolutions du Forum national.

Ce sont les résultats de ces recherches qui font l'objet de la seconde partie de ce rapport. Ceux-ci, de nature essentiellement descriptive, permettent de mieux appréhender « ce que

doit faire/sensé faire » et « ce que fait » le Forum mais aussi « comment il doit/est sensé le faire » et « comment il le fait ».

Pour rappel, dans la troisième et dernière partie de ce rapport, nous analyserons les résultats présentés dans cette seconde partie à la lumière d'un cadre théorique portant sur l'analyse des politiques publiques en général et des « forums hybrides » en particulier.

PARTIE 2 : Les premiers résultats de la recherche empirique

Introduction

Cette partie porte essentiellement sur une analyse des procès-verbaux (1994-2010) du Forum et sur celle d'entretiens que les chercheuses ont conduits avec différents membres du Forum national.

Pour comprendre la structure de cette partie, rappelons qu'elle est divisée en quatre grands chapitres.

Un premier chapitre regroupe un ensemble d'informations relatives à la première question de recherche « que fait le Forum ? ». Elle vise donc essentiellement à éclairer sur les missions et/ou objectifs assignés au Forum national.

Un second chapitre inclut un ensemble de données relatives à la seconde question de recherche « comment fonctionne le Forum ? ». Elle porte plus particulièrement cette fois sur la structure organisationnelle et sur les règles de fonctionnement qui lui ont été attribuées.

Un troisième chapitre est, quant à lui, davantage consacré à l'impact des actions du Forum (les actions du Forum ont-elles un effet ? Sont-elles utiles ?). A cet effet, il est important de préciser que nous nous basons essentiellement à l'heure actuelle sur la perception de l'effectivité et de l'efficacité des actions du Forum par les membres interrogés.

Un quatrième chapitre, enfin, est davantage orienté vers le futur. Il repose, d'une part, sur une description des différents projets d'institutionnalisation déjà suggérés par le passé ainsi que, d'autre part, sur les discours tenus par des membres du Forum concernant ce que le Forum devrait développer à l'avenir et les « modèles » de réformes qu'ils suggèreraient.

Chacun de ces chapitres repose sur un certain nombre de données. L'analyse qu'ils contiennent porte en général sur des documents officiels et sur l'exposé des perceptions des membres du Forum par rapport à ces dimensions. L'analyse des procès verbaux des réunions du Forum a été essentiellement utilisée soit pour préciser, soit pour objectiver certaines dimensions mises en perspective par les documents officiels et par les membres du Forum national.

Le rapport fait donc état de bon nombre d'extraits d'entretiens et de procès verbaux de réunions. Si les premiers sont identifiables car ils citent de nombreux extraits de discours entre guillemets, les seconds sont repris dans des encadrés en vue de les dissocier des autres données du rapport.

Chapitre 1. Que fait le Forum national ?

Introduction

Les débats parlementaires précédant la motion instituant le Forum national offrent avant tout quelques lignes directrices quant aux missions et objectifs qui doivent être poursuivis par cette instance. Dans ce chapitre, nous proposons d'analyser les missions et objectifs tels qu'ils furent précisés par d'autres textes/interventions ministérielles et, tels qu'ils sont perçus par les membres du Forum eux-mêmes. Nous les confronterons ensuite aux thématiques et activités développées par le Forum national. Pour ce faire, nous tenterons de les objectiver via l'analyse des procès-verbaux des réunions du Forum et, de façon plus subjective, via l'importance qui leur sont données par les membres du Forum national.

1. Ses missions/objectifs⁷

1.1. Les missions/objectifs officiel(le)s du Forum national

Si les débats parlementaires précédant la motion instituant le Forum donnent avant tout une idée des grandes lignes directrices concernant les finalités, la structure voire « l'esprit » dans lequel doit fonctionner ce nouvel organe, ils donnent peu d'informations concrètes concernant ses missions et/ou objectifs précis.

Très rapidement après l'installation de ce nouvel organe, le ministre de la Justice en place s'attachera cependant à préciser les missions et objectifs du Forum national (dénommé alors par le ministre « Conseil supérieur de la politique d'aide aux victimes »)⁸.

⁷ Dès le début de la phase exploratoire de recherche, dans la grille d'entretien, nous avons consacré une partie entière aux « objectifs » du Forum national. Parmi ceux-ci, nous en avons déterminé trois : les objectifs officiels, les objectifs effectifs ou réels et, enfin, les objectifs supplémentaires. Cependant, durant la récolte et l'analyse des données, nous avons réalisé qu'il était souvent question, dans les documents officiels et même, sur le site Internet du Forum lui-même, de « missions » plutôt que d'objectifs. Il existe plusieurs acceptations possibles du terme « mission » correspondant à ce que nous avons désigné sous le terme « objectif » du Forum national. Ainsi, selon le Larousse, il peut être question d'une « charge donnée à quelqu'un d'accomplir une tâche définie », ou encore d'une « fonction temporaire et déterminée dont un gouvernement, un organisme charge quelqu'un, un groupe ». Notons cependant que le terme « mission » peut également désigner un type d'objectif plus « élevé », « idéal » c'est-à-dire un objectif vers lequel il convient de tendre à tout moment sans pour autant qu'il soit possible de l'atteindre réellement un jour. Ainsi, selon le Larousse, une mission est « un but élevé, devoir inhérent à une fonction, profession, à une activité et au rôle social qu'on lui attribue ». Nous avons posé le choix de ne pas retenir cette dernière définition mais plutôt les précédentes et, ainsi, de coupler les termes « missions » et « objectifs ».

Selon lui, il doit avant tout s'agir d'« *un forum de rencontre et de réflexion entre, d'une part, les représentants des administrations précitées, et, d'autre part, ceux des parquets, des services de police, de la gendarmerie et des associations pour l'aide aux victimes.*»⁹

Il en définit les missions de la manière suivante :

1. dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives existantes en matière de victimes et délits (au niveau fédéral, communautaire et régional) ;
2. évaluer l'exécution par les instances belges de l'ensemble des conventions, traités, directives et recommandations à l'échelon international (principalement européen) ;
3. formuler des propositions visant à améliorer : la position des victimes en droit pénal et dans la procédure judiciaire ; l'accueil et l'aide aux victimes ; la coordination de toutes les initiatives fédérales, communautaires et régionales en matière de victimes ;
4. rédiger une « Charte de la victime ».

Ces missions et objectifs officiels sont toujours d'actualité. Au cours du temps, certains d'entre eux ont cependant été réaffirmés ou précisés, en fonction notamment de l'évolution des structures de concertation et de la politique à l'égard des victimes.

Ainsi, en 1996, suite aux révélations de l'affaire Dutroux, le ministre de la Justice (De Clerck) insistera sur la mission d'avis et de recommandations du Forum national¹⁰. Il mettra également l'accent sur le rôle particulier d'évaluation que doit tenir le Forum par rapport aux résultats des travaux réalisés par les conseils d'arrondissement mis en place sur le plan local.

Op de vergadering van 19 september 1996 wordt de brief van de Minister van Justitie (De Clerck) voorgelezen die een detaillering van de opdracht van het Nationaal Forum inhoudt.

Een eerste opdracht betreft een evaluatieve en adviserende opdracht. Deze werd geformuleerd in de kamercommissie Justitie op 22/08/1996. De Minister van Justitie gaf de lokale raden slachtofferbeleid de opdracht om de opvang en begeleiding van slachtoffers te evalueren. Het Nationaal Forum kreeg de opdracht om de resultaten van

⁸ Il est d'ailleurs intéressant de constater que le terme « *Forum national pour une politique à l'égard des victimes* » semble avoir été, dans ses premières années, souvent utilisé, autant que celui de « *Conseil supérieur de la politique d'aide aux victimes* ». Dans le document parlementaire où le ministre détaille les missions et objectifs du Forum national pour une politique à l'égard des victimes, le ministre utilise d'ailleurs le terme « *Conseil supérieur de la politique d'aide aux victimes* » pour le décrire. L'analyse des procès-verbaux du Forum montrent par ailleurs qu'il fut un temps question d'offrir une structure de Conseil au Forum. Si ces débats ne peuvent a priori apparaître purement sémantiques, il serait important d'y revenir car ils éclaireraient, selon nous, le sens donné aux missions et activités du Forum national. Nous y reviendrons.

⁹ Chambre des Représentants, Documents parlementaires, Questions et réponses écrites n°0323, législature 48, p.11600, 27/06/1994.

¹⁰ Ainsi que sur la nécessité de conclure la « Charte de la victime » telle que demandée par la motion de la chambre des Représentants

deze evaluatie te bespreken en hierrond een advies op te stellen. Verder werd het Nationaal Forum gevraagd om de gegevens over het lokale slachtofferbeleid, die per gerechtelijk arrondissement verzameld werden, te evalueren en eveneens een advies te verstrekken.

Een tweede opdracht betreft het opstellen van een “Handvest van het slachtoffer”, op basis van het reeds bestaande Strategische Plan.

Enfin, en 1999, les missions du Forum national ont une nouvelle fois été évoquées par le ministre de la Justice (Van Parys) de l’époque. Il y insistera de manière importante sur la « fonction d’évaluation »¹¹ du Forum qui doit compléter la fonction initiale d’inventaire et d’avis. Cette fonction avait entre temps été expressément attribuée au Forum national par les accords de coopération en matière d’aide aux victimes eux-mêmes (en particulier par l’accord de coopération flamand, le seul à avoir été jusqu’à présent signé).

En mars 1999, le ministre de la Justice (Van Parys), effectivement présent à la réunion du Forum national, reformule les nouvelles missions du Forum.

Il les formule de la manière suivante :

1. « Ainsi, il est important de compléter la fonction initiale d’inventaire et d’avis par une fonction d’évaluation. Les différentes initiatives prises dans le cadre de la politique de la victime doivent être suivies et évaluées, en concertation avec les autorités compétentes en la matière au niveau fédéral, communautaire et régional. Cette fonction a d’ailleurs été confiée expressément au Forum national par les accords de coopération en matière d’aide aux victimes. Par ailleurs, le Forum peut prendre des initiatives dans le cadre de la coopération entre les instances. En raison du morcellement des compétences, la concertation s’impose (...).
2. Ensuite, veiller au suivi des développements européens et internationaux par les traités, les directives et les recommandations, aux fins de contrôler la politique belge des victimes et de la mettre en concordance avec la réglementation internationale.
3. La prise d’initiatives en vue de stimuler, soutenir et évaluer l’approche axée sur la réinsertion de l’auteur et des victimes. »¹²

¹¹ PV du 9 mars 1999, p. 6.

¹² PV du 9 mars 1999, pp. 6 et 7.

1.2. La perception des missions/objectifs du Forum par les membres du Forum¹³

Uit de interviews met de leden van het Nationaal Forum blijkt echter dat op heden zeer weinig leden de officiële doelstellingen met zekerheid vermelden. Velen geven dan ook een eigen invulling.

Uit deze heterogene antwoorden kunnen alsnog drie categorieën van doelstellingen gedistilleerd worden die door de leden verwoord werden: (1) les missions de concertation, d'avis et de recommandation (citée par presque tous les membres), (2) celles de signalisation de problèmes rencontrés sur le terrain, de réponse aux besoins et demandes du terrain, de coordination et de collaboration entre les partenaires en vue d'offrir une politique à l'égard des victimes la plus cohérente possible et (3) celles de négociation/évaluation des accords de coopération et celles de sensibilisation et d'information du politique, des professionnels, du public en général et des victimes.

1.2.1. La concertation et la mission d'avis et de recommandations

Ten eerste wordt het **overleg** tussen de verschillende sectoren van het slachtofferbeleid vermeld. Het gaat hier over het samenbrengen van alle, bij het slachtofferbeleid, betrokken personen rond één tafel.

« C'était surtout l'idée d'avoir un lieu d'échange, de réflexion, d'avis réunissant des responsables politiques chargés de mettre en œuvre la politique, des intervenants chargés de l'appliquer (policiers, magistrats, services d'accueil et d'aide) et des représentants des associations de victimes »

« Het Nationaal Forum is een aanspreekpunt voor het slachtofferbeleid, dat versnipperd is over het hele land »

Alle leden kennen het overleg een grote waarde toe. Het overleg wordt als **belangrijk en noodzakelijk** beschouwd.

« C'est quelque chose de très important (...) d'autant plus qu'on a une organisation institutionnelle complexe et donc des politiques qui sont mises en œuvre à des niveaux de pouvoir différents mais qui s'adressent à la même personne, la même victime »

¹³ Les réponses sont, encore une fois, très hétérogènes. Seuls certains membres apportent des réponses très précises. Ce qui peut, dans certains cas, s'expliquer par leur position au Forum et par les années qu'ils y ont passées. De nombreux membres révèlent, d'emblée, ne pas connaître suffisamment le Forum (ne pas y être suffisamment présents ou depuis trop peu de temps). D'autres encore apportent une réponse déterminée par la connaissance qu'ils ont des objectifs officiels du Forum national. Certains membres apportent plus d'éléments que les autres. Cependant, quelques objectifs (ou activités) reviennent à plusieurs reprises. Il faut souligner la difficulté de bien distinguer les objectifs des activités

Doch vindt een overgrote meerderheid dat het overleg alleen **niet voldoet**. Het moet méér zijn dan het overleg alleen. Het moet dienen om een politiek beleid op te stellen door middel van voorstellen.

« Je pense que c'est plus que de la concertation, c'est faire des propositions. (...) ce n'est pas le Forum qui peut mettre en œuvre une politique, c'est des recommandations qui remontent vers le politique. Donc la concertation mais dans le but de remettre des avis »

« Une fois que la concertation existe, la formulation d'avis et de recommandations reste une fonction première. Il ne suffit pas que les gens se rencontrent pour qu'il y ait une politique cohérente »

«Ja, maar het moet méér zijn dan overleg, het moet verder gaan, overleg moet zijn doelstellingen hebben. »

«Als het maar overleg voor overleg is..., ik vind dat er iets moet uitkomen. »

Sommigen verduidelijken deze uitspraak door eraan toe te voegen dat het overleg slechts een **middel** is en geen doel op zich. Het overleg mag niet beperkt worden tot informatie-uitwisseling of mededelingen. Door middel van het overleg moet iets gerealiseerd worden.

« Donc la concertation en vue de changements. La concertation est alors un moyen, une technique pour arriver à des changements (...) »

« Pour moi, ce n'est pas un objectif en tant que tel mais une manière dont les objectifs devraient être réalisés »

«Is geen opdracht, het is een middel. Overleg op zich kan nooit een doel zijn. Het doel is het aanpakken van knelpunten en overleg is een middel daarin. »

Op de tweede plaats wordt de **advies**verlening ten opzicht van de politieke wereld (en vooral de minister van Justitie) opgegeven als één van de officiële doelstellingen van het Nationaal Forum.

« Voir comment la politique se fait sur le terrain, le travail avec les services compétents et formuler des avis pour le gouvernement et le SPF Justice »

1.2.2. La mission de signalisation de problèmes rencontrés sur le terrain, de réponses aux besoins et demandes du terrain, de coordination et de collaboration entre les partenaires

Si les objectifs pré- cités sont mentionnés par une majorité des personnes interrogées comme faisant partie des objectifs essentiels du Forum, d'autres objectifs sont également

évoqués mais plus rarement. Tussen deze laatste vinden we het signaleren van knelpunten op het terrein naar de overheid toe; het beantwoorden van vragen uit het terrein; het zorgen voor coördinatie en samenwerking tussen de verschillende partners terug.

- het signaleren van knelpunten op het terrein naar de overheid toe

«De verzuchtingen en noden vanuit het concrete werkdomein, via een bypass van Nationaal Forum naar de beleidsmensen brengen. »

- het beantwoorden van vragen uit het terrein

«Het is hun taak om een overzicht te houden op alle activiteiten, alle evoluties, alle signalen opvangen waar het beter kan en met die signalen iets doen naar de bevoegde partners die er zitten. Vragen, parlementaire vragen of vragen uit vzw's die specifiek over slachtoffers gaan, het Nationaal Forum is een eerste aanspreekpunt om die vragen te beantwoorden en expertise te geven. »

- het zorgen voor coördinatie en samenwerking tussen de verschillende partners, met het oog op het uitwerken van een uniform slachtofferbeleid.

«Een discussieforum zijn met het oog op een coördinerend resultaat met betrekking tot instanties en met betrekking tot thema's of problematieken. »

«De betrokken actoren samen rond de tafel brengen zodat iedereen vanuit zijn bevoegdheden en rationaliteit elementen kan brengen om tot een uniform slachtofferbeleid te komen. »

1.2.3. L'implication dans la négociation/l'évaluation des accords de coopération et dans la sensibilisation, l'information du politique, des professionnels, du public en général et des victimes

Uitzonderlijk wordt ook de realisatie en evaluatie van het Vlaamse Samenwerkingsakkoord als officiële doelstelling bestempeld.

«... de evaluatie en opvolging van het Vlaamse Samenwerkingsakkoord. »

Daarnaast zien enkele leden het als een taak van het Nationaal Forum om slachtoffers en het brede publiek te informeren.

«...infoverstrekking aan slachtoffers. »

«...informeren naar burger toe. »

Het geven van expertise aan het terrein en het vormen van professionelen wordt ook aangehaald.

«...en ook nog de vorming van professionelen»

La mention de cette dernière catégorie d'objectifs est intéressante car il s'agit souvent des objectifs cités par les membres lorsqu'on les interroge sur les objectifs qui se sont ajoutés au cours du temps.

1.3. Perception des membres du Forum concernant les objectifs qui se sont ajoutés au cours du temps

En effet quand on interroge les membres du Forum sur les objectifs qui se sont ajoutés au cours du temps, ils citent souvent la mission d'inventaire et d'évaluation des évolutions du terrain en général ; celle de l'évaluation (et de la négociation) des accords de coopération et enfin, celle consistant à offrir des réponses aux demandes du terrain et à sensibiliser, visibiliser, informer le politique, les professionnels, le grand public et les victimes.

Si ce qui a trait à l'évaluation en général, et à l'évaluation et à la négociation des accords de coopération et des protocoles d'accord en particulier, sont des objectifs qui ont été déterminés par le haut, ceux ayant trait à la visibilité, la sensibilisation et l'information semblent davantage avoir émergé de la base, c'est-à-dire des professionnels des différents secteurs ou encore, des membres du Forum national eux-mêmes.

1.3.1. L'évaluation en général et l'évaluation (et la négociation) des protocoles d'accord et des accords de coopération en particulier

a. L'évaluation en général

Si la mission d'évaluation n'est citée qu'occasionnellement en tant qu'objectif officiel du Forum par les personnes qui ont été interrogées, cette mission a été par contre mentionnée, à plusieurs reprises, à la question relative aux objectifs qui se sont actualisés au cours du temps.

C'est la mission d'évaluation en général à laquelle réfèrent les membres : évaluation des évolution de terrain, des problématiques, des thématiques intéressant la politique à l'égard des victimes.

«Het is hun taak om een overzicht te houden op alle activiteiten, alle evoluties, alle signalen opvangen waar het beter kan en met die signalen iets doen naar de bevoegde partners die er zitten. Vragen, parlementaire vragen of vragen uit vzw's die specifiek over slachtoffers gaan, het Nationaal Forum is een eerste aanspreekpunt om die vragen te beantwoorden en expertise te geven. »

«Een discussieforum zijn met het oog op een coördinerend resultaat met betrekking tot instanties en met betrekking tot thema's of problematieken. »

b. L'évaluation de l'accord de coopération flamand

In het bijzonder wordt de evaluatie van het Vlaamse Samenwerkingsakkoord als officiële doelstelling bestempeld.

« L'évaluation des accords de coopération, ce n'était pas prévu initialement mais ça l'a été par l'accord de coopération flamand »

«De evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord.»

Il faut dire que si l'évaluation des accords de coopération n'est pas prévue initialement dans les missions du Forum, comme le relèvent certains répondants, elle l'est par l'accord de coopération flamand, qui prévoit que cet organe procède à son évaluation tous les deux ans. Cette mission fut d'ailleurs soulignée par le ministre de la Justice en 1999.

L'analyse des procès-verbaux montre que cet objectif est effectivement poursuivi par le Forum ces dernières années. Au travers de leur lecture, il apparaît que celui-ci a, en tout cas, une première fois évalué, via un groupe de travail au sein du Forum, l'accord de coopération flamand en 2006 et une seconde fois en 2009-2010.

Le Forum et l'évaluation des accords de coopération

- In 2009 en 2010 vond de tweede evaluatie plaats. Deze evaluatie leidde tot een einddocument en een begeleidende brief die werd opgestuurd naar de arrondissementale raden en de betrokken ministers. Er werd geen advies opgesteld, hoewel dit eerder gevraagd werd door enkele leden. Ook een eventuele aanpassing van het akkoord werd niet uitgevoerd.

c. La négociation des accords de coopération

Mais au-delà de cette mission d'évaluation, certaines personnes voient également dans les 'nouvelles' tâches du Forum, celle relative à la conduite des travaux visant à l'élaboration des accords de coopération.

« La préparation des travaux pour les accords de coopération »

«De protocollen, dat was geen initiële doelstelling. In de schoot van Nationaal Forum om de continuïteit over de verschillende legislaturen te verzekeren.»

Cette dernière mission (de préparation à l'élaboration de protocoles d'accords/ d'accords de coopération entre différentes autorités) aurait, selon certains, été attribuée récemment au Forum national par souci de « continuité ». L'implication du Forum dans ce processus permettrait, en effet, de résister aux changements de législatures qui ont par le passé souvent mis à mal la finalisation des accords de coopération.

Il apparaît en effet, à la lecture des procès-verbaux du Forum, que si la question de l'implication du Forum dans la préparation et l'évaluation des accords de coopération en matière d'assistance aux victimes constitue une préoccupation du Forum national depuis de longues années déjà, les négociations concernant ces accords se sont déroulées pendant longtemps en dehors des réunions propres au Forum. Le Forum constituait seulement le lieu où un retour d'informations était donné à ce sujet. Ce n'est qu'en 2009 que le Forum reçoit formellement du ministre de la Justice la mission d'organiser la négociation de protocoles d'accords en la matière.

1.3.2. La réponse aux demandes du terrain et les missions de visibilité, de sensibilisation, d'information

La réponse aux demandes du terrain et les missions de visibilité, de sensibilisation et d'information sont ajoutés d'une manière plus informelle.

Au-delà de cet objectif d'évaluation, d'autres objectifs semblent s'être ajoutés, de façon plus informelle, au cours du temps. Il s'agit de ceux visant, d'une part, à répondre aux demandes de terrain¹⁴ et ceux ayant trait, d'autre part, à la visibilité des activités du Forum, à la sensibilisation et l'information du politique, des professionnels, des victimes et du grand public en général.

a. Les demandes du terrain

La réponse aux demandes du terrain figure, pour certains répondants, parmi les objectifs du Forum qui se sont ajoutés au cours du temps.

« On attend maintenant que le Forum soit une plateforme entre les différents conseils d'arrondissements. (...) demande accrue du terrain que le Forum prenne plus part aux problèmes de terrain »

Ces demandes émanant du terrain ont parfois tendance à donner lieu à la mise en place de nouveaux objectifs opérationnels permettant la mise en œuvre de nouvelles activités.

« Sur base des constats de manque, de besoin sur le terrain, le Forum approuve des objectifs supplémentaires : outils, instruments, support DVD »

Cependant, tous n'estiment pas que la réponse à ces demandes soit devenue un des objectifs du Forum en soi. Le Forum n'y répond d'ailleurs pas toujours.

¹⁴ In de beginjaren is het moeilijk vast te stellen op welke manier een bepaald item het forum bereikt. Vele verschillende knelpunten werden opgeworpen door de leden. Of zij deze knelpunten zelf vaststeld hebben en of via iemand anders vernomen hebben, is niet altijd duidelijk. Sporadisch werd een item door een externe persoon geïntroduceerd (seksueel misdrijf op een minderjarige door een zorgverstreker, verkeersmisdrijven, autopsie ...).

« Il y a plus de demandes du terrain mais ce n'est pas pour autant que c'est devenu des objectifs »

La plupart des membres estiment, par contre, que les demandes du terrain sont en augmentation ces dernières années.

L'analyse des procès verbaux des réunions confirme une augmentation des demandes émanant du terrain, surtout à partir de 2004.

Les demandes émanant du terrain

Depuis 2004, différentes instances travaillant au niveau local ont soumis des questions au Forum national comme, le conseil d'arrondissement d'Anvers¹⁵, l'équipe psycho-sociale de Turnhout¹⁶, le Magistrat de liaison pour l'accueil des victimes du Parquet d'Anvers¹⁷, la zone de police de Schoten¹⁸.

In de meer recente jaren werd het probleem van het samenstellen van een schadedossier door het CAW geïntroduceerd door de arrondissementale raad van Kortrijk¹⁹ (2007).

In 2008 werden de bemerkingen en voorstellen m.b.t. de band tussen de arrondissementale raden en het Nationaal Forum door de arrondissementale raad van Dendermonde bediscussieerd²⁰. In hetzelfde jaar stond de Franstalige B-box op de agenda²¹.

In 2009 introduceerde de Brusselse arrondissementale raad de vraag omtrent de schoonmaak van plaats delict.²² De familie Van Holsbeeck richtte een schrijven aan het Nationaal Forum²³. Bulgarije vroeg het Nationaal Forum om studiedag te organiseren²⁴.

In 2010 had het CAW van Leuven een vraag omtrent de plaats van de contactinformatie van het slachtoffer in het strafdossier.²⁵

¹⁵ PV du 16 janvier 2004.

¹⁶ PV du 10 juin 2004.

¹⁷ PV du 16 mars 2005.

¹⁸ PV du 14 octobre 2005.

¹⁹ Verslag van 9 maart 2007

²⁰ Verslag van 19 februari 2008

²¹ Verslag van 25 november 2008

²² Verslag van 30 juni 2009

²³ Verslag van 18 september 2009

²⁴ Verslag van 08 december 2009

²⁵ Verslag van 27 april 2010

b. Visibiliteit/sensibilisation/information

Ce sont les différents termes évoqués pour désigner des actions visant à augmenter la visibilité du Forum, à sensibiliser ou informer davantage le politique, les professionnels, les victimes et le grand public.

« Tout ceci peut-être divisé en trois nouveaux objectifs distincts : la visibilité par rapport au politique (...) ; la visibilité par rapport au public (...) ; veiller, en concertation, à ce qu'il y ait toujours une information des victimes (brochures) (...) »

« Le Forum a apporté beaucoup à la sensibilisation, à l'information des professionnels et du grand public »

« Je pense que le Forum est allé un peu plus vers des actions de sensibilisation »

L'analyse des procès-verbaux montre que diverses actions sont régulièrement mises en place pour sensibiliser le politique et les professionnels. Il s'agit apparemment d'une initiative à renouveler régulièrement compte-tenu de la difficulté d'obtenir un impact sur le monde politique et le concours des médias.

La visibilité par rapport au politique

- Bij het opstellen van het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf (lees: strategisch plan van een nationaal slachtofferbeleid) werd voorgesteld om de minister van Justitie en andere betrokken overheidsinstanties uit te nodigen om dit document te laten ondertekenen, in bijzijn van de leden van het Nationaal Forum.²⁶ Uit de notulen is echter niet op te maken of dit plan zich ook voltrokken heeft.

- Het Forum wordt in 1997 door de minister van Justitie aangeschreven om enkele leden af te vaardigen voor de evaluatiecommissie van het gerechtelijke opsporingsprogramma 'Oproep 2020'. De taak van de afgevaardigden is om de kwaliteit van het programma en de naleving van de wettelijke, reglementaire en deontologische regels in het oog houden. Twee leden gaan op deze vraag in.²⁷

- In de vergadering van 28 juni 1998 wordt voorgesteld om het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf voor te stellen in het parlement en het daar te laten goedkeuren.

²⁶ Verslag van 28 september 1995, de oorspronkelijke benaming 'handvest' wordt gewijzigd in 'strategisch plan'. Enkele jaren later, in 1998, wordt een andere tekst opgesteld die wel de benaming 'handvest' krijgt.

²⁷ Verslag van 17 april 1997

- En 2002, il est proposé d'organiser une journée d'étude au Parlement afin de présenter l'état des lieux réalisé par le Forum. Ceci répond à une volonté de la part du Forum, de remettre la politique à l'égard des victimes à l'agenda politique.²⁸

- En 2003, le président du Forum souhaite relancer l'attention du monde politique vis-à-vis de la politique en faveur des victimes. Il propose de réaliser un mémorandum des différentes initiatives parlementaires et techniques propres à chaque département, dans le but de permettre « à la nouvelle législature de débiter en connaissance de cause »²⁹

- En ce qui concerne l'interpellation du monde politique par le Forum, un débat prend place lors d'une réunion en 2003. En effet, le représentant du cabinet Justice estime que le Forum n'a pas un rôle d'interpellation ni de lobbying. Le président estime pourtant qu'il est important de poursuivre ce qui existe et donc de transmettre les informations d'une législature à l'autre afin de ne pas devoir tout recommencer à chaque changement, et de permettre une continuité. Ainsi, les membres du Forum resteront sur leur position et décideront de rédiger un texte à l'attention de la nouvelle législature. Un mémorandum sera adressé au formateur.³⁰

- En 2003 alors qu'il est question de célébrer le dixième anniversaire du Forum, le président précise que cela permettra d'augmenter la visibilité du Forum.³¹ Il est, ensuite, décidé qu'une journée d'étude à cette occasion serait organisée en octobre 2004.

- En 2004 alors que le Forum a réactualisé son état des lieux, il est décidé de l'envoyer aux présidents des parlements et commissions, de réaliser un communiqué de presse afin de rendre ce document public et, enfin, de le présenter officiellement lors de la journée d'étude pour le 10^e anniversaire du Forum.³² A l'heure du bilan suite à la journée d'étude pour le 10^e anniversaire du forum, les membres soulignent le manque d'intérêt du monde politique et le manque de répercussion dans la presse par rapport à cet événement.

- In 2007 wordt voorgesteld om een bezoek aan het Parlement af te leggen om de zichtbaarheid van het Forum te vergroten. Daarnaast wordt ook een persmededeling aangaande het memorandum geopperd.³³

²⁸ PV du 27 juin 2002.

²⁹ PV du 21 janvier 2003.

³⁰ PV du 16 mai 2003.

³¹ PV du 26 septembre 2003.

³² PV du 29 avril 2004.

³³ Verslag van 18 juni 2007

L'information a l'égard des professionnels du secteur, du grand public et des victimes

- Op 31 januari 1996 heeft het Forum een cameraploeg van de reportage 'Panorama' op bezoek. Het doel is om aan te tonen hoeveel verschillende instanties samen rond de tafel zitten.

- En mai 2001, un membre propose de publier le rapport annuel du Forum sur Internet via le site du Ministère de la Justice.³⁴

- En 2003 toujours, il est fait référence à un communiqué de presse réalisé apparemment par le Forum à l'occasion de la journée nationale pour les victimes. Il est expliqué que ce communiqué n'a pas été diffusé malgré l'intermédiaire du cabinet justice et de l'agence Belga mais qu'il pourra toujours l'être plus tard, par exemple, durant la période électorale.³⁵

- En 2004, Il est également décidé que l'état des lieux des recommandations du Forum national sera distribué par l'Institut belge de victimologie aux personnes qui sont inscrites en victimologie. Le Forum compte aussi le distribuer aux Procureurs généraux, aux magistrats de liaison, aux services d'accueil des victimes, aux bibliothèques, aux écoles sociales, aux services d'aide aux victimes et enfin, le publier sur le site Internet du SPF Justice.³⁶

- En 2004, pour la première fois le Forum dispose d'un budget. Ce sont des objectifs de visibilité, sensibilisation et information qui sont alors privilégiés. En effet, le groupe de travail qui gère cette question émet trois propositions : - publier les actes de la journée d'étude pour le 10^e anniversaire, - rééditer la brochure à l'attention des professionnels c'est-à-dire la « Charte », - même si ce n'est pas possible en 2004, il propose de créer un site Internet du forum.³⁷ La création du site sera lancée dès 2005.

- En 2005, il est décidé que le secrétariat rédigera un article pour le journal de la police locale.³⁸

- En mars et mai 2005, des discussions sur les échanges d'informations entre le Forum et les conseils d'arrondissements prennent place.³⁹

³⁴ PV du 22 mai 2001.

³⁵ PV du 21 mars 2003.

³⁶ PV du 10 novembre 2004.

³⁷ PV du 16 décembre 2004.

³⁸ PV du 20 janvier 2005.

³⁹ PV du 16 mars et du 3 mai 2005.

- En décembre 2005, on apprend qu'un budget a été demandé dans le but de réaliser une campagne publicitaire à l'occasion de la journée des victimes. L'objectif est de toucher un large public mais cela ne semble pas financièrement envisageable. Dès lors, il est décidé que l'information du public se fera via le réseau et les maisons communales.⁴⁰ Suite à cette campagne, on constatera à nouveau, le peu de réaction de la presse et l'un ou l'autre membre suggèrera que le Forum réfléchisse à cette difficulté de sensibiliser les médias. Certains envisagent que le Forum se constitue un réseau, ses propres contacts.⁴¹
- Les membres du Forum pensent qu'il faut réfléchir à un réseau de communication du Forum avec la presse. En outre, un membre propose de signaler l'existence du Forum sur le site Internet Justice.
- Ter promotie van de DVD 'traject van een slachtoffer' werden in 2007 meer dan 700 personen uitgenodigd op een voorstelling in de zalen van de Kinopolis te Brussel. Daarnaast werden ook ontmoetingen georganiseerd met de opleidingsdiensten van de politie en magistraten.⁴²
- Om de bekendheid van het Nationaal Forum te verhogen startte het secretariaat in 2008 met de verspreiding van een nieuwsbrief.⁴³ De eerste nieuwsbrief dateert van maart 2009. In totaal staan er zeven nieuwsbrieven op de site van het Nationaal Forum.
- Ook met de studiedag van de 15^{de} verjaardag van het Nationaal Forum hoopt men het Forum meer zichtbaarheid te geven.⁴⁴

1.4. La perception des membres du Forum par rapport aux objectifs insuffisamment poursuivis

Volgens de geïnterviewde personen worden de officiële gepercipieerde doelstellingen niet allemaal vervuld.

1.4.1. La concertation : essentiellement un échange d'information

Wat betreft het **overleg** is er eensgezindheid: men zit samen rond de tafel en men wisselt informatie uit.

«Le lieu d'échange, c'est resté, c'est permanent, c'est un lieu d'échange sur des problématiques particulières»

⁴⁰ PV du 9 décembre 2005.

⁴¹ PV du 13 mars 2006.

⁴² Verslag van 12 oktober 2007

⁴³ Verslag van 19 september 2008

⁴⁴ Verslag van 06 maart 2009

«Informatie-uitwisseling, wat heel belangrijk is, gebeurt. »

Belangrijk om op te merken is dat de uitvoering van het overleg afhankelijk is van de **betekenis** die leden eraan geven. Wordt overleg beschouwd als loutere informatie-uitwisseling in de zin van mededelingen of is het de bedoeling dat men met die informatie aan de slag gaat?

Tijdens de vergaderingen wordt door de geïnterviewde leden vooral **een uitwisseling van informatie** waargenomen.

«Ja, overleg is er, informatie-uitwisseling...»

«Infouitwisseling is interessant, meestal in termen van mededelingen. »

Het verslag van 08 december 2009 meldt het initiatief om elke sector een reflectie/stand van zaken te laten presenteren. Er zouden één of twee presentaties per vergadering kunnen doorgaan waarin de sector de ondernomen acties en initiatieven, alsook de weerslag ervan voorstelt.

Certains précisent même que le Forum est le lieu idéal, le seul lieu permettant aux différents acteurs de se rencontrer, de s'informer et de discuter.

« Permet de créer un dialogue structurel entre les différents niveaux de pouvoir, on n'aurait sûrement pas ça si le Forum n'était pas là »

«Het is het enige forum waar ik op zijn minst algemene informatie kan krijgen van wat er gaande is rond slachtofferschap. »

1.4.2. La mission d'avis: peu de pro-activité

Ook wat betreft de **adviesverlening** is niet iedereen ervan overtuigd dat deze doelstelling opgenomen wordt binnen het forum. Adviesverlening gebeurt veeleer op uitdrukkelijke vraag, niet op eigen initiatief.

« (...) plutôt des réalisations, des notes, des avis que le Forum fait quand on lui demande (...) mais il n'est pas très proactif (...) le Forum travaille de manière plus ponctuelle suite à une demande »

«En adviesverlening, uitdrukkelijk op vraag, niet op eigen initiatief. »

«Maar nog een groot onontgonnen terrein bij schrijven van een advies. »

De vraag kan gesteld worden of het duidelijk is wanneer een advies verleend moet worden. De tweede evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord mondde niet uit in een advies, hoewel dit bij de eerste evaluatie wel het geval was. Op de vergadering van

18 juni 2007 besloot de werkgroep burgerlijke partijstelling een brief te richten aan de onderzoeksrechters betreffende de consignatie. Heeft dit de waarde van een aanbeveling of een advies? Of kan zo'n document puur ter informatie beschouwd worden?

Verskillende leden zijn voorstander van een **pro-actieve of activistische werking**, waarbij de leden op eigen initiatief thema's voorstellen om rond te werken.

«Meer pro-actief, meer toekomstgericht denken. Als er een reglement in opbouw is, daar al rekening meer houden. »

«Het activistische is nu niet mogelijk, jammer, door structuur nu. Maar we moeten zoeken naar een manier waar het wel kan. »

Of deze informatie-uitwisseling en adviesverlening ook tot iets leiden, is een andere vraag (cf. Impact des activités du Forum).

« La coordination fonctionne mais ce n'est jamais atteint totalement sur le terrain car il y a encore des problèmes mais au sein du Forum, tout le monde se comprend, ce qui n'était pas le cas il y a 15 ans »

« Pour les avis et recommandations, il y en a mais ce n'est pas pour autant qu'ils sont suivis car (...) personne n'est tenu par ces avis »

«Vergaderingen zijn zeer vrijblijvend, iedereen komt er iets zeggen en het blijft daar. »

«Aanbevelingen geformuleerd naar aanleiding van de vorige evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord, maar naar de opvolging toe achteraf, of dat er concreet iets gedaan is? »

1.4.3. La dimension internationale : les difficultés de suivi

L'analyse du discours dans les procès-verbaux montre, en outre, que le Forum s'est préoccupé à diverses reprises de rencontrer l'objectif d'évaluation des dispositifs belges au regard des textes et évolutions au niveau international, qui semblaient-ils ne l'étaient pas suffisamment.

La préoccupation du Forum pour les évolutions sur le plan international

- Tijdens de eerste inventaris van de, al dan niet, gerealiseerde activiteiten van het Nationaal Forum wordt vermeld dat de internationale dimensie nog niet aan bod gekomen is. In het verslag van dezelfde vergadering wordt ook het verder uitwerken van het Handvest (lees: Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid) aangehaald.⁴⁵

⁴⁵ Verslag van 28 september 1995

- In een verslag van 1998 wordt gevraagd of het Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid niet aangevuld moet worden met de aanbevelingen van de Raad van Europa en andere internationale bepalingen. Men geeft toe dat dit een werk van lange adem zal zijn en men vraagt zich af of men dit niet beter zou toevertrouwen aan een wetenschappelijk instituut.

- En février 2001, le ministre de la Justice interpelle le Forum afin que celui-ci lui fasse part de propositions dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne. De là découleront les travaux du Forum concernant la Décision cadre européenne : un groupe de travail sera chargé de confronter cette Décision cadre à la Charge du Forum et de déterminer ce qu'il reste à faire afin que la Décision cadre soit respectée.⁴⁶

- En 2004, un membre du Forum transmet au président le rapport d'évaluation de la Commission européenne fondé sur l'article 18 de la Décision cadre applicable à la Belgique. Durant la même réunion, les membres discutent de la Directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.⁴⁷

-Enfin, fin 2004, le Forum aborde l'avant-projet de loi transposant la Directive européenne.⁴⁸

- Op een vergadering van 2009 worden verschillende thema's geopperd voor de studiedag van de 15^{de} verjaardag van het Forum, waaronder het vertalen van de acties van het Nationaal Forum in de Europese context.

⁴⁶ PV du 8 février 2001 au PV du 13 mai 2002.

⁴⁷ PV du 16 septembre 2004.

⁴⁸ PV du 16 décembre 2004.

2. Ses thématiques et activités⁴⁹

2.1. Types et évolution des thématiques et activités développées

2.1.1. Les types de thématiques et activités développées par le Forum

A la lecture des procès verbaux de réunions, il apparaît qu'en seize années d'existence (1994 à 2010) de nombreuses thématiques ont été abordées au Forum national. Elles sont variées et traitées de manière parfois très différenciée par cet organe. Dans certains cas, ce traitement se fait au sein même des réunions plénières du Forum, dans d'autres cas, des groupes de travail sont constitués. Enfin, certaines donnent lieu à une réalisation ou une activité concrète - officielle ou non - du Forum. D'autres encore font uniquement l'objet de discussions à des fins d'informations ou de débats.

Sans prétendre réaliser, dans ce rapport, une liste exhaustive de ces nombreuses thématiques/activités développées, nous pouvons néanmoins, les classer en plusieurs grandes catégories.

a. Les thématiques relatives à la politique belge à l'égard des victimes

Il s'agit de thématiques très diversifiées et nombreuses. Elles font l'objet de discussions d'intensités variables et donnent lieu à des réalisations diverses également. Leur point commun est qu'elles traitent toutes de la politique belge à l'égard des victimes au sens large.

Quelques exemples : le suivi des accords de coopération en matière d'assistance aux victimes entre l'Etat fédéral et les Communautés et Régions (de 1996 à 2010) ; le transfert de compétences en matière d'aide aux victimes de la Communauté française vers la Région wallonne (1999) ; la Directive ministérielle concernant le dernier hommage à rendre au défunt ; avis concernant la note de politique générale pour l'année

⁴⁹ Lors de l'analyse des procès verbaux des réunions du Forum, nous avons relevé les différentes thématiques abordées lors des réunions plénières de 1994 à 2010. Par ailleurs, dans le cadre des entretiens, nous avons consacré une partie de la grille aux « activités/moyens » dont le Forum disposait ou qu'il avait mis en place afin de réaliser ces objectifs, précédemment abordés. Nous entendions par là, les réunions plénières, les avis et recommandations, les groupes de travail, les journées d'étude et toutes autres activités ou événements organisés par le Forum national. Cependant, au cours du traitement des données, nous avons réalisé qu'il existait des confusions ou assimilations entre les thématiques et les activités dans notre chef mais également dans le chef des interviewés. Ainsi, il nous est apparu que si toutes les activités naissaient d'une thématique abordée au Forum ; chacune des thématiques ne donnaient pas toujours lieu à une activité (avis, colloque, brochure ou autre). Il aurait donc été très compliqué, voire impossible de conserver une distinction stricte entre les thématiques et les activités.

budgetaire 2000 et le Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire (1999-2000) ; avis concernant le délai de prescription des infractions sexuelles commises au préjudice de mineurs d'âge (2000) ; avis concernant le projet de note d'orientation de l'Etat fédéral relative au Plan national d'Action contre la violence à l'égard des femmes (2001) ; l'évaluation de l'accord de coopération en matière d'assistance aux victimes entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande (2002, 2005-06); avis concernant la place de l'assistance aux victimes dans la nouvelle structure policière (2000-2002) ; travail sur l'indemnisation des parties civiles (2002-2004) ; révision de la circulaire OOP15 ter ; thématique « justice restauratrice » (2005) ; interpellation de la zone de police Schoten (2005) ; les victimes dans la presse et les médias (2006), ...

Bv.: regeling bevoegdheidsproblematiek, vorming professionelen, sensibilisering, doorverwijzing van slachtofferbejegening naar slachtofferhulp, schaderegeling door en organisatie van de Commissie financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders, beroepsgeheim, informatie aan slachtoffers tijdens de procedure, juridische competentie in een CAW voor het opstellen van een schadedossier, de adresgegevens van een slachtoffer in het strafdossier, aanstelling maatschappelijke assistenten slachtofferonthaal (justitieassistenten), oprichting polyvalente centra opvang, manier van burgerlijke partijstelling, ...

b. Les thématiques relatives au statut du Forum national

Ces thématiques occupent une place importante au sein du Forum, surtout entre 2000 et 2006. Etant donné que le Forum fut créé par une motion au Parlement et qu'il ne dispose pas de réelle existence juridique, ces thématiques sont primordiales et comportent de nombreux enjeux tels que le mode de fonctionnement du Forum, le statut de son « personnel » (président et secrétariat), l'impact de ses travaux ou encore, l'implication de ses membres ou les moyens dont le Forum dispose pour réaliser ses objectifs.

Il y a eu plusieurs initiatives visant à institutionnaliser le Forum c'est-à-dire à l'officialiser, à lui fournir un statut plus clair. Ces différentes initiatives furent, toujours, discutées au sein du Forum qui souhaitait, par-là, être impliqué dans ces discussions déterminantes.

Quelques exemples :

- En décembre 1999, le ministre de la Justice souhaite transformer le Forum en un « Conseil national pour une politique en faveur des victimes ».
- En 2001, un groupe de travail inter-cabinets est constitué afin de discuter du statut du Forum. Les rapporteurs du Forum y participent et effectuent des retours au sein du Forum. Ensuite, le président du Forum intègre ce groupe de travail avec une mission de feed-back. La forme alors choisie pour institutionnaliser le Forum est un « accord de coopération ». En septembre 2002, nous apprenons que ce groupe de travail a dû être interrompu pour des raisons budgétaires.

- En 2003, le Forum interpelle le gouvernement à propos de ses préoccupations relatives à la politique à l'égard des victimes et, ajoute sa volonté d'être institutionnalisé afin d'obtenir un statut plus indépendant et un budget propre. Le nouveau ministre de la Justice se renseigne sur les besoins du Forum auprès de celui-ci. Puis, en avril 2004, nous apprenons qu'un « projet d'Arrêté Royal » visant à institutionnaliser le Forum a été adopté au Conseil des Ministres. De longues discussions prennent place quant à la forme choisie. Certains membres insistent sur le fait que l'institutionnalisation devrait plutôt prendre la forme d'un « accord de coopération ». Le dossier est suivi par le Forum durant les réunions plénières, durant toute l'année 2004.
- En décembre 2004, un projet d' « accord de coopération » cette fois, a été rédigé et doit encore passer en Conseil des Ministres avant d'être envoyé aux différentes entités fédérale et fédérées. Le Forum suit, à nouveau, de près, l'évolution de ce dossier en 2005. Des discussions prennent souvent place durant les réunions plénières.
- Puis, en décembre 2005, le ministre de la Justice demande l'avis du Forum national quant à la création d'un « Commissariat général aux droits des victimes ». Il est précisé que l'institutionnalisation du Forum est toujours en cours mais que les orientations qui seront prises concernant le Commissariat général auront une influence sur cette institutionnalisation. Donc une nouvelle négociation est envisagée. Le Forum remettra un avis négatif à ce sujet en mars 2006.

c. Les thématiques relatives au fonctionnement du Forum national

Il s'agit de thématiques qui ont trait au mode de fonctionnement du Forum lui-même. Il s'agit souvent de questions relatives à certains principes ou certaines règles régissant le fonctionnement du Forum de manière officielle. En effet, le Forum ne dispose d'aucun règlement d'ordre intérieur.

Quelques exemples : le président du Forum propose d'inviter un représentant d'une association de victimes (« Parents d'enfants victimes disparus, assassinés ou victimes de la route ») afin qu'il présente son association au Forum, il deviendra, par après, membre du Forum (2000) ; discussions relatives à la diffusion des rapports des réunions du Forum (2001) ; réflexion sur la méthode de travail pour réactualiser l'état des lieux du Forum (2003) ; invitation de deux asbl, SUGGOME et MEDIANTE pour qu'elle présente la thématique de la médiation (2005), la question des échanges d'information entre le Forum et les conseils d'arrondissement (2005), ...

Bv.: afwezigheid van bepaalde leden, toetreding van nieuwe leden, vervanging van leden, voorstelling van diensten, nieuwe voorzitter, naamswijziging van het secretariaat naar strategische cel, evaluatie van het Nationaal Forum, verbinding met de arrondissementele raden, ...

d. Les thématiques relatives aux « produits » du Forum national

Les activités développées par le Forum national sont nombreuses : outre la concertation lors des réunions, le Forum a publié, au cours du temps, un ensemble d'avis et recommandations relatifs à une question ou l'autre de la politique à l'égard des victimes à destination du politique ; a fait des communiqués de presse ; a organisé bon nombre de séances d'information ou de journées d'études ; a réalisé ou coordonné l'édition de brochures ou de DVD visant un large public de professionnels et de victimes ; a mis à disposition des publications générales ou des brochures sur la politique à l'égard des victimes... Plus récemment, il a coordonné l'élaboration des protocoles d'accord et a évalué l'accord de coopération néerlandophone⁵⁰.

Il s'agit de thématiques relatives aux « documents » ou « outils » qui sont soit, abordés au sein de réunions plénières, soit réalisés par le Forum lui-même en collaboration avec d'autres ou seul. Il est, principalement question d'outils de sensibilisation, d'information ou encore de formation à destination du public et/ou des professionnels.

- Abordés/discutés au Forum (maar niet gemaakt door het Forum)

Quelques exemples : présentation par un membre d'une enquête réalisée par *International Crime victimisation 2000* et diffusion du rapport ; un membre distribue la documentation relative au *Symposium on Victimology* ; ...

Bv.: samenwerkingsakkoorden, Manifesto for Europe, Nationaal Actieplan Partnergeweld, boek 'wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet', ...

- Réalisés par le Forum (ou en collaboration)

Quelques exemples : DVD « parcours d'une victime » ; création du site Internet du Forum national ; campagne publicitaire ; article du Forum dans « Het politiejournaal » ; réactualisation de brochures « Vos droits en tant que victimes » ; ...

Bv.: adviezen, memoranda, brochures, DVD's, Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid, Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf, knelpuntennota, nieuwsbrieven Nationaal Forum, evaluatie Vlaamse samenwerkingsakkoord, Franstalige B-box , ...

e. Les thématiques relatives aux « événements »

Le Forum a organisé divers événements depuis sa création. Soit en collaboration avec d'autres organismes, soit de lui-même et par ses propres moyens. En outre, il est

⁵⁰ Pour beaucoup de personnes interrogées, membres actuellement du Forum, il existe une confusion entre les objectifs et les activités. Il est à noter également que les réponses des membres dépendent beaucoup de leur ancienneté et des informations qui leur ont été éventuellement transmises.

également discuté, au sein du Forum, d'événements organisés par ailleurs auquel le Forum est convié ou non.

- ***Abordés/discutés au Forum*** (maar niet georganiseerd door het Forum, eventuele deelname door een lid)

Quelques exemples : invitation du Forum au salon « INFOPOL 2005 » ; invitation du Président du Forum au Conseil Supérieur de la Justice pour présenter le Forum (2006)

Bv.: congres VSE, studiedag Bulgarije inzake schadeloosstelling, begeleidingscomité voor de installatie van de strafuitvoeringsrechtbanken, Rondetafel wet '65: prioriteiten in de reacties op jeugddelinquentie, ...

- ***Mis en place/organisés par le Forum (ou en collaboration)***

Quelques exemples : Journée d'étude pour le dixième anniversaire du Forum ; Journée d'étude sur le thème de l'indemnisation des victimes d'infractions (en collaboration avec la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence) ;

Bv.: studiedagen n.a.v. de evaluatie van de omzendbrieven partnergeweld COL3/06 en COL4/06, 15^{de} verjaardag Nationaal Forum, voorstelling van de DVD 'traject van een slachtoffers' in de Kinopolis te Brussel, bijeenkomsten betreffende de nieuwe samenwerkingsakkoorden, ...

Comme nous venons de le voir, il existe un grand nombre de thématiques. Cependant, le Forum ne peut réserver le même sort à chacune d'entre elles. En effet, au départ, lors de sa création, il est prévu qu'il se penche sur les problématiques propres à la politique à l'égard des victimes. Or, avec le temps, d'autres thématiques semblent prendre de plus en plus d'ampleur. Le temps et l'énergie dépensés aux discussions et initiatives portant sur son statut et son organisation pourraient être épargnés si ces questions étaient réglées.

2.1.2. L'évolution des thématiques et activités développées par le Forum

L'attention portée par le Forum aux différentes thématiques et activités semble avoir varié au cours du temps et connu une certaine évolution. Cette évolution peut être découpée en trois grandes périodes.

Durant une première période, le Forum a porté essentiellement son attention sur le diagnostic des problèmes qui se posaient dans le secteur de la politique à l'égard des victimes et sur la conception des grandes lignes de la politique à l'égard des victimes en Belgique. Cette dernière a entraîné la publication du Plan Stratégique d'une politique nationale en faveur des victimes et la mise sur pied d'une Charte pour la victime d'infraction, entre autres.

Durant une seconde période, le Forum semble davantage s'être tourné sur son propre avenir. Différents projets d'institutionnalisation ont été discutés au sein du Forum.

Différents aspects de la politique à l'égard des victimes ont également été rediscutés compte-tenu de changements institutionnels plus larges (réforme de la procédure pénale, réforme des polices...) ayant des conséquences directes sur la politique à l'égard des victimes.

Enfin, une dernière période laisse apparaître qu'un accent plus important fut progressivement porté sur la visibilité du Forum que ce soit à l'égard du politique, des professionnels, des victimes... La question des accords de coopération a également retenu une part importante de l'attention des travaux du Forum : qu'il s'agisse de l'évaluation de l'accord de coopération flamand ou de la négociation de protocoles d'accords (préalables à la signature d'accords de coopération) entre les autres régions et le Fédéral. Cette dernière préoccupe le Forum depuis 1996.

De analyse van de verslagen van de plenaire vergaderingen tonen aan dat men zich van 1994 tot 1998 vooral heeft beziggehouden met het regelen van fundamentele problemen en het opstellen van documenten die het globale slachtofferbeleid vatten, zoals het strategische plan voor een nationaal slachtofferbeleid, het handvest voor het slachtoffer van een misdrijf en het Vlaamse samenwerkingsakkoord. Het maken van een internetsite en DVD's was niet aan de orde; het digitale tijdperk maakte pas later zijn intrede.

Les années suivantes ont davantage été consacrées à l'institutionnalisation du Forum, aux accords de coopération en matière d'assistance aux victimes, aux discussions autour de l'élaboration du Grand Franchimont, à la révision de la circulaire OOP15 ter, aux contacts avec la presse, ...

In de meer recente jaren (2007-2010) werd vooral tijd besteed aan de realisatie van de toekomstige samenwerkingsakkoorden, de 15^{de} verjaardag van het Nationaal Forum, de DVD 'traject van een slachtoffer' en de evaluatie van de omzendbrieven partnergeweld. Ook brochures en memoranda staan regelmatig op de agenda.

2.2. La perception des membres quant à la valeur des thématiques et activités développées par les membres du Forum

Lors des entretiens avec les membres du Forum, à la question de l'importance (en terme de « valeur ») accordée par les différents membres du Forum à l'une ou l'autre de ces activités ou thématiques, il est intéressant de constater que tous les membres ne donnent pas le même ordre hiérarchique. Selon certains encore, il est compliqué d'en donner un, soit en raison de leur manque de connaissance de l'ensemble des activités et/ou thématiques abordées par le Forum, soit parce qu'ils ne s'estiment pas à même d'en juger, soit encore, parce que, selon eux, cela dépend avant tout de l'évolution de la politique en faveur des victimes.

Quelques uns insistent malgré tout un peu plus sur l'importance de certaines activités/thématiques telles que celles relatives aux accords de coopération, mémorandum, avis et recommandations du Forum. D'autres outils ou réalisations du Forum ont également été citées par les membres en réponse à cette question: outils d'information, de sensibilisation et de formation.

2.2.1. Les accords de coopération, mémorandum, avis et recommandations du Forum

Les activités ayant trait aux **accords de coopération**⁵¹ (aussi bien la relance des négociations que l'évaluation des accords existants⁵²), aux **mémorandum/état des lieux adressés au gouvernement** lors de changement de législature, **aux avis et recommandations** semblent être jugées importantes pour un certain nombre de membres du Forum.

« Ce qui avait été très important, c'est cette présentation au monde politique de l'état des lieux et des recommandations. En soi, je trouve que ça avait été quelque chose de très intéressant. »

« Le Forum a été chargé de relancer les négociations pour les accords plutôt du côté francophone et de faire l'évaluation de l'accord flamand et bon, ça c'est un gros boulot et qui est important par rapport à la concertation (...) »

«Aanbevelingen zijn uiteraard ook belangrijk. »

« Evaluatie Vlaamse samenwerkingsakkoord, dat zou ik op nummer één zetten (...) »

En 2003, le président du Forum propose de réaliser un mémorandum. Cette initiative devrait permettre, selon lui, à la nouvelle législature « de débiter en connaissance de cause »⁵³. Chaque membre prendra donc la parole lors de la réunion suivante afin de faire part des initiatives en cours ou abouties dans son secteur.

Ook in 2007, 2009 en 2010 werd een memorandum ingediend.

In totaal heeft het Forum 19 adviezen en 9 aanbevelingen geformuleerd, sinds zijn oprichting in 1994. Daarnaast bestaan er nog enkele algemene publicaties zoals het

⁵¹ L'évaluation de l'accord de coopération néerlandophone et la réalisation des protocoles d'accords francophones sont des travaux qui ont occupé une place importante dans les activités récentes du Forum national (cf. supra). C'est ce qui explique probablement, en partie, l'accent mis sur cette activité par divers membres du Forum.

⁵² En particulier celle de l'évaluation de l'accord de coopération flamand

⁵³ PV du 21 janvier 2003, p. 5.

Strategische Plan van een nationaal slachtofferbeleid en het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf. In de laatste jaren werden er echter maar twee adviezen geformuleerd.

2.2.2. La réalisation d'outils/d'activités de sensibilisation, d'information et de formation à destination des professionnels, des victimes ou du grand public

Les **outils** réalisés par le Forum sont également souvent cités. Qu'il s'agisse de brochures, de DVD ou encore du site Internet. Ceux-ci s'adressent aux professionnels, aux victimes ou, plus largement, au public.

Selon les membres interviewés, la réalisation de ces outils a retenu une attention importante du Forum.

« Le Forum a joué un rôle important en contribuant à la publication de tous les folders, flyers à l'attention des victimes : la brochure sur les indemnités, le roulage, la B-box qui est un outil pédagogique, etc.) »

« Ontwikkeling van tools, zoals brochures, is belangrijk, is iets dat ze kunnen opnemen. »

L'analyse des procès-verbaux montre une croissance du développement de ces outils à partir de 2005.

Quelques exemples d'activités relatives aux outils réalisés par le Forum:

- création d'un groupe de travail en 2005 en vue de réactualiser une brochure à destination des professionnels ;
- discussion autour de la création d'un site Internet pour le Forum national⁵⁴ ;
- idée de créer un DVD sur le parcours d'une victime⁵⁵ ;
- décision du Forum de rééditer la brochure « Vos droits en tant que victimes d'infraction »⁵⁶ ;
- décision du Forum de rééditer le « guide pratique » en vue de mieux se présenter⁵⁷ ;
- élaboration d'une campagne publicitaire dans le cadre de la journée des victimes de 2006.⁵⁸

D'autres activités et réalisations ont bien évidemment été citées mais de manière plus ponctuelle ou avec plus de variantes d'un régime linguistique à l'autre :

- Le 15^e anniversaire du Forum⁵⁹.

⁵⁴ PV du 20 janvier 2005.

⁵⁵ PV du 16 mars 2005.

⁵⁶ PV du 3 mai 2005.

⁵⁷ PV du 9 septembre 2005.

⁵⁸ PV du 9 décembre 2005.

- L'évaluation de la COL4/06
- Les colloques

Un de nos interlocuteurs, qui a une grande connaissance du Forum national, a classé les activités en deux catégories qui nous semblent intéressantes : il mentionne ainsi les activités « obligatoires » et les activités « non obligatoires ».

Dans la catégorie « activités obligatoires », on retrouve :

- Organiser la concertation ;
- La mise en place de groupes de travail ;
- La rédaction et la diffusion d'avis et de recommandations ;
- Les états des lieux réguliers : il ajoute qu'il place cet élément dans les activités obligatoires parce qu'ils se sont rendus compte, au sein du Forum, que ces états des lieux étaient nécessaires afin de ne pas perdre le contact avec la réalité.
- Enfin, il ajoute qu'il lui semble important et utile de réaliser des activités accessibles à un certain public (professionnel ou politique).

Dans les « activités non obligatoires » :

- La réalisation de brochures : le Forum ne doit pas spécialement les réaliser mais il est important qu'elles lui soient soumises. Le Forum réalise des brochures quand il y a un manque.
- La réalisation de DVD comme support à la formation : leur réalisation fut rendue possible par l'attribution de moyens financiers au Forum qu'il fallait utiliser. Elle répond aussi à une demande du terrain : que le Forum participe à la formation. *« Et quand on s'est tourné vers le Forum national sachant qu'il avait une équipe et sachant qu'il avait certains moyens financiers, pour demander s'il pouvait prendre ça en charge, ça paraissait pertinent puisqu'il y avait une demande »*
- Les colloques organisés par le Forum afin d'évaluer les COL 3 et 4 portant sur la violence conjugale participent aussi de cette préoccupation.
- Le site Internet : il ajoute que le site a permis une série de possibilités en termes de communication, d'échange, de diffusion, etc. Il s'agit d'un outil performant mais à condition que le Forum dispose des ressources humaines suffisantes.

2.3. La perception des membres du forum par rapport à l'évolution des thématiques abordées et des activités développées par le Forum

Selon certains membres du Forum interrogés, il existe une évolution dans les activités réalisées par le Forum.

Si les répondants qui constatent des évolutions citent sans conteste des exemples qui auront à varier en fonction de leurs connaissances et de leurs intérêts propres, les

⁵⁹ Het feit dat de 15^{de} verjaardag vaak genoemd wordt, kan liggen aan de frequente vergaderingen rond dit thema. In 2009 vonden zeven vergaderingen plaats. Op iedere vergadering werd het thema '15^{de} verjaardag' besproken. In 2010 kwam het nog twee maal op de agenda voor.

réalisations concrètes (site Internet, DVD, brochures, ...) ou les événements organisés par le Forum (journées d'étude, évaluation COL 4,...) sont souvent cités comme des activités qui prennent aujourd'hui une plus grande place dans les préoccupations du Forum.

« Il y a des évolutions car maintenant, on fait confiance au Forum en matière d'organisation d'événements (...) autre évolution : (...) le Forum fait de plus en plus confiance à la cellule qui propose quelque chose »

Cependant, selon certains, ce type de projet mobilise beaucoup les membres du Forum durant de longues périodes. Il entraîne dès lors une diminution de leur disponibilité pour faire face à d'autres demandes nécessitant des réponses dans de courts délais. Il existerait dès lors une tension entre le long et le court terme. Or, le Forum devrait pouvoir réagir rapidement à certains événements.

Si le secrétariat du Forum prend, en grande partie, en charge certaines de ces réalisations, la question se pose de savoir si cela ne bloque pas la possibilité de l'impliquer dans d'autres types d'activités, notamment les activités dites obligatoires, qui répondent directement à la mission du Forum. Se pose également la question de l'intérêt et des compétences des membres de cette cellule stratégique pour exercer ces différentes tâches (cf.infra).

Certains estiment également qu'il y a aujourd'hui moins de groupes de travail, que les avis sont aujourd'hui moins détaillés et les discussions qui les entourent moins riches.

« Gevoel dat er minder werkgroepen zijn, is een subjectief aanvoelen, misschien omdat ik er zelf minder in zit. De betrokkenheid is niet vergroot. »

« Toen waren er gedetailleerde adviezen en manifesten, veel meer in de diepte gewerkt. Nu zijn de adviezen, als ze er zijn, iets beperkter, algemener, en de discussies zijn iets minder rijk. »

D'autres estiment cependant qu'il n'y a pas eu de grands changements dans le travail du Forum, qu'il n'a pas augmenté ses réalisations.

« Non, [pas d'évolution], je crois que j'en ai assez dit (rire) »

« Niet veel verandering in de werking van het Forum, er komt niet méér uit (...) »

Uit de verslagen blijkt niet dat er vroeger minder werkgroepen waren. Verschillende verslagen duiden op het tegenovergestelde.⁶⁰ In 1996 werd er zelfs gewaarschuwd voor het feit dat er te vlug gewerkt werd. Er werden heel wat maatregelen voorgesteld maar

⁶⁰ Verslagen van 03 november 1994, 22 juni 1995, 08 december 1995, 31 januari 1996, 26 februari 1996, 02 mei 1996, ...

men had niet meer de tijd om ze te bestuderen of zelfs om ze te lezen. Hierdoor steeg het risico op moeilijk te herstellen of onherstelbare fouten.⁶¹

En 1999, le président du Forum proposa une nouvelle mission : la réalisation d'un rapport d'activités du Forum national. Une discussion a alors pris place en réunion plénière du Forum au cours de laquelle un membre a attiré l'attention sur le fait que cette nouvelle mission ne devait pas devenir une préoccupation plus lourde que le travail du Forum en tant que tel. Il est aussi signalé que la périodicité d'un an est trop courte. Ainsi, lors de cette réunion, il est décidé qu'un rapport d'activités serait réalisé tous les deux ans.⁶²

In de laatste drie en half jaren (2008-2009-2010-2011) zijn slechts twee adviezen en twee memoranda uitgebracht: 'het opnemen van de kosten van het reinigen van een plaats delict'; 'het advies inzake het seksueel misbruik in gezagsrelaties, naar aanleiding van het verslag van de Commissie Adriaenssens'; memorandum 2009 en memorandum 2010.

Enfin, d'autres encore estiment ne pas être membres du Forum depuis suffisamment longtemps que pour pouvoir donner un avis sur cette question.

« Nous ne sommes pas là depuis si longtemps donc c'est difficile à dire. Il y a eu des activités toujours différentes mais c'est difficile de comparer avec 1994 »

3. La perception par les membres du Forum des enjeux qui limitent ou favorisent la réalisation de certaines missions, objectifs, activités du Forum national

3.1. La perception des enjeux qui limitent la réalisation de certaines missions/objectifs en général

Lors des entretiens avec les membres du Forum, trois types de contraintes ont souvent été abordées par les répondants pour justifier les difficultés à réaliser les objectifs en général : l'absence de statut du Forum, les moyens au niveau personnel et les moyens au niveau financier.

3.1.1. L'absence de statut du Forum

Plusieurs répondants font naturellement le lien entre la difficulté de réaliser les missions et objectifs du Forum avec le manque de statut officiel de cet organe. Cette situation entrave, selon eux, la réalisation des objectifs officiels en limitant, notamment,

⁶¹ Verslag van 19 september 1996

⁶² PV du 9 mars 1999.

l'effectivité et l'efficacité des **avis et recommandations** réalisés par le Forum. En effet, les avis et recommandations ne sont pas contraignants donc leur prise en compte dépend des volontés politiques, ce qui peut porter atteinte à leur efficacité.

« Il faudrait donner plus de moyens juridiques au Forum puis donner plus d'assise et de force à ses actions »

« Les avis et recommandations, il y en a mais ce n'est pas pour autant qu'ils sont suivis car le F. n'est pas reconnu comme une instance officielle donc personne n'est tenu par ces avis »

« Moest de impact van het Nationaal Forum groter zijn, meer zou kunnen aandringen, dan zou er sneller iets gebeuren. Adviezen en aanbevelingen, is zo vrijblijvend, is het eeuwige knelpunt, er moet iets gedaan worden aan de impact, aan de beslissingsbevoegdheid. Het Nationaal Forum moet meer bevoegdheid krijgen, dan hebben ze meer impact en kunnen er betere resultaten bekomen worden, op kortere termijn. »

Un lien est parfois fait avec le politique. En effet, étant donné que le Forum ne dispose pas de cadre légal/de statut, les politiques ne sont tenus, ni d'y participer, ni de prendre en compte ses avis et recommandations, ni d'y prendre des décisions.

« On n'a pas créé le cadre légal qui aurait peut-être fait plus s'engager, ce qui reste pour moi le plus problématique, les responsables politiques. Leur présence est rare et c'est à déplorer »

En janvier 2003, alors que le président énonce les besoins du Forum, il explique que le Forum nécessite, entre autres, « (...) un caractère plus officiel et une indispensable présence des instances politiques. Le Forum ne peut exercer aucune pression sans la présence du monde politique »⁶³

3.1.2. Les moyens au niveau personnel

Les membres considèrent, parfois, l'absence de statut du **président et du secrétariat** comme étant une entrave à la réalisation des objectifs du Forum, surtout en termes de disponibilité.

« Les deux secrétaires sont efficaces mais débordées et ne sont pas reconnues dans leur statut »

⁶³ PV du 21 janvier 2003, p. 5.

Certains interrogent cependant davantage les moyens du Forum au regard des missions et compétences des membres du secrétariat. En effet, certains estiment que les moyens sont là mais qu'ils ne sont pas suffisamment exploités « à leur juste valeur ».

« Sur le plan humain, ça semble ok mais c'est difficile à dire parce qu'on ignore ce qu'ils font »

« Pour moi, le secrétariat ne doit pas faire des procès verbaux de réunions, j'attends une attitude plus entreprenante de la part d'universitaires »

«...niet alleen als mensen die een secretariaat vervullen, ze hebben de competentie om méér te zijn dan dat. »

Un secrétariat a été attribué au Forum mais la question qui semble souvent se poser concerne les compétences et missions nécessaires dans le chef des membres de ce secrétariat.

L'analyse des procès-verbaux montre que, en janvier 2003, l'importance de cet enjeu est soulevée par le président, qui souligne les difficultés et lacunes du Forum et attire l'attention, entre autres, sur les moyens du Forum et le profil du personnel du secrétariat qui a changé.⁶⁴

Certains attirent enfin l'attention sur le poids qui repose actuellement sur les (ou la qualité des) **membres** du Forum en termes d'alimentation du Forum et de réalisations. Plusieurs membres estiment que le fait que le travail de fond repose sur les membres du Forum, dont ce n'est pas la tâche principale, limite les moyens pour atteindre les objectifs.

« Il est très difficile de faire fonctionner une structure avec des gens qui ont un travail à plein temps à côté. Si le travail de fond doit être réalisé par les gens qui composent le Forum, on n'atteindra pas les objectifs »

«Dat is naar onszelf, je kan niet enkel het Nationaal Forum verwijten want dat zijn wij allemaal samen. Maar het beweegt niet, 'ah ja, oei, het is vergadering, ah ja, het verslag'. De mensen lezen het verslag als ze daar zijn, of een uur op voorhand. Dat kan misschien wel op gang getrokken worden door een dynamisch secretariaat »

«Of wel gecommuniceerd maar niet door alle leden gevolg aan gegeven. Gevoel dat steeds dezelfde het huiswerk doen. »

«Af en toe wordt er huiswerk gevraagd, maar dat wordt zelden of niet gedaan. »

⁶⁴ PV du 21 janvier 2003.

Toch wordt dit tegengesproken door sommigen.

«Geen zicht op budget of mensen. Qua leden wordt het gedekt, het middel ‘mensen’ is er. »

Op de allereerste vergadering meldt één lid dat hij enkel komt luisteren en dat hij zijn rol in het Nationaal Forum niet begrijpt. Later meldt een nieuw lid dat hij zal deelnemen aan de vergaderingen als “obeservator”.⁶⁵

Het valt op dat er tijdens de eerste jaren meer met geschreven nota’s werd gewerkt. De leden verspreidden hun geschreven mening binnen het Forum en gaven een mondelinge toelichting.⁶⁶

Een verklaring voor de, volgens sommigen, kleine bijdrage van de leden is te vinden in het feit dat de leden het niet duidelijk vinden wat van hen verwacht wordt.

*«Niet duidelijk of niet goed afgesproken of je de documenten echt bestudeerd moet hebben en opmerkingen al formuleren of dat het document ter info is
Ook het statuut van een bijlage, en verduidelijking agenda: wordt het kort geschetst? Volgende keer discussie of meteen discussie? je moet weten hoe je je moet voorbereiden. »*

«Wat veel gebeurt: een vorig agendapunt verschijnt opnieuw op de agenda: hebben we dat niet besproken? Was dat niet voldoende, wat verwacht hij er nog meer van? Bv. : nota arrondissementale raden evaluatie: komt zodanig vaak op agenda. Is dat dezelfde tekst of veranderd? Moeten we daar iets mee doen? Dat weten we niet. »

«Mensen hebben niet genoeg tijd om dingen echt voor te bereiden, secretariaat wel maar dat moet dan altijd terugkomen op volgende vergadering. Die vragen advies, twee van de dertig reageert dan, dus het ligt ook bij ons. »

Uit de verslagen van de beginjaren lijkt naar voren te komen dat er toen betere afspraken gemaakt werden. Aan het einde van de vergadering werd gecommuniceerd wie wat moest doen tegen welke datum.

Ook het feit dat niet alle leden aanwezig zijn, vormt een probleem. (cf. infra)

«Actoren zijn systematisch niet aanwezig of er wordt niet gereageerd op mails. »

⁶⁵ Verslag van 28 september 1995

⁶⁶ Verslagen van 11 mei 1995, 22 juni 1995, 20 december 1995,...

3.1.3. Les moyens au niveau financier

La question de la suffisance des moyens financiers pour atteindre les objectifs officiels a donné lieu à des réponses très variées de la part des acteurs interrogés.

Certains estiment qu'ils sont suffisants mais que les moyens actuels pourraient être mieux utilisés. D'autres estiment qu'il « faut » pouvoir réaliser les objectifs officiels avec les moyens disponibles, et que ceux-ci permettent même d'aller au-delà de ces objectifs pour en atteindre d'autres comme, par exemple, l'organisation d'une journée d'échanges avec les conseils d'arrondissement.

« Je ne veux pas tomber dans le discours typiquement judiciaire : 'pas de moyens' »

« Als het dan zou 'boomen' dan hebben we genoeg om naar een overheid te stappen en meer middelen te vragen. Maar nu wordt hetgeen er is al niet benut. »

« Ja! Het Forum heeft heel veel middelen die niet benut worden. Er is voldoende budget, er zit heel veel in dat potje dat er niet uitkomt. »

« Arrondisementele raden uitnodigen of een dag organiseren (realisaties, toekomstvisie, uitwisseling good practices, agenda van Nationaal Forum voor het volgende jaar) dat moet mogelijk zijn met de huidige middelen. »

« Heel veel dingen kunnen ook gedaan worden met relatief weinig middelen, zeker wat het informatieluik betreft, zoals de website en mails. »

D'autres estiment que le Forum n'a pas suffisamment de moyens financiers. Cependant, les personnes interrogées n'illustrent pas toujours leur réponse...

« Ils ont les moyens de fonctionner mais pas plus. Si une autre enquête doit être réalisée par une université, ils n'ont pas de moyens spécifiques pour ça »

« Nee, niet voldoende, ik ken hun budget niet, maar zeker niet voldoende. »

Certains attirent enfin l'attention sur le fait que le **Forum est principalement financé par le SPF Justice** alors qu'il faudrait envisager un partage des frais entre les différents niveaux de pouvoir concernés. Il y a eu des tentatives mais elles n'ont jamais abouti.

« Financiering en ondersteuning: er gebeurt toch wel enorm veel vanuit Justitie, maar dat vanuit andere actoren veel minder materieel of personeel en inspanningen gebeuren naar forum toe. Kan gekoppeld worden aan structuur, ook een regeling qua financiering. »

«Maar weinig geld en middelen, afhankelijk van projecten of Justitie die dan toch iets vrij maakt, maar is eerder niet dan wel. »

«Het is Justitie die financiert, we hebben lang gestreden voor een cofinanciering vanuit de verschillende overheden, maar denk dat dat er nooit van zal komen. »

Enfin, dans un procès verbal de réunion du Forum, en janvier 2003, alors qu'il est question d'une éventuelle institutionnalisation du Forum national, le président cite les besoins du Forum à la demande du représentant du ministre de la Justice. Parmi ces derniers, se trouvent la nécessité d'offrir des moyens financiers renforcés: « (...) le Forum nécessite des moyens renforcés, un caractère plus officiel et une indispensable présence des instances politiques (...)»⁶⁷

Het thema 'budget' duikt regelmatig op in de verslagen, vaak in de zin van 'een gebrek aan'. Het maken en verspreiden van brochures en DVD's, alsook het organiseren of ondersteunen van evenementen heeft een financiële impact op het budget.

Zo is de brochure 'omgaan met de media' ondersteund met budget van het Nationaal Forum; 10 000 Franstalige en 15 000 Nederlandstalige exemplaren werden voor verspreiding gedrukt.⁶⁸ De brochure die bij de DVD 'traject van een slachtoffer' hoort, werd zo vaak aangevraagd dat er gevreesd werd voor budgettaire problemen.⁶⁹

3.2. La perception des contraintes qui limitent la réalisation de l'objectif de concertation en particulier

De nombreuses personnes interrogées se sont également exprimées sur les contraintes qui limitent, en particulier, les possibilités de concertation.

Pour rappel, si cette dernière est souvent considérée comme un objectif essentiel par les membres du Forum elle n'est, par contre, pas toujours considérée comme étant pleinement atteinte.

Les raisons évoquées peuvent se décliner en trois types : celles liées à la présence irrégulière de certains membres du Forum ; au manque d'obligation de consulter le Forum pour avis et, enfin, aux difficultés liées à la gestion des discussions.

3.2.1. La présence irrégulière de certains membres du Forum

Ten eerste, wordt aangehaald dat **niet steeds alle partners aanwezig zijn**. Vaak zijn dezelfde personen aan- of afwezig.

⁶⁷ PV du 21 janvier 2003, p. 5.

⁶⁸ Verslag van 30 november 2007

⁶⁹ Verslag van 19 februari 2008

«Pour se concerter, il faut que tout le monde soit autour de la table. Je serais curieux de savoir qui est toujours là, qui n'est jamais là, qui participe toujours, qui ne participe jamais »

«Het zijn ook vaak dezelfde die verontschuldigd zijn. »

«Bepaalde actoren die systematisch afwezig blijven op het forum. »

L'analyse des procès-verbaux montre en effet que certaines organisations ne sont pas toujours représentées au Forum alors qu'elles ont été désignées par le ministre de la Justice comme devant y participer. D'autres par contre, le sont systématiquement.

In de eerste jaren zijn volgende organisaties regelmatig tot altijd afwezig: het Waalse Gewest, de Duitstalige gemeenschap en het College Procureurs-Generaal. Zeer actieve participerende organisaties: Slachtofferhulp Vlaanderen (huidig SAW), Aide et Reclassement, kabinet van minister van Justitie, Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders, Steundienst Slachtofferzorg.

In de recente jaren kunnen tot de grote afwezigen gerekend worden:

- POD Maatschappelijke Integratie - Grootstedenbeleid
- Ministre de la Santé, de l'Action Sociale et de l'Egalité des Chances de la Région Wallone
- Ministre Régional des Affaires Intérieures et de la Fonction Publique de la Région Wallone
- Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- COCOM
- Provinciebestuur Antwerpen - dienst Welzijn en Gezondheid
- Vzw Ouders van een Vermoord Kind

Zeer actieve participerende organisaties: de voorzitter, College Procureurs-Generaal, Vlaamse overheid: afdeling welzijn en samenleving, bijzondere commissaris voor de opvang van verkeersslachtoffer, Rondpunt, Child Focus, NICC, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Er wordt betreurd dat de leden niet meer geactiveerd of gestimuleerd worden om deel te nemen.

«Nee, ik kom nooit maar er is niemand die zegt: 'seg wat ben jij van plan?' »

L'analyse des procès-verbaux montre cependant que des tentatives sont faites par le Forum pour voir les organisations représentées.

In de beginjaren werden herhaaldelijk uitnodigingen gestuurd naar het Waalse Gewest en de Duitstalige gemeenschap.

De afwezigheid van de vzw Ouders van Verongelukte Kinderen (OVK) werd in 2009 opgemerkt na het krijgen van een brief van de familie Van Holsbeeck⁷⁰. De afwezigheid, veroorzaakt door het uitblijven van een vervanger na het vertrek van de vertegenwoordiger van OVK uit de organisatie, werd betreurd. Een lid heeft toen contact opgenomen met OVK, die verklaarde te willen blijven participeren. Begin 2010 vervoegde een nieuwe vertegenwoordiger van OVK het Forum.

Er wordt echter aangehaald dat je via telefoon of email ook je inbreng kan doen, indien je niet aanwezig kan zijn. Alles kan ook nagelezen worden in het verslag.

«Een vergadering met overleg kan je gemakkelijker overslaan, je hebt dan toch het verslag, je hebt de mogelijkheid om telefonisch of per mail vragen te stellen of bemerkingen te formuleren. »

Quelques hypothèses peuvent être formulées pour expliquer l'absentéisme aux réunions plénières. Leur énoncé découle, en partie, de l'analyse des entretiens. Certains membres n'ont pas suffisamment de temps à consacrer à ces réunions car ils sont chargés de beaucoup d'autres missions plus importantes ou encore, parce que le fait de se rendre aux réunions implique un long voyage et la mobilisation d'une partie importante de la journée. D'autres ne se rendent pas au Forum car ils n'en perçoivent pas l'utilité en raison du manque d'impact du travail du Forum. En outre, la participation de certains n'est pas valorisée par leur hiérarchie, ce qui n'implique pas une absence systématique mais peut expliquer une certaine lassitude qui s'installerait avec le temps. Enfin, certains membres appartiennent à des associations plus spécifiques et ne sont donc pas toujours concernés par tous les sujets abordés au Forum national qui se veut généraliste. D'autres hypothèses sont, bien entendu, envisageables.

De verslagen geven soms blijk van schriftelijke opmerkingen⁷¹.

3.2.2. Le manque d'obligation de consulter le Forum pour avis

Deuxièmement, **certaines thématiques** concernant la politique en faveur des victimes **ne sont pas soumises directement au Forum pour avis**. Il arrive en effet qu'une réflexion prenne place sur l'un ou l'autre sujet mais « à côté » du Forum national. Certains membres dénoncent ainsi **le manque d'obligation actuelle de consulter le Forum** pour avis concernant un certain nombre d'initiatives.

« Moyennement parce qu'ils sont en train de revoir la circulaire accueil victimes des Maisons de Justice mais ça ne se fait pas en concertation, on ne demande pas

⁷⁰ Verslag van 18 september 2009

⁷¹ Verslagen van 20 december 1995, 12 mei 2009, 27 april 2010 en 30 maart 2011

l'avis du Forum (...) On crée des instances qui réfléchissent à la politique en faveur des victimes mais on réfléchit à côté du Forum »

3.2.3. Les difficultés liées à la gestion des discussions

Ten derde wordt gesteld dat de **voorzitter niet op dezelfde manier naar alle leden luistert**.

«Il n'y a pas vraiment de concertation, le président n'écoute pas forcément tout le monde. On a amené un problème, le président n'était pas d'accord et il n'y a pas eu moyen d'en débattre (...) »

«Maar de voorzitter schuift heel gemakkelijk wat we zeggen gewoon opzij. Ook omdat ik me afvraag: heeft hij het wel begrepen? »

«Als X iets zegt, vraagt of uitlegt, dan zegt de voorzitter elke keer 'dus als ik het goed versta, bedoel je...' en hij herhaalt dan maar verdraait zodanig soms dat het iets anders is dan X gezegd heeft. X: nee dat heb ik niet gezegd! »

3.3. La perception des raisons qui favorisent la mise en œuvre de certaines activités ou la discussion de certaines thématiques

3.3.1. L'actualité et le contexte politique

Selon bien des membres, certains ordres du jour du Forum national sont hautement influencés par l'actualité et le contexte politique du moment. (un exemple récent, l'avis demandé par le ministre de la Justice sur les travaux de la Commission Adriaenssens).

« En tout cas, la dernière (les faits d'abus sexuels au sein de l'église) rencontre une demande des faits d'actualité »

« Les thématiques sont définies par le président et le secrétariat en fonction parfois de l'actualité politique, (...) »

Quelques exemples pour illustrer l'influence de l'actualité et du contexte politique sur l'agenda du Forum

L'analyse des procès-verbaux montre que la mise en place du Forum a elle-même été directement influencée par le contexte politique.

In de beginjaren kon elke nood aan regeling van een bepaald thema als 'actueel' beschouwd worden, daar er nog niets geregeld was.

En 1999, le président constate le peu d'intérêt porté aux victimes dans la déclaration gouvernementale du nouveau ministre de la Justice et suggère qu'un rapport bisannuel et la Charte pour la victime d'infraction soient communiqués aux différents gouvernements. Proposition est aussi faite de modifier et actualiser ces textes au regard de la déclaration gouvernementale.⁷² A la réunion suivante du Forum, en décembre 1999, le représentant du ministre de la Justice est présent en vue d'éclaircir quelques points de la politique du ministre et de répondre aux questions.⁷³

En 2001, l'analyse des procès-verbaux montre qu'un groupe de travail s'est réuni au sein du Forum afin de discuter et de réaliser un projet d'avis concernant le projet de note d'orientation de l'Etat fédéral relatif à un plan national d'action contre la violence à l'égard des femmes.⁷⁴

En 2006, le président attire l'attention sur le danger que le Forum ne travaille plus que sur des événements d'actualité. C'est la raison pour laquelle il propose de mettre autour de la table les personnes ou les départements que le Forum n'a plus entendu depuis longtemps. Il propose comme piste : une journée de rencontre sur l'Etat des lieux de la politique en faveur des victimes!⁷⁵

Uiteraard spruit de discussie over en het advies m.b.t. het seksuele misbruik in gezagsrelaties voort uit de actualiteit. Het bekend raken van verschillende misdrijven leidde tot de oprichting van de Commissie Adriaenssens. Zijn verslag werd besproken binnen het Forum.

3.3.2. Les moyens octroyés au secrétariat

Lors des entretiens, les membres du Forum se sont encore exprimés sur d'autres raisons qui peuvent expliquer les évolutions actuelles par rapport aux activités réalisées au sein du Forum.

L'élément d'explication qui revient le plus souvent pour expliquer les évolutions en termes d'activités est l'attribution au Forum d'un secrétariat propre avec un puis deux attachés à temps plein.

« (...) surtout suite à la mise en place du secrétariat car avant (...) ça se limitait vraiment à des tâches de secrétariat (...). Tandis que maintenant, c'est une tâche temps plein pour deux personnes donc il y a plus d'espace pour d'autres initiatives, activités. S'ils se limitaient aux PV et invitations, ils auraient beaucoup de temps libre »

⁷² PV du 29 septembre 1999.

⁷³ PV du 1^{er} décembre 1999.

⁷⁴ PV du 22 mai 2001.

⁷⁵ PV du 22 septembre 2006.

«Het secretariaat is actiever, op niveau van activiteiten, brochures, producten en dat soort dingen. »

L'analyse des procès-verbaux des réunions montre en effet une augmentation des réalisations concrètes dès l'attribution d'un secrétariat propre au Forum national comprenant deux attachés. Une première secrétaire du Forum est engagée en 2004 et ces activités concrètes augmentent à partir de 2005.⁷⁶

3.3.3. Le budget du Forum

Certains membres ajoutent, comme autre explication, l'attribution d'un budget au Forum. Grâce à lui, le Forum aurait pu développer davantage d'activités nécessitant des moyens financiers.

« Un basculement, un moment clé : quand on a eu un budget, il y a eu une logique de réalisation »

« Intervention du Forum dans l'évaluation de la COL 4 de 2006 pour les violences dans le couple : c'était nouveau et intéressant. On a pu le faire que parce qu'il y avait un secrétariat et un peu de moyens financiers »

L'analyse des procès-verbaux montre qu'un budget a été alloué à partir de juin 2004 au fonctionnement du Forum (ce budget a été accordé lors du Conseil des Ministres du 30-31 mars 2004).⁷⁷ Dès décembre 2004, un groupe de travail sur le 10^e anniversaire du Forum se réunit et se penche sur la question de savoir comment utiliser ledit budget. Il propose: 1) de publier les actes de la journée consacrée au 10^e anniversaire; 2) de rééditer la brochure à l'attention des professionnels; 3) de créer un site Internet, ce qui n'est malheureusement pas possible en 2004. Donc les contacts ont été pris avec le service ICT.⁷⁸

En outre, lors d'une réunion en 2006, le président réaffirme le lien entre l'attribution d'un budget et les réalisations du Forum national précisant que depuis que le Forum a les moyens financiers, il a eu plusieurs fois recours aux communiqués de presse.⁷⁹

⁷⁶ Cf. « les activités du Forum »

⁷⁷ PV du 10 juin 2004.

⁷⁸ PV du 16 décembre 2004.

⁷⁹ PV du 11 décembre 2006.

Conclusions

L'analyse des documents instituant le Forum national (la motion) montre que peu d'indications ont, à la base, été données au Forum quant à sa mission, son organisation et son fonctionnement. En effet, on y trouve davantage un « état d'esprit » qu'une définition concrète de missions et d'un modèle d'organisation et de fonctionnement. Par rapport à ses missions, on y retrouve néanmoins de manière saillante, l'idée d'une nécessaire concertation entre les différentes autorités politiques, judiciaires et administratives ayant des compétences sur le plan de la politique à l'égard des victimes.

Comme nous l'avons vu, le ministre de la Justice Wathelet a attribué au Forum, dès son installation, des **missions** plus concrètes.

1. dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives existantes en matière de victimes de délits (au niveau fédéral, communautaire et régional) ;
2. évaluer l'exécution par les instances belges de l'ensemble des conventions, traités, directives et recommandations à l'échelon international (principalement européen) ;
3. formuler des propositions visant à améliorer : la position des victimes en droit pénal et dans la procédure judiciaire ; l'accueil et l'aide aux victimes ; la coordination de toutes les initiatives fédérales, communautaires et régionales en matière de victimes ;
4. rédiger une « Charte de la victime ».

Ces missions et objectifs officiels attribués au Forum sont donc toujours, formellement, d'actualité.

Au cours du temps, certains d'entre eux ont cependant été réaffirmés ou précisés, en fonction notamment de l'évolution des structures de concertation et de la politique à l'égard des victimes, par différents ministres de la Justice qui se sont succédés : mission d'évaluation (notamment des accords de coopération ou des résultats du travail des conseils d'arrondissement), d'avis, de recommandation ; suivi des développements européens et internationaux en vue de mettre en concordance la législation belge ; prise d'initiatives en vue de stimuler, soutenir et évaluer l'approche axée sur la réinsertion des auteurs et des victimes. D'autres missions ont également été développées par le Forum lui-même, afin de répondre à des besoins exprimés par différentes institutions qui y ont été représentées au cours du temps.

L'analyse des procès-verbaux et entretiens montre ainsi, d'une part, l'addition d'un certain nombre d'objectifs (opérationnels parfois) au fil des ans et, d'autre part, l'affaiblissement de certains autres. Elle indique également la perception des membres du Forum par rapport aux priorités actuellement accordées et aux difficultés de gérer des objectifs spécifiques ou la combinaison de différents objectifs.

D'après les membres interviewés, les objectifs les plus importants que le Forum poursuit actuellement sont, notamment :

- la concertation ;
- la mission d'avis et de recommandation ;
- la signalisation de problèmes rencontrés sur le terrain ;
- la réponse aux besoins du terrain ;
- la coordination et collaboration entre les partenaires ;
- l'implication dans la négociation/l'évaluation des accords de coopération ;
- la sensibilisation, l'information du politique, des professionnels, du public en général et des victimes.

Il est intéressant de constater que ces objectifs ont été considérés par certains membres du Forum comme des objectifs officiels. Les missions de concertation et d'avis/recommandations le furent par de nombreux membres. Par contre, les missions de signalisation de problèmes rencontrés sur le terrain ; de réponse aux besoins de terrain et de collaboration/coordination entre les partenaires ont été considérées comme officielles par un nombre plus réduit de membres. Enfin, l'implication dans la négociation/évaluation des accords de coopération et la sensibilisation/information furent désignées comme officielles par quelques membres seulement. Par ailleurs, ces dernières missions furent considérées par de nombreux membres comme s'étant ajoutées avec le temps.

Si, en effet, cet objectif de négociation/évaluation des accords de coopération a été déterminé par des textes (notamment pour ce qui concerne l'évaluation, via l'accord de coopération flamand), les missions relatives à la visibilisation, la sensibilisation et l'information du public semblent émaner davantage de la pratique du Forum lui-même. A ces missions s'est également ajoutée, selon les membres rencontrés, une tentative accrue de répondre aux demandes et besoins du terrain.

Cependant, parmi ces objectifs, tous ne sont pas, selon certains entretiens, suffisamment poursuivis. La concertation, par exemple, consisterait davantage en un échange d'informations. Quant à la mission d'avis et de recommandation, elle serait « trop réactive ». L'analyse des procès-verbaux montre, quant à elle, que le suivi des dimensions internationales est, actuellement, peu développé et que cela préoccupe le Forum.

Les thématiques et activités développées par le Forum pour rencontrer ces différentes missions/objectifs sont nombreuses. Compte-tenu de la situation du Forum, de nombreuses thématiques ont porté sur son statut ou plutôt, son absence de statut. Outre ces dernières, de nombreuses discussions ont également portés sur des événements et des initiatives de réformes touchant au domaine de la politique à l'égard des victimes.

Bon nombre de discussions ont également pris place autour des « produits », de plus en plus nombreux, du Forum. En effet, il semble (tant selon l'analyse des PV que selon les entretiens) qu'une attention croissante ait été progressivement portée sur la visibilité du Forum et de la politique à l'égard des victimes (réalisations concrètes –site Internet, DVD, brochures- ou événements organisés par le Forum - journées d'étude, évaluation...-).

En ce qui concerne la valeur accordée actuellement par les membres du Forum national aux différentes activités, on retrouve en priorité, d'une part, l'activité d'avis, recommandations, mémorandums à l'égard du politique et, d'autre part, celle ayant trait aux accords de coopération. Enfin, les membres font également référence à la réalisation d'outils de sensibilisation, d'information, de formation à l'égard des professionnels, des victimes et du grand public.

Les membres du Forum se sont également grandement exprimés sur les enjeux qui **limitent**, selon eux, la réalisation de certaines de ses missions, objectifs et activités.

Parmi ceux-ci on retrouve, pour ce qui concerne la réalisation des objectifs en général :

- l'absence de statut du Forum. Ce qui implique la participation volontaire des membres (notamment celle du politique) et l'absence d'impact garanti pour certaines productions du Forum (en particulier, ses avis et recommandations qui ne sont pas contraignants).
- le manque de moyens au niveau personnel à savoir, l'absence de statut pour le personnel du Forum et la manière dont ces moyens sont gérés (notamment pour le président et le secrétariat, mais aussi concernant les membres du Forum à qui il revient de réaliser le travail de fond sans disposer du temps nécessaire).
- le manque de moyens financiers (bien que les avis des membres interviewés soient très variés à cet égard, certains estimant que ces moyens sont suffisants...). Certains soulignent la nécessité d'un éventuel co-financement du Forum par les différentes autorités ayant une compétence en matière de politique à l'égard des victimes.

Les raisons susceptibles d'entraver l'atteinte de l'objectif de concertation ont fait l'objet d'un discours particulier. Ont ainsi été cités :

- la présence irrégulière de certains membres du Forum ;
- le manque d'obligation de consulter le Forum pour avis ;
- les difficultés liées à la gestion des discussions.

Enfin, plusieurs personnes interrogées ont mis en évidence le fait que certaines activités seront développées en priorité en raison de l'actualité et du contexte politique, des moyens octroyés au secrétariat ou encore du budget dont dispose le Forum. Cette situation aura pour conséquence que certains objectifs pourront davantage être rencontrés que d'autres.

Chapitre 2. Comment fonctionne le Forum national ?

Introduction

Comme nous l'avons vu, si l'analyse des documents instituant le Forum national (la motion) montre que peu d'indication ont, à la base, été données au Forum quant à ses missions, notons qu'il y en eu également très peu par rapport à son organisation et son fonctionnement.

Pour rappel, le ministre Wathelet, lors de la mise en place du Forum, avait simplement précisé que, ce qu'il dénommait à l'époque un « Conseil supérieur de la politique d'aide aux victimes », devait avant tout consister en « *un forum de rencontre et de réflexion entre, d'une part, les représentants des administrations précitées, et, d'autre part, ceux des parquets, des services de police, de la gendarmerie et des associations pour l'aide aux victimes.* »⁸⁰

Outre les missions, objectifs et activités développés par le Forum national et qui sont, on le voit, nombreux et variés, se pose une autre question. Comment le forum national fonctionne-t-il ? Quels sont les membres qui y participent ? Comment les thématiques sont-elles choisies ? Quelles sont les règles décisionnelles qui y ont cours ?

Le Forum national n'est toujours pas institutionnalisé. Aucune règle ne vise donc à son fonctionnement. Néanmoins, le Forum fonctionne selon des règles tacites depuis un certain nombre d'années déjà. Ce sont ces règles que nous avons tenté de dégager à la lecture des procès-verbaux et des entretiens que nous avons eu avec les membres du Forum.

1. La composition du Forum

Le Forum est aujourd'hui constitué d'un ensemble de membres qui proviennent d'horizons divers. Cette composition fut initialement guidée par la nécessité de concertation entre différentes instances qui a justifié la mise en place de ce Forum. Lors de son installation officielle en 1994, un président a été désigné, des membres de l'administration du ministère de la Justice se sont vus confier la mission de secrétariat et quinze instances ont été invitées à y participer par le ministre de la Justice Wathelet⁸¹.

⁸⁰ Chambre des Représentants, Documents parlementaires, Questions et réponses écrites n°0323, législature 48, p.11600, 27/06/1994.

⁸¹ advies evaluatie Vlaamse samenwerkingsakkoord 2006, p.7

1.1. La qualité des membres du Forum national

De volgende instanties waren in 1994 vertegenwoordigd in het Nationaal Forum:⁸²

- (1) Minister van Binnenlandse zaken;
- (2) Minister van Arbeid en Tewerkstelling en gelijke kansenbeleid tussen mannen en vrouwen;
- (3) Minister van Justitie
- (4) Minister van Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- (5) Minister van de Franse Gemeenschap;
- (6) Minister van Binnenlandse Zaken voor het Waalse Gewest;
- (7) Minister van de Vlaamse Gemeenschap;
- (8) College Procureurs-generaal;
- (9) Algemeen commissariaat-generaal voor gerechtelijke opdrachten;
- (10) Algemeen commando van de Rijkswacht;
- (11) Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden;
- (12) Centrum voor gelijke kansen en strijd tegen het racisme;
- (13) Slachtofferhulp Vlaanderen;
- (14) Aide et Reclassement;
- (15) Aide Sociale aux Justiciables.

Hoewel de minister van Binnenlandse Zaken voor het Waalse Gewest in de bron⁸³ wel vermeld staat als lid, blijft de vertegenwoordiger volgens de verslagen van de plenaire vergaderingen afwezig tot eind 1998. Hetzelfde doet zich voor bij de minister van de Duitstalige Gemeenschap.

Volgens een ledenlijst⁸⁴ uit 1998 maakten ook volgende instanties deel uit van het Nationaal Forum:

- Minister van het Waalse Gewest;
- Parket-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel;
- Fédération des Associations d'Aide Sociale aux Justiciables.

De verslagen van de plenaire vergaderingen tot einde 1998 geven echter aan dat er geen vertegenwoordiger is voor het Waalse Gewest.

⁸² Recommandations du Forum National pour une politique en faveur des victimes (annexe d'un avis du Forum National pour une politique en faveur des victimes de juin 2000 concernant la note de politique générale pour l'année budgétaire 2000 et le plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire)

⁸³ Zie vorige bron

⁸⁴ Bijlage 1 bij het advies inzake het protocol van samenwerking tussen het Europees centrum voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen en de gerechtelijke overheden (maart 1998)

1.2. La fonction de présidence

Le premier président du Forum fut M. Leemans, ministre d'Etat. Suite au décès de ce dernier le 2 août 1998, le ministre de la Justice désigna un nouveau président pour le Forum, M. Hutsebaut, en mars 1999.⁸⁵ Ce dernier demanda au ministre d'être relevé de ses fonctions en avril 2001, soit deux ans après son entrée en fonction.⁸⁶ En mai 2001, M. Martin devient à son tour président du Forum et annonce qu'il s'agit d'une situation de transition en attendant la désignation d'un autre président et d'un statut plus officiel pour le Forum national.⁸⁷ M. Martin assurera cependant la présidence du Forum pendant près de dix ans. Il a demandé, à son tour, au ministre d'être relevé de ses fonctions en janvier 2011. Dans ce rapport, ces différents présidents seront désignés sous les noms de « présidents du Forum » ou « ex-présidents du Forum » sans que leurs noms ne soient spécifiés.

1.3. La fonction de secrétariat (devenue 'cellule stratégique')

Le secrétariat n'a pas toujours été ce qu'il est aujourd'hui.

En effet de 1994 à 2004, le secrétariat du Forum fut assuré par des membres du service d'encadrement de l'assistance aux victimes du ministère de la Justice.

En 2004, un secrétariat indépendant, composé de deux secrétaires, toujours financés par le SPF Justice, fut attribué au Forum national.

Ce changement fut l'aboutissement de plusieurs propositions allant dans ce sens.

En septembre 2001, un membre du service qui assurait à l'époque le secrétariat du Forum, formule une première proposition.

Dans cette dernière, il suggère deux pistes qui pourraient permettre d'améliorer le sort du secrétariat du Forum:

1. donner un budget au Forum pour lui permettre d'avoir un secrétariat indépendant ;
2. chaque administration pourrait envoyer un délégué pour composer ce secrétariat.

Il insiste particulièrement à l'époque sur les avantages liés à la seconde proposition :

- un gain budgétaire ;
- ces délégués auraient une connaissance de la matière ;
- les contacts entre les administrations et les cabinets sont déjà établis.⁸⁸

⁸⁵ PV du 9 mars 1999.

⁸⁶ PV du 18 avril 2001.

⁸⁷ PV du 22 mai 2001.

⁸⁸ PV du 20 septembre 2001.

En juin 2003, une personne qui assure aussi le secrétariat du Forum, formule une seconde proposition. Elle suggère de profiter d'une demande soumise au Forum par le ministre de la Justice concernant son institutionnalisation pour demander la création d'un secrétariat indépendant⁸⁹.

Lors de la réunion suivante, alors que la représentante du ministre de la Justice souhaite en savoir plus sur les besoins du Forum national avant d'envisager une institutionnalisation, le président énonce les différents besoins du Forum. Il précise que le Forum a toujours été subventionné par le ministre de la Justice et que le secrétariat dépend du Service d'encadrement de l'assistance aux victimes du ministère de la Justice. Selon lui, cependant, cela entraîne des difficultés lors de la rédaction d'avis portant sur leur propre travail. Ainsi, il ajoute que l'institutionnalisation devrait permettre au Forum d'obtenir un secrétariat indépendant et un budget propre.⁹⁰

L'analyse des procès verbaux des réunions nous apprend qu'un an plus tard, en septembre 2004, une personne fut engagée comme secrétaire du Forum national.⁹¹

2. La perception des enjeux liés au fonctionnement du Forum national par les membres du Forum

2.1. L'absence de statut du président du Forum

En l'absence d'institutionnalisation du Forum national, la fonction de présidence reste non définie. Les problèmes liés à son statut et notamment aux conséquences que cela entraîne ont été mis en évidence par de nombreux membres du Forum.

De nombreux membres interrogés pointent en effet les difficultés liées à l'absence de statut du président du Forum et les conséquences liées à cette situation. Ceci entraîne un manque de temps et un manque de reconnaissance du président, ce qui comporte le risque de diminuer la motivation de ce dernier.

« Si on n'améliore pas le statut [de président], on va avoir du mal à trouver un président qui s'investi plus dans le Forum, les gens se démotivent (...) »

«Ontbreken van een formeel statuut en kader, bij de voorzitter is er niets uitgewerkt wat de bevoegdheden, het kader, ...zijn. Er is geen vergoeding of vrijstelling voor uitgewerkt. »

⁸⁹ PV du 11 juin 2003.

⁹⁰ PV du 26 septembre 2003.

⁹¹ PV du 16 septembre 2004.

Certains pensent que le président devrait être mandaté pour une période déterminée.

« Il faudrait créer un poste mandaté pour le président »

«Hij wordt niet betaald voor die functie, daar zou beter verandering in komen: misschien meer mandaat geven aan de functie. »

Certains membres ne sont pas d'avis que le président doit exercer cette fonction à temps plein.

Mais certains soulignent néanmoins les difficultés liées à la « double casquette » de l'un des ex-présidents. En effet, il avait été membre du Forum, avant d'être président, au titre de représentant d'un secteur. Certains membres ont ressenti parfois une certaine confusion par rapport à son statut alors qu'il exerçait la fonction de présidence. S'exprimait-il en tant que président du Forum uniquement ou en tant que représentant d'une organisation membre du Forum ?

« Il faudrait un président indépendant dont le Forum est le seul et unique boulot, la seule casquette (...)»

«Maar hij draagt teveel petjes, voorzitter van hier, voorzitter van daar, coördinator van ginder. Al wel gemerkt dat hij standpunten inneemt in voordeel van zijn dienst. Zou niet mogen als voorzitter, handelen uit belang eigen dienst. »

Il a été évoqué que cette double position rend également inconfortable celle de la personne exerçant la présidence vis-à-vis de l'organisation qui l'emploie. En effet, le fait de consacrer beaucoup de temps au Forum national peut, parfois, être mal compris par l'employeur qui le rémunère pour ses prestations, contrairement au Forum national qui, pourtant, lui demande beaucoup de temps.

«(...) c'est un peu comme si vous travailliez plus pour ceux que vous présidez que pour ceux qui vous permettent de présider, donc c'est un équilibre difficile »

Cette position peut aussi impliquer des difficultés dans la direction de la cellule stratégique car, depuis le projet d'Arrêté Royal sur l'institutionnalisation (qui n'a pourtant pas été adopté), le président est considéré comme chef fonctionnel de la cellule stratégique alors qu'il n'est pas reconnu comme tel légalement. Il a donc dû poser des actes, même administratifs, sans y être légalement autorisé. Or, s'il refusait de poser ce type d'actes, cela entraînerait une privation d'opportunités pour les attachés du Forum.

« (...) si je ne le faisais pas, le secrétariat était privé de toute une série d'opportunités en terme de carrière, c'est très embarrassant »

«Vervelende structuur. De administratieve chef van DG Justitieuizen, die niet weet wat wij inhoudelijk doen maar waaraan we verlof moeten vragen, of moeten verwittigen bij ziekte, of voor opleidingen. De functionele chef die enkel het

Nationaal Forum inhoudelijk kent. Dat maakt het ambetant als we iets moeten aanvragen (...)»

Cette position de « chef fonctionnel » est confirmée dans le PV de novembre 2006 lorsqu'il est précisé que le secrétariat du Forum sera rattaché, dès le 1^e janvier 2007, à la DG Maisons de justice. Il est, ensuite, précisé que le secrétariat reste indépendant et autonome et qu'il « réalise ses missions sous l'autorité fonctionnelle du président du Forum national ou, à tout le moins, en accord avec celui-ci. »⁹²

2.2. Le manque de clarté des missions et du statut des membres du secrétariat

D'après les entretiens réalisés auprès des membres du Forum, il apparaît que de nombreux membres estiment que les secrétaires font un très bon boulot.

Certains ne savent cependant pas très bien ce qu'elles font et s'interrogent sur leurs tâches. Quelques uns pensent qu'elles pourraient faire davantage...

Quoi qu'il en soit, la plupart des membres reconnaissent l'absence de statut et de missions claires ainsi que la nécessité d'en développer.

Nous avons distingué deux catégories de considérations relatives au secrétariat : d'une part, les considérations relatives à leurs missions, leurs tâches et, d'autre part, celles qui concernent leur statut.

2.2.1. Leurs missions

In de beginjaren had het secretariaat een grote werklust. Het opstellen van een tekst over ieders bevoegdheden en een lijst maken met alle knelpunten behoorde tot één van hun eerste opgaves.⁹³ Het schrijven van moties, memories van toelichting en wetsvoorstellen gebeurde ook door het secretariaat. Soms betrof dit een samenvatten van de standpunten die in de vergadering werden opgeworpen, maar soms betrof dit ook een ontwerp, hetgeen de leden nadien in vergadering bespraken.⁹⁴ Een contrast met het huidige secretariaat doet zich voor op het vlak van vertaling en opstellen van brochures. De eerste brochure met betrekking tot het bekendmaken van de wijzigingen in de wet van 1985 werd bediscussieerd in de vergadering van 19 januari 1995. Er werd geopteerd om de brochure door een professional te laten schrijven en een copywriter aan te stellen. Op de vergadering van 20 december 1995 heeft de voorzitter de minister van Justitie gevraagd om in te staan voor de vertaling, copywriting en uitgave van het Strategische Plan voor een nationaal slachtofferbeleid. In latere vergaderingen⁹⁵ komen we te weten dat de

⁹² PV du 6 novembre 2006, p. 5.

⁹³ Verslag van 22 september 1994

⁹⁴ Verslag van 19 januari 1995

⁹⁵ Verslagen van 31 januari 1996 en 26 februari 1996

vertaling toch gebeurde door twee leden van het Nationaal Forum (niet Steundienst Slachtofferzorg). De twee brochures op basis van het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf (één brochure voor slachtoffers, één praktische gids voor professionelen) werden opgesteld door een copywriter.

In de latere jaren zijn verschillende uiteenlopende taken weggelegd voor het secretariaat. Zo wordt het bedenken van een methodologie om een gegevensbank op te richten als taak beschouwd van het secretariaat.⁹⁶ Een secretaresse neemt deel aan de eerste vergadering van het begeleidingscomité voor de installatie van de strafuitvoeringsrechtbanken.⁹⁷ Ook het opmaken van een persbericht ter promotie van de DVD 'traject van een slachtoffer' wordt verricht door het secretariaat.⁹⁸ De redactie en vertaling van verschillende brochures ligt in handen van het secretariaat. Het vertegenwoordigen van het Nationaal Forum in de arrondissementele raden wordt expliciet niet tot de taken van het secretariaat gerekend. Hiervoor is er te weinig personeel en ontbreekt de institutionalisering.⁹⁹

Les personnes interrogées semblent satisfaites du travail réalisé par le secrétariat. Elles pensent cependant qu'il faudrait ajouter du personnel et/ou des moyens au vu de la masse de travail ou encore, en vue d'étendre les activités.

« Elles font un travail formidable (...), elles font beaucoup plus qu'un rôle de secrétariat, elles sont toutes les deux très actives et sont parfois noyées. »

« Het secretariaat werk zeer goed, ik denk dat zij het vrij druk hebben, zeker met ontstaan van diverse werkgroepen die ze toch ook allemaal moeten meemaken, noteren en verwerken. »

Le dernier président en date a d'ailleurs proposé de remplacer le terme « secrétariat » par « cellule stratégique » pour valoriser le travail de ces deux attachées car leurs tâches ne se limitent pas, selon lui, à celles d'un secrétariat.

« Vu l'extension des missions, ça fait longtemps qu'il a dépassé une fonction administrative. Pour moi, c'est devenu une cellule stratégique donc les compétences à y rassembler doivent être de plusieurs plans »

Certains autres répondants s'interrogent, par contre, sur les missions du secrétariat. Ils ne savent pas exactement ce qu'il fait en dehors de la rédaction des procès-verbaux et de l'organisation des réunions. Ils estiment qu'il faudrait clarifier cela. Dans l'état actuel, il semble que les compétences et les préférences des secrétaires déterminent de manière non négligeable les travaux réalisés par le Forum national. Parmi ces membres, quelques uns remettent d'ailleurs en question l'appellation de « cellule stratégique ».

⁹⁶ Verslag van 19 januari 2007

⁹⁷ Verslag van 09 maart 2007

⁹⁸ Verslag van 30 november 2007

⁹⁹ Verslag van 27 januari 2009

« On voit bien que ce n'est pas que du secrétariat mais on ne sait pas quelles sont leurs missions, pas très transparent »

« Selon les collaborateurs [du secrétariat] on sera plus ou moins efficace à l'une ou l'autre mission »

« 'Cellule stratégique' : pour moi, ça ne veut rien dire. Pour moi, la fonction doit être claire : le nom doit refléter ce que les gens font. En plus 'cellule stratégique', pour moi, c'est des gens qui établissent une politique »

«Ik weet niet of dat verslaggevers zijn, administratieve medewerkers, adviseurs, raadgevers, die dagdagelijks met die problematiek bezig zijn en voorbereidingen doen. »

«Strategische cel? Ja, maar die naam kan ze niet invullen »

«Dus het hangt sterk af van de persoon die dat uitoefent, die bepaalt het succes. Leidt tot moeilijke werkomstandigheden.»

Naar aanleiding van het, al dan niet, opnemen van het secretariaat in de toekomstige Waalse, Brusselse en Duitstalige samenwerkingsakkoorden wordt de functie van het secretariaat in vraag gesteld. De leden kaarten de naamsverandering in 'strategische cel' aan en vragen naar de inhoud van deze benaming. Er blijkt nood te zijn aan een echte functiebeschrijving.¹⁰⁰

Quelques uns encore pensent que le secrétariat n'en fait pas assez ou, en tout cas, qu'il ne réalise pas suffisamment de travail de fond, alors que la formation universitaire de ses attachées devrait leur permettre de réaliser des analyses comparatives, des études, etc. Certains estiment que le secrétariat devrait d'ailleurs aller au-delà des fonctions propres de secrétariat en développant une réflexion plus approfondie sur la politique, en élaborant et en rassemblant des expertises de fond. Quelques-uns pensent que le secrétariat devrait « mâcher » le travail du Forum pour qu'il n'ait plus qu'à l'avaliser en séance plénière. Enfin, certains avancent que le secrétariat n'a pas les moyens de faire un travail d'expertise et de coordination.

« Pour moi, le secrétariat ne doit pas faire des procès verbaux de réunions, j'attends une attitude beaucoup plus entreprenante. J'attends d'universitaires : des études de droit comparé, des analyses, (...). En tout cas, ce deuxième aspect, je ne le vois pas. Je vois les procès verbaux de réunions donc je me pose beaucoup de questions (...) mais je tire peut-être des conclusions hâtives.»

¹⁰⁰ Verslag van 27 april 2010

«Hoe sterk ik ook het secretariaat waardeer, werken hard en doen goede dingen, maar het beleidsmatig denken vanuit die hoek mis ik wat. »

«Als secretariaat, meer doen dan secretariaat, zelf mee beleidsmatig denken, dingen voorkauwen, dat het Nationaal Forum enkel nog moet zeggen: het is in orde: go! »

«Ze vervullen nu voornamelijk een secretariaatsfunctie (verslag maken, uitnodigingen versturen) maar ik denk dat het forum een ruimere taak heeft, en om die echt te kunnen verder ontwikkelen en te zorgen dat er expertise zit en van daaruit wat meer gecoördineerd wordt, daar hebben ze niet de middelen voor. »

«Het secretariaat zou meer kunnen doen dan enkel secretariaat, meer inhoudelijk expertise opbouwen en verzamelen. »

Exemple concret du rôle du secrétariat sur l'efficiencia du Forum

En effet, lors de la réunion de mai 2005, au sujet de la réflexion sur la réforme de la Cour d'Assises, il est décidé que le secrétariat réalisera lui-même un projet d'avis qui sera examiné au Forum avant d'être transmis au ministre de la Justice et à la Commission de réflexion.¹⁰¹ Dès la réunion suivante, le 10 juin 2005, le projet d'avis en question est discuté au Forum point par point. Il est décidé qu'il sera corrigé et envoyé.¹⁰² Ceci illustre bien qu'en procédant de cette manière, le Forum gagne un temps considérable, contrairement à la méthode qui consiste à confier la réalisation d'un avis à l'un ou l'autre membre ou encore, à un groupe de travail composé de membres du Forum.

2.2.2. Leur statut

De nombreux membres soulignent, par ailleurs, le manque de statut et de reconnaissance des secrétaires. Statut qui devrait s'accompagner d'une description détaillée de leurs missions (voir point 1).

Ce manque de statut a occasionné des difficultés de nomination des membres de la cellule stratégique et conduit au départ de certaines d'entre eux.

« Faudrait un statut plus clair, si on m'avait nommée, je serais restée ; on ne veut pas me nommer je pars, je suis déjà restée assez longtemps (...) »

Les membres de la cellule stratégique se retrouvent de surcroît dans des positions délicates car leurs missions sont floues mais ils doivent, malgré tout, rendre des comptes. Cela rend leur position très inconfortable.

¹⁰¹ PV du 3 mai 2005.

¹⁰² PV du 10 juin 2005.

« A la fois, on a beaucoup d'autonomie mais quand quelque chose ne va pas, on se fait taper sur les doigts. C'est principalement parce qu'il y a une absence de reconnaissance de notre statut »

«We moeten aan niemand verantwoording afleggen en hebben geen evaluatiegesprekken. »

«En bij wie komen ze terecht als het niet in orde is: bij ons! »

Enkelen leden zijn zich hiervan bewust.

«Secretariaat heeft iets meer kader, maar weer ontbreken van statuut. »

«Men weet nog altijd niet goed bij wie men ze moet onderbrengen, van wie ze afhangen,... »

L'attribution au Forum d'un secrétariat avec deux attachées a cependant constitué un tournant important au niveau des réalisations du Forum.

«Nu twee medewerkers, wat al een luxe is tegenover vroeger. »

Tweemaal werd opgemerkt dat de relatie tussen de voorzitter en het secretariaat niet vlot verloopt. Een duidelijke afbakening van rechten en plichten kan dit probleem misschien al verhelpen.

Een ander probleem is dat van de dubbele positie van het secretariaat, toen er nog geen secretarissen waren die zich voltijds met het Nationaal Forum bezighielden. De secretarissen moesten, als lid, bemerkingen geven op de teksten die ze zelf hadden opgesteld.

«Er was een dubbelzinnige ondersteuning: het secretariaat was lid Zij stelden beleidsteksten op waarop het Nationaal Forum, en dus zichzelf, advies moesten geven: dubbelzinnige situatie. »

2.3. Les difficultés liées à la « double casquette » des membres en général et du représentant du ministre de la Justice en particulier

Si nous avons déjà évoqué précédemment les difficultés spécifiques liées à l'existence d'une double casquette du président et du secrétariat, il est apparu que cette dernière a été soulevée également pour les membres en général et en particulier pour le représentant du ministre de la Justice.

2.3.1. La double casquette des membres du Forum en général

Certains estiment en effet qu'il est difficile de se sentir réellement membre du Forum à 100 % alors qu'ils sont, avant tout, membre de leur service et que l'intérêt de ce service passe, souvent, avant l'intérêt du Forum.

« C'est difficile de se sentir impliquée à 100% dans ses succès ou échecs [ceux du Forum] car on fait partie d'un service. Les membres viennent de différents services donc l'intérêt qui prime est parfois celui du service plutôt que celui du Forum »

«Ik kan me niet als lid voorstellen: ik heb dié doelstelling, het is eerder vanuit mijn functie. Ik kan wel zeggen 'ik vind dit/dat belangrijk voor mijn organisatie' maar uiteindelijk wil iemand anders iets voor zijn functie. »

D'après certains membres, cette situation pourrait avoir des conséquences négatives. Cela pourrait donner lieu à des « **conflits d'intérêts** », à savoir des tensions ou des ambiguïtés vis-à-vis de l'organisation dont le membre fait partie. Soit parce que les positions de l'organisation et du Forum sont éloignées et que le membre éprouve des difficultés à se positionner. Soit, parce que le membre s'investit trop dans le travail du Forum aux yeux de son employeur. D'autant plus que certains membres représentent des organisations qui ne s'adressent pas exclusivement aux « victimes » ou qui s'adressent à une catégorie de victimes bien particulière.

« (...) peut-être une inadéquation entre la position du Forum et la position du service (...). Peut-être que cela arrivera un jour car le Forum est pour les victimes donc aura peut-être tendance à trop se focaliser sur les victimes tandis qu'au « ... », la victime est remplacée dans un contexte. »

« (...) il peut y avoir une tension si les gens pensent trop dans la perspective du Forum, sont trop disponibles, travaillent trop pour le Forum, il peut y avoir un écart qui se creuse avec leur employeur qui les paie pour autre chose que ça. Ils ne viennent pas nécessairement d'une institution qui ne s'occupe que des victimes, par exemple »

« (...) maar ook het thema, dat ik me engageer in werkgroepen als er een link is met de organisatie, ik kan dat anders niet verantwoorden naar mijn organisatie als dat breder is. »

Une autre conséquence pourrait être la **limitation de la liberté de parole ou d'engagement** de certains membres en raison de leur appartenance à un service et donc de la présence d'une hiérarchie importante limitant cette liberté d'intervention. Or, certains insistent sur le fait qu'il est important que les membres représentent réellement leur secteur, puisse parler au nom de celui-ci et intervenir au Forum directement lors des discussions en séance plénière.

« Parfois il demande ‘qu’en pense [l’organisme de l’interviewé] ?’ C’est difficile de répondre sans avoir l’aval ou une concertation avec le ministre ou les supérieurs. »

« (...) il y a aussi des personnes qui peuvent plus parler, sans le contrôle de leur supérieur hiérarchique. Ça peut nuire au fonctionnement du Forum. Il faut que les personnes qui viennent puissent apporter l’information, traiter l’info, dire la position du secteur qu’ils représentent. Certaines personnes n’ont pas la même liberté de parole parce qu’elles sont là pour entendre et quand un avis doit être donné pour leur secteur, ce n’est pas elles qui le donnent (...) »

« [Moeilijkheden diversiteit] de autonomie: als ik daar spreek kan ik veel meer spreken vanuit mijn achterban dan bijvoorbeeld mensen uit de overheid »

Une autre difficulté ou conséquence découlant de cette situation : la difficulté de représenter correctement un service, sans laisser **son individualité** prendre le dessus. Cependant, cette remarque est beaucoup plus rarement mentionnée.

« Quand on représente un corps, le problème est de vraiment le représenter et ne pas être là plutôt en tant que personne avec son expérience etc. Moi je ressens une difficulté d’être un relais vers [l’organisme de l’interviewé] et inversement ».

Uit de verslagen bleek dat een bepaald lid op enkele vergaderingen in 1995 twee diensten tegelijk vertegenwoordigde. Dit bleek geen probleem te vormen.

2.3.2. La double casquette du représentant du ministre de la Justice

In het bijzonder wordt de moeilijkheid van de dubbele positie van de vertegenwoordigers van ministers (vooral de minister van Justitie) aangekaart. Zij vragen aan het Nationaal Forum een advies waarbij ze zelf een inbreng zouden kunnen doen. Deze dubbele positie creëert ook een moeilijkheid om bepaalde tekortschietende zaken aan te kaarten.

«Minister is vertegenwoordigd, dus is rechter en partij tegelijk, maakt het onmogelijk om activistisch te zijn. »

«Adviseren, signalen geven, naar buiten komen met hoe het fout loopt, is niet evident. Val maar eens een minister aan, vanuit leden die zelf voor 1/3 voor die minister werken. »

«Dubbele positie, als vertegenwoordiger van de minister en als lid van het forum. Ik maak deel uit van een advies dat eigenlijk aan mij geschreven wordt. Ik neem wel deel aan de vergadering om het in levende lijve mee te maken: de stemming, de sfeer, de prioriteiten, wie aanwezig is. Dat biedt toch altijd wat extra informatie. Maar ik zou niet weten wat ik als inbreng zou hebben, ook al omdat je wat meer gewicht hebt als vertegenwoordiger van... Dat is voor mij oncomfortabel, tenzij je echt wil sturen, dan is het handig, maar dat mag zeker

niet de bedoeling zijn. Is misschien ook oncomfortabel voor de anderen, wat is dan nog de neutraliteit en de onafhankelijkheid ten aanzien van diegene aan wie je advies geeft. »

«Ce qui est problématique: tout le monde est sur le même pied donc, même si on travaille surtout par consensus, s'il y a un représentant d'un Ministre qui est hyper présent, il pourrait influencer dans un sens ou dans un autre. Il faudrait régler cela. Je pense que ce serait plus une voie consultative qu'il devrait avoir (...). A la fois, comment faire pour que les ministres soient plus présents et sollicitent plus l'avis du Forum mais le positionner alors comme interlocuteur pour la discussion pouvant être interpellé et pouvant interpeller mais sans participer à la prise de décision ou à la rédaction d'un avis, par exemple »

« C'est parfois bizarre de mélanger politique et terrain (...) : quand le cabinet a demandé l'avis du Forum sur la Commission Adriaenssens, puis on demande ce qu'en pense le cabinet [à son représentant] en séance plénière du Forum...c'est bizarre »

Op de vergadering van 23 februari 1995 wordt opgemerkt dat het Nationaal Forum onder FOD Justitie geplaatst is. Dit betekent dat alle opmerkingen, adviezen en dergelijke eerst aan de minister van Justitie overgemaakt moeten worden.

Le PV de mai 2003 donne un contre-exemple du risque que l'un ou l'autre représentant de cabinet exerce une influence plus ou trop importance par rapport aux autres membres. En effet, lors de cette réunion, le représentant du cabinet Justice s'exprime en disant que le Forum n'a pas un rôle d'interpellation ni de lobbying et qu'il ne lui appartient donc pas d'interpeller le nouveau gouvernement. Il ajoute que le nouveau ministre doit pouvoir entamer sa législature de manière autonome sans être soumis à des obligations. Quelques membres restent, malgré cela, sur leurs positions et décident de constituer un groupe de travail pour rédiger un texte en ce sens. Il s'agira d'un mémorandum.¹⁰³

Cette difficulté particulière est accrue pour le représentant du ministre de la Justice compte tenu de son rôle prééminent dans le financement et les demandes qui sont adressées par ce dernier au Forum national (cf. infra).

2.4. Le manque de clarté quant au choix et à la désignation des membres du Forum national

Des entretiens avec les membres du Forum national il ressort que tous les membres soulignent le flou et l'absence de procédure réglementée pour la désignation de nouveaux membres. Personne n'est à même de répondre précisément et avec certitude à cette

¹⁰³ PV du 16 mai 2003.

question. Quoi qu'il en soit, il y a une absence totale de procédure claire et de critères objectifs d'admission ou de refus de nouveaux membres.

De nombreux membres pensent qu'il faudrait une procédure claire et transparente ainsi que des critères objectifs pour fonder l'admission ou le refus de demandeurs.

« (...) Il faut des critères objectifs écrits pour accepter ou refuser (...) »

«Er zouden algemene regels voor toetreding moeten zijn, en wie aan de regels beantwoordt, die zou moeten kunnen toetreden. »

Plusieurs membres évoquent ainsi l'existence d'une **discussion au sein du Forum** en séance plénière afin que les membres s'expriment sur la demande de telle ou telle organisation de devenir membre du Forum. Donc, peu importe que la demande ait été adressée au Forum lui-même ou au ministre de la Justice, il semble que le Forum soit consulté.

« Les postulants font une demande officielle au ministre ou au Forum, ça on ne sait pas, puis l'avis est demandé aux membres »

«Wordt gevraagd aan de leden, of we er akkoord mee gaan of niet. »

«Ik heb niet het gevoel dat ik te weinig inspraak heb, want het voorstel wordt gegeven, de vraag wordt gesteld, de mogelijkheid tot overleg is er. »

Par contre, quant à savoir qui prend la **décision finale**, les avis des membres sont plus mitigés. Certains pensent que c'est le Forum qui décide ou, en tout cas, qui remet un avis déterminant au ministre de la Justice. Certains parlent même d'une décision prise par le président du Forum lui-même.

« Il y a une discussion lors d'une séance plénière, chacun expose les motifs et à la séance suivante, une décision a été prise et un avis rendu »

« On soumet au Forum, donc [au président], si c'est ok, il dit oui ou non et voilà, la personne est accueillie ou pas »

«X (justitie, internationaal beleid) al paar keer aangekaart, werd besproken in het forum dat dat niet kon, waarom weet ik niet. »

«OVK is erbij gekomen omdat ik zei: kan wel nuttig zijn. Geen discussie rond. »

Certains membres pensent, pas contre, que la décision finale revient au ministre de la Justice.

« Je pense qu'ils doivent faire la demande auprès du ministre de la Justice et que c'est lui qui décide si c'est accepté ou non »

«En dan worden we ingelicht of het positief of negatief geëvalueerd werd door de minister. »

Certains n'évoquent pas du tout l'existence d'une discussion au sein du Forum et pensent que la décision finale revient exclusivement au ministre de la Justice

«Het gaat mij niet echt aan, ik heb toch geen enkele inbreng. »

«Daar hebben de leden niets aan te zeggen, staat zo in de oprichtingsstatuten. »

Notons qu'un certain nombre de membres prennent pour exemple ou illustration le cas récent de Child Focus. Or, ceci ne semble pas représentatif de la procédure idéalement suivie. En effet, la demande a été adressée au ministre de la Justice qui a demandé son avis sur la question au Forum national. Ce dernier a remis un avis négatif mais le représentant de Child Focus a contacté la ministre de la Justice qui a finalement décidé d'accepter Child Focus au sein du Forum national. Bij de toetreding van Rondpunt en de Bijzondere Commissaris voor de opvang van verkeersslachtoffers gebeurde het omgekeerde. Dit werd eerst besproken in het Forum en daarna werd de officiële aanvraag met motivatie vanuit het secretariaat naar de minister van Justitie gestuurd.

De onduidelijkheid betreffende de toetreding van leden blijkt ook uit de verslagen.

Wanneer het Forum op 31 januari 1996 een aanvraag tot toetreding van een Brussels bureau voor slachtofferbejegening ontvangt, wordt deze geweigerd. Men wou bepaalde regio's niet bevoordelen. Doch zijn een vertegenwoordiger van de 'Service d'aide aux victimes de Liège' en een vertegenwoordiger van 'Aide sociale aux justiciables de Bruxelles II' enkele jaren lid geweest van het Forum. De laatste werd in februari 1995 uitgenodigd naar aanleiding van een artikel waarvan hij de auteur was. Na deze uitnodiging bleef de vertegenwoordiger echter nog enkele jaren participeren. In dat opzicht kan men zich ook afvragen waarom de provinciale coördinator van Antwerpen wel vertegenwoordigd is in het Forum, maar niet die van andere provincies.

In 1997 werd dan plots een 'association d'aide aux justiciables' toegevoegd.

En septembre 1999, le président propose au Forum d'inviter le représentant d'une association pour qu'il fasse part au Forum de ses propositions et que le Forum décide ensuite s'il prend en considération ou pas cette catégorie particulière de victimes. Si oui, le Forum proposera à cette association de devenir membre.¹⁰⁴ Ce représentant d'association est effectivement convié au Forum en janvier 2000, il se présente et le président demande, ensuite, au Forum de prendre position tout en précisant qu'il pense que cette problématique devrait être prise en considération. Le Forum décide alors que le

¹⁰⁴ PV du 29 septembre 1999.

moment est venu d'approfondir certaines matières et décide d'accueillir le représentant de l'association parmi ses membres.¹⁰⁵

En mai 2000, lors des discussions portant sur l'éventuel futur « Conseil national pour une politique en faveur des victimes », le président formule quelques propositions concernant d'éventuels nouveaux membres : 1. il propose d'inviter un représentant de la police communale (un officier de liaison) et de la police judiciaire afin de s'assurer de garder des contacts avec « la base » ; 2. il propose d'inviter la plateforme des enfants disparus, assassinés ou victimes de la route : ceux-ci pourraient participer en fonction des points qui sont à l'ordre du jour ou pourraient ajouter des points eux aussi. Il conclut en précisant que c'est le ministre de la Justice qui doit donner son accord en cas de modification de la composition du Forum national¹⁰⁶.

Dans le procès-verbal de la réunion de décembre 2005, nous apprenons que pour devenir membre du Forum national, il convient d'adresser une lettre au ministre de la Justice et ce, tant que le Forum ne sera pas institutionnalisé. Il est précisé que le Forum peut, par contre, recevoir une instance souhaitant présenter une problématique (ce qui se fera à plusieurs reprises, cf. supra).¹⁰⁷

En mars 2006, la Cellule Ghislenghien a demandé à la ministre de la Justice de devenir membre du Forum. Le ministre refuse en raison de l'existence provisoire de cette cellule, tout en précisant qu'il était envisageable que le Forum entende cette cellule. Nous ne disposons d'aucune autre information à ce sujet, nous ignorons si cela a été discuté au sein du Forum ou pas.

In 2007 bereikt de brief van de minister van Justitie met betrekking tot de toetreding van Child Focus het Forum.¹⁰⁸ Langs de ene kant wordt erop geduid dat een toevoeging van leden de werking van het Forum kunnen aantasten. Langs de andere kant kunnen nieuwe leden zorgen voor een nieuwe dynamiek, ervaring en gedrevenheid. Er wordt gedacht om toetredingscriteria op te stellen. De voorzitter maakt echter duidelijk dat de minister van Justitie de enige is met beslissingsbevoegdheid. Men kan de minister eventueel wel adviseren door 'de wil en de capaciteit van het nieuwe lid om actief bij te dragen' in acht te nemen. Op de volgende vergadering wordt de toestemming tot toetreding van Child focus meegedeeld. Sommige leden zijn verwonderd over zo'n ad hoc- beslissing.

Wanneer Rondpunt¹⁰⁹ in 2008 en de Bijzondere Commissie verkeersslachtoffers¹¹⁰ in 2009 vragen om toe te treden, vindt eenzelfde soort discussie plaats. Opnieuw worden toetredingscriteria nodig geacht.

¹⁰⁵ PV du 13 janvier 2000.

¹⁰⁶ Il semble que le Président ait alors été sensible à l'idée d'intégrer au Forum national des associations qui représentent directement les victimes, voire des associations de victimes, ou encore des professionnels agissant au plus près du terrain...

¹⁰⁷ PV du 9 décembre 2005.

¹⁰⁸ Verslag van 20 april 2007

¹⁰⁹ Verslag van 15 april 2008

¹¹⁰ Verslag van 23 oktober 2009

2.5. Existence de « rapports de pouvoir »¹¹¹ parmi les membres et autorités présentes au Forum

2.5.1. Entre les membres

Uit de interviews met de leden blijkt dat er een zekere machtsverhouding vast te stellen is onder de leden van het Nationaal Forum. Er zijn bepaalde leden die vaker het woord nemen dan anderen of waar meer naar geluisterd wordt. Dit wordt echter nooit als storend of belemmerend opgevat, maar als interessant en vaak gerechtvaardigd.

«(...) Ils ont plus de poids mais c'est une conséquence de leur implication (...). Mais ce n'est pas un problème malsain, ça n'entraîne pas une hiérarchisation (...)»

«Speelt niet in de negatieve zin, niet dat bepaalde leden niet aan woord worden gelaten, of dat bepaalde agendapunten geweigerd worden.»

Er worden verschillende redenen aangehaald als uitleg voor het gewicht dat sommige leden in het overleg hebben.

a. persoonlijkheid / mondigheid

Parfois, c'est un critère très personnel qui est avancé pour expliquer l'attention accordée à certains membres ou leur forte participation, à savoir leur personnalité, leur tempérament.

«Il y a des personnalités qui s'affirment mais il n'y a pas de problème, ce n'est pas de la hiérarchie, il y a des gens qui sont plus moteurs que d'autres, (...)»

«Er zijn sowieso mensen die gemakkelijker hun zeg doen.»

«Wie het hardste roept en wie aanwezig is, stuurt.»

«Het hangt echt af van personen, maakt niet uit uit welke hoek je komt.»

«Vroeger voelde ik dat wel, maar heeft eerder met karakter te maken dan functie.»

¹¹¹ Nous utilisons, ici, « rapport de pouvoir » au sens sociologique. Un rapport de pouvoir exprime des positions de pouvoir hiérarchisées, sans pour autant qu'il y ait une volonté consciente dans le chef d'une personne d'imposer son pouvoir ou son autorité sur autrui. Un rapport de pouvoir peut exister simplement en raison de positions différenciées dans la structure sociale, accordant aux discours ou pratiques de certains davantage de légitimité et d'efficacité pratique.

b. kennis/expertise

Een globaal zicht, ervaring, kennis van het terrein en kennis van de geschiedenis van het domein slachtofferschap geven sommige leden meer gewicht dan anderen.

« Il y a des gens dont on sent qu'ils ont plus d'expérience que d'autres. C'est lié au nombre d'années passées dans un service, c'est lié à l'âge »

« Qua bijdrage is er een verschil tussen de mensen die echt weten waar ze mee bezig zijn en een globaal zicht hebben. Als die er zijn, gegarandeerd dat die veel het woord hebben. Grote kennis van hun terrein en ook goed beeld over het algemeen, slachtofferzorg. »

« Mensen met veel ervaring, geschiedenis, of vanaf het begin in het forum: belangrijk aanspreekpunt. »

« De professionelen hebben ook meer inbreng omdat zij er ook meer mee bezig zijn. »

Certains membres soulignent que le manque d'expérience peut aussi entraver la prise de parole au Forum ou l'affirmation d'une position.

« Pour certaines personnes qui débutent dans la matière, c'est difficile d'affirmer ce qu'elles ont à dire »

« “ons kent ons” tussen jarenlange leden, en sommige jonge leden zitten er voor spek en bonen bij. »

c. le pouvoir, le statut ou l'autorité

Certains membres sont plus écoutés en raison de leur fonction qui est perçue par les autres membres comme importante en raison de l'autorité ou du pouvoir qu'elle confère.

« M. X représente LA justice, LE parquet, il a une autorité importante »

« Vooraanstaande personen, die hebben een zekere autoriteit, zeker gewicht daardoor. »

« De vertegenwoordigers van de ministers krijgen wat meer aandacht, inbreng wordt gevalideerd. Als ze een punt op de agenda willen zetten, dat het meer gewicht krijgt. Dat is het formele karakter, wil niet zeggen dat ze in de vergadering dat gewicht opnemen en altijd aan het woord zijn, integendeel. Maar als ze tussenkomen, meer gewicht. »

«Ja! Te maken met de persoonlijkheid maar ook met de maatschappelijke sector die ze vertegenwoordigen. Hiërarchie is misschien te sterk, sommige mensen hebben iets meer zeggingskracht. »

Quelques membres avouent d'ailleurs être plus prudents quand un ou plusieurs représentant(s) de cabinet(s) est/sont présent(s) au Forum.

«Si un membre du cabinet est là, on fait attention à ce qu'on dit »

Il semble également, d'après certains membres, que tout le monde au Forum ne dispose pas de la même liberté de parole compte-tenu de sa position hiérarchique dans l'organisation dont il provient. Ceci peut nuire au fonctionnement du Forum en ralentissant les discussions, par exemple.

« (...) il y a aussi des personnes qui peuvent plus parler, sans le contrôle de leur supérieur hiérarchique, ça peut nuire au fonctionnement du Forum (...) ; donc tout le monde n'a pas la même liberté de parole, ça peut créer un porte à faux (...) »

« Niveau cabinet, ça arrive, tu peux poser une question, tu n'auras jamais de réponse s'il/elle ne renvoie pas à sa hiérarchie (...) »

d. l'engagement, l'implication

L'engagement et l'implication de certains membres dans les travaux du Forum peuvent également expliquer l'écoute et l'attention qui leur est accordée de la part des autres membres.

D'après certains, l'engagement personnel est très important. Quelques membres soulignent qu'il arrive que l'un ou l'autre viennent au Forum uniquement par obligation.

«Il y a des matières qui n'intéressent pas tout le monde, il y des gens qui sont là par obligation»

«Er zijn twee categorieën deelnemers: er zijn mensen die daar komen omdat ze moeten komen, omdat ze door hun dienst of departement afgevaardigd worden; en je hebt mensen die er ook zitten namens... maar die er vooral zitten vanuit een persoonlijk engagement. Het persoonlijke engagement van de deelnemers is heel belangrijk. »

L'importance accordée aux propos de certains membres est une conséquence de leur engagement au sein du Forum national.

«Ils ont plus de poids mais c'est une conséquence de leur implication. »

«Gaait over enthousiasme, moet zeker niet afgeremd worden. »

Op 27 april 2010 werd het thema ‘contactgegevens van het slachtoffer in het strafdossier’ uitgesteld naar een volgende vergadering zodat een vertegenwoordiger van de juridische wereld zijn mening gehoord kon worden.

Dans le PV de décembre 2006, une situation semblable se produit: dans le cadre de la présentation par un membre de la thématique des victimes dans la presse, un membre précise qu’il est impossible d’approfondir la discussion en raison de l’absence d’un représentant du monde judiciaire.¹¹²

2.5.2. Entre les autorités

Ook de uitsluitende financiering door en het ressorteren onder FOD Justitie wordt aan de kaak gesteld.

«Het is Justitie die financiert, we hebben lang gestreden voor een cofinanciering vanuit de verschillende overheden, maar denk dat het er nooit van zal komen. »

«Financiering en ondersteuning: er gebeurt toch wel enorm veel vanuit Justitie, maar dat vanuit andere actoren veel minder materieel of personeel en inspanningen gebeuren naar forum toe. Kan gekoppeld worden aan structuur, ook een regeling qua financiering.

(werving leden, brief minister van Justitie) Maar waarom de minister van Justitie en niet een andere? Waarschijnlijk omdat hij het Nationaal Forum heeft geïnstalleerd en het financiert, maar moet die daarom de trekker zijn? Slachtofferhulp is even doorslaggevend als slachtofferonthaal, er zit voor mij geen hiërarchie in, in die verhouding. »

In 1995 wordt aangehaald dat de financiële middelen niet alleen dienen te komen van Justitie, maar dat ook andere federale ministeries kunnen bijdragen. Eén van de leden geeft een toelichting van de Wet Globaal Plan die mechanismen voor financiële overdracht bevat.¹¹³

Anderzijds wordt Justitie door enkele leden gewaardeerd omwille van zijn uitstraling en goede positionering.

«Gevestigd binnen Justitie, FOD Justitie is de ideale overheid, Justitie straalt iets uit, is belangrijk als instantie. »

«Certains pensent que le ministre de la Justice a trop d’importance puisque tout se fait au niveau du Ministère, les réunions, le secrétariat, moi je pense qu’il y a

¹¹² PV du 11 décembre 2006.

¹¹³ Verslag van 22 juni 1995

du sens que ce soit la Justice puisque c'est la victimisation qui est liée à une infraction qui est la compétence de la Justice.»

L'analyse des procès-verbaux révèle un autre obstacle éventuel découlant de ce lien direct entre le Forum et le ministère de la Justice à savoir, la communication avec le Parlement.

En effet, lors d'une réunion du Forum, en septembre 2003, un parlementaire invité au Forum souligne le fait que le Forum « est fort dépendant de l'exécutif »¹¹⁴.

Certains membres répondent alors que plusieurs travaux importants du Forum ont également été communiqués au Parlement et non uniquement au Gouvernement et qu'une institutionnalisation du Forum permettrait d'obtenir les moyens nécessaires afin de créer d'autres modes de communication (ils visent le site Internet).

Le président ajoute que le Forum a toujours été subventionné par le ministre de la Justice et que le secrétariat (de l'époque) dépend du Service Assistance aux victimes du SPF Justice, ce qui pose éventuellement problème quand il s'agit, pour eux, de rédiger des avis portant sur leur propre travail.

Il souligne alors qu'une institutionnalisation permettrait au Forum d'obtenir un secrétariat indépendant ce qui, d'après le parlementaire en question faciliterait la communication avec le Parlement.

En effet, d'après ce dernier « donner un statut au Forum lui permettra d'être autonome par rapport au pouvoir exécutif et ainsi d'alimenter le parlement dans son rôle d'interpellation. »¹¹⁵

2.6. Les difficultés liées à la diversité des membres représentés au sein du Forum national

Tous les membres sont d'avis que la diversité au sein du Forum est une richesse. Il est important que le politique, les administrations, les services d'aide et les associations se rencontrent et le Forum est le seul endroit qui rend cela possible. C'est intéressant que chacun découvre, prenne connaissance du travail, des possibilités et des limites des autres membres. Cela apporte des visions différentes, ce qui est d'autant plus riche. Personne n'a l'impression que cet élément-ci complique le travail du Forum. Dit laat hen ook toe om inspiratie op te doen uit het werk van andere leden.

¹¹⁴ PV du 26 septembre 2003.

¹¹⁵ *Ibidem*.

« C'est très intéressant d'avoir des points de vue différents. (...) C'est intéressant que chacun comprenne les limites de chaque secteur, les possibilités mais aussi les limites. »

« Chacun peut amener son expérience, son angle d'approche, on n'est pas toujours dans les mêmes réalités. (...) Je ne pense pas que cela complique le travail »

«Diversiteit in de samenstelling moet juist de meerwaarde zijn van het Forum. Het slachtofferbeleid is divers dus de samenstelling moet ook divers zijn. »

«Net door die diversiteit gaan mensen standpunten van elkaar begrijpen, ze komen standpunten en redeneringen te weten en kunnen misverstanden uitleggen.»

Alors que certains membres ne soulèvent aucun **inconvenient** lié à cette diversité, certains en notent, malgré tout, quelques uns.

2.6.1. La difficulté de « mélanger » politique et terrain

Cette difficulté est tantôt illustrée par un cas concret à savoir la situation du représentant du ministre de la Justice quand il demande un avis au Forum national et assiste aux discussions visant à l'élaboration de cet avis. Tantôt, elle est seulement citée à titre d'hypothèse.

« Parfois, c'est bizarre de mélanger politique et terrain (...) est-ce qu'il devrait y avoir des réunions plus politiques et d'autres plus de terrain ? [elles donnent l'exemple de la position délicate [du représentant du ministre] quand le cabinet a demandé l'avis du Forum concernant la commission Adriaenssens et que [le représentant du ministre] a été invité à donner l'avis du cabinet parce qu'il est membre...c'est bizarre] Est-ce que si ce n'était que des gens de terrain, ce serait plus dynamique ? En même temps, il est important que les politiques soient là pour être au courant et pour relayer. Mais c'est vrai que c'est pas eux qui vont prendre l'initiative »

« Il pourrait y avoir une inadéquation entre ce que les travailleurs de terrain voudraient et ce que le politique pourrait faire »

De moeilijkheid van het mengen van politiek en terrein is in het verslag van 17 april 1997 goed geïllustreerd. Naar aanleiding van het advies rond het Dutrouxverslag werd door de Steundienst Slachtofferzorg een ontwerpadvies opgesteld, alvorens een discussie in plenaire vergadering werd gehouden.¹¹⁶ Een lid maakt het Forum erop attent dat er een goed onderscheid moet zijn tussen de stellingname van het Nationaal Forum en de stellingname van de minister van Justitie. Het moet duidelijk zijn welke voorstellen van het Forum dan wel van de minister komen. Er wordt verzekerd dat de mening van de leden zoveel mogelijk getracht werd weer te geven bij de opmaak van het advies.

2.6.2. L'absence de présentation donc ne pas toujours savoir qui est qui

Il s'agit de la difficulté de se présenter et de participer à une réunion sans connaître l'identité et la fonction des autres membres. Certains interlocuteurs regrettent qu'il n'y ait pas de présentations plus régulières, voire systématiques, éventuellement menées par le président.

« Il n'y a pas toujours de présentations lors des réunions donc on ne sait pas qui est qui. Tant que le président et les secrétaires savent de qui il s'agit, ça va. Après, on le sait dans le procès verbal »

« Ik weet ook niet wie er allemaal in zou moeten zitten, en om eerlijk te zijn, ken ik de functies van heel veel mensen niet. Voorzitter doet nooit de ronde, en we zitten daar altijd wel met andere mensen ».

Dans un procès-verbal de 1999, une rubrique entière est consacrée à une «présentation et intervention des membres présents».¹¹⁷

Sporadisch neemt een voorstelling van nieuwe leden of vervangers plaats en wordt dit ook opgetekend in de verslagen, hetgeen handig is voor de afwezige leden.¹¹⁸

2.6.3. La barrière de la langue (cf.infra également)

Quelques membres expliquent que, surtout lors des réunions, le fait que chacun parle dans sa langue – bien que perçu positivement par les membres – peut être un obstacle à la compréhension et donc à la participation et à l'implication de tous les membres. Certains pensent qu'il serait judicieux d'instaurer un système de traduction simultanée pour que ces réunions soient plus « efficaces ».

¹¹⁶ Verslag van 14 mei 1997

¹¹⁷ PV du 29 septembre 1999.

¹¹⁸ Verslagen van 28 september 1995, 29 januari 1998 en 16 september 2008

« La barrière de la langue peut arrêter beaucoup de gens. Il faudrait des traductions sinon ce n'est pas du tout productif »

2.6.4. Verschil in denk- en werkwijze

Il s'agit des différences qui peuvent exister dans la manière de penser et de travailler. Certains l'expliquent par l'appartenance à tel ou tel régime linguistique, d'autres ne donnent pas d'hypothèse d'explication, il s'agit de particularités propres à chacun.

« Kan probleem worden bij beslissingen, manier van werken is verschillend. »

« Je merkt dat heel fel in het Nationaal Forum de verschillende taalgroepen dingen anders bekijken en aanpakken. »

2.6.5. Gebrek aan kennis over bepaalde onderwerpen

Certains soulignent l'inégalité des membres face aux connaissances des différentes thématiques abordées. Il semblerait que cela freine la participation de certains membres à des thématiques qu'ils ne connaissent pas ou pas bien.

« Er is heel veel expertise, er zijn thema's waar ik de kennis over mis. »

2.7. Le manque de clarté quant à la mise à l'agenda de thématiques/activités

Dans la partie consacrée aux raisons qui expliquent l'abord de telle ou telle thématique ou activité par le Forum, nous avons déjà cité la stimulation externe que constitue l'actualité et le contexte politique.

Mais au sein du Forum, comment une thématique ou une activité est-elle mise à l'ordre du jour et traitée par ses membres ?

2.7.1. D'où émanent les demandes : l'analyse globale des procès-verbaux

L'analyse des procès-verbaux montre que les thématiques sont portées par des demandes externes émanant d'organismes extérieurs, non-membres du Forum, par celles de membres, par le secrétariat du Forum qui communique des demandes du terrain, par le président ou le secrétariat, par le ministre de la Justice...

- externen (niet-leden)

Bv.: brief van vrouwenopvangcentra en de provinciale coördinatoren inzake fysiek en seksueel geweld met aanvullingen voor het strategische plan van een nationaal slachtofferbeleid¹¹⁹, klacht van de arrondissementale raad van Kortrijk over het gebrek aan juridische competentie binnen de CAW's om een schadedossier op te stellen¹²⁰, de interpellatie door de arrondissementale raad van Brussel over de reiniging van de plaats van delict¹²¹, de brief van de familie Van Holsbeeck¹²², de vraag van het CAW van Leuven betreffende de adresgegevens van het slachtoffer in het strafdossier¹²³, ...

Quelques exemples : le conseil d'arrondissement d'Anvers a envoyé une liste de problèmes à soumettre au Forum¹²⁴, l'équipe psychosociale de Turnhout adresse une question au Forum concernant le secret professionnel¹²⁵ ; une discussion sur les échanges d'informations entre le Forum et l'extérieur prend place suite à une demande adressée au Forum par le magistrat de liaison d'Anvers¹²⁶ ; le zone de police de Schoten interpelle le Forum concernant l'organisation du service minimum 24h/24¹²⁷ ; une lettre adressée par Child Focus au ministre de la Justice et au Forum et portant sur les accords de coopération et le manque de cohérence dans la prise en charge des victimes a relancé la discussion, au sein du Forum, portant sur les accords de coopération. Le Forum décida, ensuite, d'interpeller la ministre de la Justice au sujet de ces accords¹²⁸ ...

- leden

Bv.: wijziging van de wet van 1985¹²⁹, de vraag om adviesverlening door Centrum gelijkheid van kansen aangaande de samenwerking tussen het Europese Centrum voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen en de gerechtelijke overheden¹³⁰, de vraag van het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, slachtofferhulp om de brochure 'omgaan met de media' te financieren, uit te geven en te verspreiden¹³¹, de vraag van verschillende leden om een nieuw memorandum op te stellen¹³², de vraag het College van Procureurs-

¹¹⁹ Verslag van 18 september 1997

¹²⁰ Verslag van 09 maart 2007

¹²¹ Verslag van 30 juni 2009

¹²² Verslag van 18 september 2009

¹²³ Verslag van 27 april 2010

¹²⁴ PV du 16 janvier 2004.

¹²⁵ PV du 10 juin 2004.

¹²⁶ PV du 3 mai 2005.

¹²⁷ PV du 14 octobre 2005.

¹²⁸ PV du 22 septembre 2006.

¹²⁹ Verslag van 16 juni 1994, wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (B.S., 6 augustus 1985)

¹³⁰ Verslag van 23 april 1998

¹³¹ Verslag van 19 januari 2007

¹³² Verslag van 20 april 2007

generaal om een burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering voor ouders¹³³, ede voorstelling van het boek ‘wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet’ door NICC¹³⁴.

Quelques exemples : la discussion concernant le projet de directive ministérielle sur la place de la victime dans la procédure de libération conditionnelle fut introduite par le représentant du Collège des procureurs généraux¹³⁵ ; un membre (coordinatrice des a.s. gendarmerie) du Forum introduit la problématique des travailleurs sociaux dans les districts de la gendarmerie, un membre (conseiller service des MJ) attire l’attention sur la problématique du paiement des victimes dans le cadre de la libération conditionnelle et demande que le Forum crée un groupe de travail sur cette thématique¹³⁶, ...

Soms wordt een vraag uit het terrein (externe) aangedragen door een lid of het secretariaat van het Nationaal Forum.

Bv.: de vraag van Prof. Aertsen naar een actualisatie van de praktische gids (De rechten van het slachtoffer van een misdrijf – Gids voor politiediensten, magistraten, advocaten, hulpverleners) bereikte het Forum via een vertegenwoordiger van het NICC, toenmalig lid van het Forum¹³⁷. De vraag naar de organisatie van een congres van Victim Support Europe bereikte het Forum via een vertegenwoordiger van het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, slachtofferhulp, lid van het Forum¹³⁸, de realisatie van een DVD partnergeweld¹³⁹, ...

- voorzitter/secretariaat

Bv.: de organisatie van een evenement voor de 15de verjaardag¹⁴⁰, ...

Quelques exemples : le président propose d’inviter un représentant de « la plateforme des parents d’enfants disparus, assassinés ou victimes de la route » afin qu’il fasse part de ses propositions et que le Forum, s’il y a lieu, lui propose de devenir membre¹⁴¹ ; le président présente la note de politique générale du nouveau ministre de la Justice et introduit une discussion à ce sujet et souhaite communiquer au ministre le point de vue du Forum¹⁴² ; la problématique de la commercialisation de l’aide aux victimes semble amenée par le président¹⁴³ ; le président a proposé d’organiser une journée d’étude au Parlement pour présenter l’état des lieux réalisé par le Forum¹⁴⁴ ; le président souhaite que le Forum

¹³³ Verslag van 30 april 2009

¹³⁴ Verslag van 12 oktober 2010

¹³⁵ PV du 21 juin 2000.

¹³⁶ PV du 22 novembre 2001.

¹³⁷ Verslag van 18 februari 2008

¹³⁸ Verslag van 30 juni 2009

¹³⁹ Verslag van 12 mei 2009

¹⁴⁰ Verslag van 27 januari 2009

¹⁴¹ PV du 29 septembre 1999.

¹⁴² PV du 1^e décembre 1999.

¹⁴³ PV du 7 septembre 2000.

¹⁴⁴ PV du 27 juin 2002

prenne une initiative afin de relancer l'attention du monde politique pour une politique en faveur des victimes, ce qui deviendra un mémorandum¹⁴⁵ ; le président propose de réfléchir à une façon de solliciter une réflexion de l'ensemble des partenaires sous forme d'une journée de rencontre portant sur l'état des lieux de la politique par exemple¹⁴⁶...

- *ministre de la Justice, voire d'une autre personnalité politique ;*

Bv.: de vraag tot adviesverlening van de minister van Justitie aangaande samenlevingscontracten en aangaande de rol van vrijwilligers op justitiële terreinen¹⁴⁷, de vraag tot adviesverlening van de minister van Justitie inzake het verslag 'Dutroux-Nihoul en consorten'¹⁴⁸, de vraag tot adviesverlening van de minister van Justitie aangaande het seksueel misbruik in gezagsrelaties¹⁴⁹, ...

Quelques exemples : le ministre de la Justice demande l'avis du Forum concernant la prescription des délits sexuels à l'encontre de mineurs d'âge¹⁵⁰, le ministre de la Justice demande au Forum de faire des propositions en relation avec la Présidence belge de l'Union européenne¹⁵¹, le ministre de la Justice demande au Forum d'analyser les recommandations élaborées par la Commission Justice du Sénat et d'émettre des propositions pratiques et applicables¹⁵², le représentant du cabinet Intérieur informe de la préparation d'une nouvelle circulaire OOP15 quater et du fait que l'avis du Forum sera demandé¹⁵³, la ministre de la Justice a demandé l'avis du Forum concernant la création d'un commissariat général aux droits des victimes¹⁵⁴...

- *Enfin, il arrive que l'origine de la thématique reste floue.*

Quelques exemples : la modification de la Charte des victimes¹⁵⁵, la première fois (en 2001) qu'il est question de l'évaluation des accords de coopération, nous ignorons qui amène cette thématique¹⁵⁶ ; nous ignorons d'où provient l'idée d'organiser une journée d'étude sur l'indemnisation des victimes d'infraction¹⁵⁷...

¹⁴⁵ PV du 21 janvier 2003.

¹⁴⁶ PV du 5 mai 2006.

¹⁴⁷ Verslag van 28 september 1995

¹⁴⁸ Verslag van 17 april 1997

¹⁴⁹ Verslag van 12 oktober 2010

¹⁵⁰ PV du 13 janvier 2000.

¹⁵¹ PV du 8 février 2001.

¹⁵² PV du 11 juin 2003.

¹⁵³ PV du 16 septembre 2004.

¹⁵⁴ PV du 9 décembre 2005.

¹⁵⁵ PV du 29 septembre 1999.

¹⁵⁶ PV du 8 février 2001.

¹⁵⁷ PV du 10 juin 2005.

2.7.2. D’où émanent les demandes : la perception des membres du Forum

Lorsqu’on interroge les membres du Forum sur la provenance des demandes, plusieurs grandes sources sont évoquées. Les thématiques émergent, selon eux, soit de demandes d’avis, émanant surtout du ministre de la Justice mais aussi d’autres autorités ; du secrétariat ou du président du Forum. Ces différentes demandes sont d’ailleurs généralement motivées par l’actualité et/ou le contexte politique (cf. supra). Il est important de relever que certains avancent que c’est en raison du nombre important de demandes ou de l’importance du travail que nécessite parfois la réponse ou l’avis du Forum, que celui-ci n’a plus suffisamment de temps à consacrer à d’autres thématiques.

a. Les demandes d’avis, émanant du ministre de la Justice ou d’autres autorités

Les demandes d’avis émanant des cabinets occupent une place importante parmi les activités du Forum. Selon certains, cela limite la possibilité du Forum de prendre des initiatives.

« Les demandes d’avis des cabinets, ça a créé l’agenda du Forum en 2010 »

« Le Forum n’a plus le temps de choisir des thématiques, il répond surtout à des demandes »

Er wordt prioriteit gegeven aan de thema’s die aangedragen worden door de vertegenwoordigers van ministers.

«Vraag is schriftelijk overgemaakt, verschuiving van de agenda zodat het prioritair behandeld kon worden zoals gevraagd, geen discussie. »

«Toen kwam er plots die vraag van de minister en moest iedereen zijn pen laten vallen. »

L’analyse des procès-verbaux des réunions du Forum offre plusieurs illustrations spécifiques de la priorité accordée aux demandes du ministre de la Justice, principalement.

Het eerste advies, gevraagd door de minister van Justitie, handelde over de samenlevingscontracten. Het advies werd op 28 september 1995 gevraagd en werd de volgende vergadering op 8 december 1995 reeds goedgekeurd. Het Forum hield zich op datzelfde moment ook bezig met het strategische plan, de knelpuntennota en verschillende moties.

De minister wenste op 17 april 1997 een advies van het Forum betreffende het Dutrouxverslag, “en wel zo snel mogelijk”. Het ontwerpadvies werd door de toenmalige Steundienst Slachtofferzorg opgesteld zodat het op de volgende vergadering van 14 mei 1997 goedgekeurd kon worden.

De adviesverlening aan de minister van Justitie neemt in de beginjaren gemiddeld één tot vier maanden in beslag.

En 2001 ; le ministre de la Justice interroge le Forum concernant d'éventuelles propositions à faire dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne. Etant donné l'urgence, il est décidé que les membres enverront leurs propositions au président ou au secrétariat qui se chargeront de les regrouper et de les redistribuer. Ensuite, il est prévu que le Forum rende une note définitive au Cabinet du ministre dans un délai de une à deux semaines.¹⁵⁸ Il s'agit d'un délai court au vu des délais habituels endéans lesquels le Forum remet un avis, une note ou autres.

En 2003, suite aux recommandations de la Commission Justice du Sénat dans son rapport sur les « droits des victimes », le ministre de la Justice soumet le rapport au Forum. Il lui demande d'en analyser les recommandations et de formuler des propositions pratiques et applicables. Le président du Forum considérera cette demande comme prioritaire.¹⁵⁹

Het laatste advies uitgegeven door het Nationaal Forum aan de minister van Justitie nam dan weer wat meer tijd in beslag. Het advies betreffende het seksuele misbruik in gezagsrelaties, naar aanleiding van de Commissie Adriaenssens, werd gevraagd op 01 oktober 2010 en werd voor het eerst besproken op de vergadering van 12 oktober 2010. Het uiteindelijke advies dateert van eind maart 2011.

Il existe de rares contre exemples et, dans le cas suivant, il ne s'agit pas d'une demande du ministre de la Justice mais bien du ministre des Affaires Intérieures. Il convient également de noter que les circonstances sont particulières. Cet exemple ne témoigne pas d'une situation courante au Forum.

En septembre 2004, la représentante du ministre des Affaires Intérieures annonce que le Ministre prépare une circulaire OOP15 quater et que l'avis du Forum sera demandé dans ce cadre. Le Forum lui répond qu'il ne peut pas, provisoirement, se libérer en raison de l'organisation de son 10^e anniversaire prévu le 29 octobre de la même année.¹⁶⁰

b. Le secrétariat et/ou le président du Forum

Certaines des personnes interrogées avancent que les thématiques sont choisies, entre autres, par le président du Forum.

« Le président prépare l'ordre du jour »

« Les sujets sont mis à l'ordre du jour par le président »

¹⁵⁸ PV du 8 février 2001.

¹⁵⁹ PV du 11 juin 2003.

¹⁶⁰ PV du 16 septembre 2004.

Certains estiment également que le secrétariat est source d'initiatives, souvent en ce compris le président du Forum. Parfois néanmoins, de manière indirecte, parce que le secrétariat a été interpellé par des intervenants extérieurs et soumet ces propositions au Forum.

« De plus en plus de propositions viennent de la cellule stratégique (...) plutôt que des membres »

« Les sujets mis à l'ordre du jour (...) parfois par le secrétariat qui est parfois directement interpellé par des personnes »

«Ik denk dat dat binnen het secretariaat zelf gebeurt, de leden kunnen natuurlijk altijd agendapunten opgeven, veronderstel ik, maar meestal krijgen wij de agenda toegestuurd. »

«We sturen dan een officiële brief, vanuit het parket (omdat we denken dat het dan rapper gaat) of vanuit een arrondissementele raad naar het secretariaat, en [X] zet het dan op agenda. »

Blijkbaar wordt er minder prioriteit gegeven aan thema's die uit andere hoeken worden aangereikt.

«Wie het hardste roept, wie er is en zijn mond opendoet, en als die wat bijval vindt...»

«Als de minister iets vraagt, dan is het heel snel 'ja dat doen we', maar als een lid iets vraagt, dan... 'geen ja/nee van we nemen het op of niet'. »

Een illustratie hiervan betreft de vraag tot het organiseren van het congres Victim Support Europe. Na 10 maanden onzekerheid kwam het antwoord dat het Nationaal Forum dit evenement niet zou organiseren¹⁶¹.

Nochtans gebeurt het ook dat een lid een thema aanbrengt en dat men onmiddellijk in actie schiet door een antwoord te formuleren of door een werkgroep op te richten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de vraag of ouders geen burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering dienden te nemen¹⁶², alsook wanneer gevraagd werd om een studiedag te organiseren naar aanleiding van de evaluatie van de omzendbrieven partnergeweld¹⁶³.

¹⁶¹ Verslag van 27 april 2010

¹⁶² Verslag van 30 juni 2009

¹⁶³ Verslag van 19 februari 2008

c. Des membres eux-mêmes

De nombreux membres constatent que peu de thématiques émanent des membres eux-mêmes comparé aux autres sources alimentant le Forum.

« (...) pas l'impression que beaucoup de thématiques viennent des membres »

Sommige leden zeggen zelfs helemaal geen inspraak te hebben. Tantôt, ils estiment même que c'est au ministre de la Justice d'amener les thématiques, tantôt que c'est au président et au secrétariat qu'incombe cette tâche.

«Het Forum moet autonoom haar werkzaamheden organiseren, en het is de minister van Justitie die vragen kan stellen aan het forum, niet wij. »

«Neen, ik heb daar geen inbreng in, dat is de voorzitter en het secretariaat, zij organiseren dat. »

Exemples de thématiques amenées par les membres eux-mêmes

Er zijn nog tal van andere voorbeelden te geven: de vraag naar aanbeveling door het centrum van gelijke kansen over de samenwerking met het Europees Centrum voor vermiste en seksueel uitgebuite kinderen en de gerechtelijke overheden.¹⁶⁴, de vraag naar de mening van het Forum met betrekking tot het openen van een 0900-lijn door FOD Binnenlandse Zaken¹⁶⁵, de vraag naar de mening van het Forum met betrekking tot het inrichten van een verhoorkamer voor kinderslachtoffers van ernstige misdrijven¹⁶⁶, de vraag om studiedagen of congressen te organiseren, ...

En outre, le président précise, en 1999, que « tout le monde a le droit de soumettre quelque chose au Forum »¹⁶⁷

L'analyse des procès-verbaux des réunions du Forum national montre qu'en mai 2005, la thématique de la justice réparatrice est amenée par la responsable de la « Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, slachtofferhulp » et fait l'objet d'invitations et de discussions lors d'une séance postérieure.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Verslag van 23 april 1998

¹⁶⁵ Verslag van 14 mei 1997

¹⁶⁶ Verslag van 14 mei 1997

¹⁶⁷ PV du 1^e décembre 1999.

¹⁶⁸ PV du 3 mai 2005.

2.8. Le manque de clarté relative aux règles décisionnelles et à la conclusion des dossiers

Het eerste probleem dat zich voordoet, is het nemen van een beslissing of het komen tot een conclusie zelf.

Verschillende leden halen aan dat dit niet altijd gebeurt hoewel de leden steeds hun mening uiten. Er wordt aangehaald dat het nemen van een finaal standpunt kan vastlopen bij één van de leden.

« Soms strandt het bij bepaalde contactpunten en wordt er niets verder mee gedaan. »

« Er wordt zelden tot conclusie gekomen. Wel veel mening maar niet tot beslissing of consensus. »

Hoewel er geen regels bestaan voor het nemen van een beslissing, gebeurt dit gewoonlijk in plenaire vergadering bij **consensus**. Vaak wordt het voorbereidende werk reeds verricht in een werkgroep. Er wordt wel opgemerkt dat een consensus bereiken niet steeds even gemakkelijk is.

« Quand on rend un avis, le résultat du groupe de travail revient en séance plénière et on approuve »

« We zitten daar ook met heel veel mensen natuurlijk, heel moeilijk om met grote groep tot consensus te komen. »

2.9. L'importance du calendrier, de la fréquence, du rythme des réunions et de l'emploi des langues

Er is algemene overeenstemming dat het Nationaal Forum best **vaak samenkomt**. Dit voldoet echter niet altijd om snel en efficiënt te werk te gaan.

« Forum is actief, komen regelmatig samen, maandelijks of twee maandelijks vergaderingen en dan nog werkgroepen, dus toch redelijk intensief. »

« Het zijn er vrij veel, het is niet elke maand maar toch vrij vaak. »

Aan de hand van de verslagen kan het aantal plenaire vergaderingen worden nagegaan.

1994: 4	2000: 8	2006: 7
1995: 8	2001: 6	2007: 6
1996: 5	2002: 6	2008: 5
1997: 6	2003: 6	2009: 7
1998: 4	2004: 6	2010: 5
1999: 6	2005: 7	

Er wordt onder meer aangeklaagd dat de plenaire vergaderingen **traag** verlopen en dat verschillende thema's herhaaldelijk op de agenda staan waardoor er gedurende een half jaar over hetzelfde gesproken wordt.

«Het vraagt allemaal veel tijd, er is niets waarvan je kan zeggen ... je hoort iets en na 3 of 4 maand, voila, hier dit is het resultaat. Dat dus zeker niet. Het verloopt inderdaad wel allemaal langzaam.»

«Vijgen na Pasen, het “hot” van het item was al verdwenen »

Een **planmatigere aanpak** wordt naar voren geschoven als oplossing. Het werken in **kleinere groep** vindt een positieve weerklank bij de leden. Er is een beperkte agenda, de duiding gebeurt gemakkelijker, de afspraken worden beter nageleefd, het is gemakkelijker om je inbreng te doen en het is veel dynamischer. Het wordt ook positief geacht dat men met leden met kennis van zaken kan samenkomen, ten opzichte van de plenaire vergaderingen waar sommige leden bepaalde kennis missen.

«In kleinere groepen zal de inbreng van de niet-institutionele professionelen gemakkelijker of meer komen.»

«In werkgroep met beperktere groep, dus de gemaakte afspraken worden grotendeels nageleefd, waardoor het sneller vooruit gaat en je sneller tot conclusies komt.»

Ook de **timing** van de bespreking van de verschillende agendapunten tijdens één vergadering wordt gehekelde.

«Vaak wordt er met de kleine agendapunten begonnen en op het moment dat iedereen naar huis moet, moeten de grote agendapunten nog besproken worden, waardoor er geen tijd meer voor is. En alle komma's en puntjes van de varia daar wordt dan 2u aan besteed.»

Het bepalen van een geschikte datum is geen sinecure.

«Een van de moeilijkheden is als je eenmaal niet gaat, dan wordt de volgende vergadering gepland met de aanwezigen. »

De **reisduur** heen en weer wordt door sommigen aangestipt als iets vervelend.

«Je moet voor het Nationaal Forum ook altijd helemaal naar Brussel, je bent behoorlijk wat tijd kwijt, anderhalf uur heen, anderhalf uur terug. Brussel, ja je kan ook moeilijk anders, maar het is toch een extra drempel voor een vergadering waarvan je niet direct profijt hebt. »

Het principe ‘ieder spreekt zijn eigen **taal**’ wordt goed ontvangen en wordt niet in vraag gesteld. Er doen zich echter wel problemen voor in de praktijk. Er wordt gemeld dat de leden elkaar vaak niet verstaan, wat het communicatieproces en overleg niet ten goede komt.

« (...) heureusement que le secrétariat traduit donc au niveau des documents, pas de problème mais aux réunions, ça reste, à mon avis, une des difficultés, c’est vraiment la participation de chacun et la compréhension de tout ce qui se dit »

«De taal vereenvoudigt het niet, het moet kunnen maar het versnelt het proces zeker niet. »

In de notulen wordt deze taalproblematiek tijdens de vergaderingen minder waargenomen. Eenmaal werd een geschreven nota van de Vlaamse Gemeenschap niet vertaald naar het Frans omdat het “niet de taak is van de Vlaamse Gemeenschap om te zorgen voor een vertaling”.¹⁶⁹

Een simultane vertaling en een tweetalige voorzitter worden meermaals geopperd als oplossing voor dit probleem.

«Desnoods zorgen voor vertaling als dat nodig is om de dynamiek tussen die twee landstalen te bewerkstelligen. »

«Taalprobleem is niet op te lossen, maar kan je opvangen door een voorzitter die gemakkelijk switcht. »

La question de la traduction simultanée a été abordée lors de la réunion plénière du 14 octobre 2005. En effet, dans la rubrique « divers », il est indiqué qu’étant donné que le Forum a les moyens budgétaires d’avoir une traduction simultanée pour chaque réunion plénière, cette proposition fera l’objet d’une demande budgétaire pour l’année 2006.¹⁷⁰ Plus aucune référence ne sera faite à ce sujet par la suite...

¹⁶⁹ Verslag van 23 februari 1995

¹⁷⁰ PV du 14 octobre 2005, p. 10.

De vergaderingen terzijde, wordt er ook opgemerkt dat de Duitse taal regelmatig vergeten wordt in de productie van materialen. Donc quand un travail de traduction en allemand doit être réalisé, les membres de la Communauté germanophone les relisent ou mettent à disposition leurs services afin d'éviter les erreurs.

«Un autre défaut, spécifiquement pour la Communauté germanophone, c'est d'avoir les informations en Allemand. On a parfois des difficultés aussi, quand il y a des traductions, que ce soient de bonnes traductions, dans une langue que les gens comprennent facilement (...)»

L'analyse des procès-verbaux montre qu'en 2005, un représentant du ministre des Affaires Sociales et de l'Aide à la jeunesse en Communauté germanophone propose de traduire une brochure réactualisée par le Forum en langue allemande.¹⁷¹

De vertaling van brochures naar het Duits en het Engels komt verschillende malen ter sprake tijdens de plenaire vergaderingen.¹⁷² De vertaling van de documenten van de 15^{de} verjaardag is ook aan bod gekomen.¹⁷³ Op de website zijn alle documenten betreffende de 15^{de} verjaardag terug te vinden, doch zijn deze documenten niet steeds in twee talen beschikbaar.

2.10. La question de la représentation du Forum national à l'extérieur

Certains membres soulèvent une particularité propre au Forum qui peut avoir des conséquences négatives sur le travail de celui-ci, sur ses missions et sur sa visibilité.

Il s'agit du fait que le Forum n'a pas de porte-parole ou de représentant attitré. Ainsi, il semblerait que personne ne puisse réellement parler au nom du Forum national. La principale raison évoquée est que chaque thématique doit être discutée au préalable, en concertation, au sein du Forum national. Nul ne peut répondre ou donner la position du Forum sur une question sans que le Forum ne se soit réuni et concerté sur le sujet. La position doit être déterminée collégialement.

« On n'est pas réactif. On attend du Forum qu'il ait une réponse à tout dans l'immédiat. Or, non, la question doit être envoyée au Forum, mise à l'ordre du jour, doit être soumise à étude, etc. (...) »

Cette « règle » semble s'appliquer également aux documents écrits du Forum puisque lors de la réunion de novembre 2001, le président rappelle qu'aucun document du Forum

¹⁷¹ PV du 20 janvier 2005, p. 7.

¹⁷² Verslagen van 19 juni 08, 16 september 2008 en 06 maart 2009

¹⁷³ Verslag van 09 maart 2010

national, qu'il s'agisse d'un rapport de réunion ou d'un avis, ne peut être diffusé avant d'être approuvé par le Forum national.¹⁷⁴

Même le président et les secrétaires ne semblent pas pouvoir exercer cette tâche de porte-parole. Ils peuvent représenter le Forum mais ne peuvent pas s'exprimer au nom de celui-ci sauf sur les grands principes du Forum qui figurent dans le Plan stratégique.

« C'est pas que la cellule stratégique n'est pas à même de répondre puisque même le président ne peut pas parler au nom du Forum national si le Forum national n'a pas été concerté. Sauf sur les grands principes du Forum qui sont dans le plan stratégique »

« Même le président, il peut aller en tant que président prendre la parole dans une conférence mais il ne va pas donner l'avis du Forum comme ça sur le coup et surtout pas dans l'organisation actuelle »

D'autres interlocuteurs parlent, quant à eux, de « manque d'identité du Forum national ». Ils expliquent que, dans certains cas, les membres du secrétariat sont envoyés dans l'un ou l'autre colloque ou l'une ou l'autre réunion même s'il semble que le président évite d'avoir recours à ce procédé.

« Le Forum, c'est un peu personne et tout le monde ou alors les membres du secrétariat mais dans certains cadres, on veut bien les envoyer et dans certains autres, pas. Donc c'est un problème d'identité du Forum (...) »

«Bijeenkomst van de arrondissementele raden met procureurs, substituten, magistraten...met drukke agenda. En wat krijgen ze: iemand die half jaar bezig is, recht van de school komt...moeten wij naar een snotneus luisteren? Is dus niet in goede aarde gevallen dat voorzitter er niet was. Ik ben daar heel hard op aangevallen. In gewone werkgroep (bv. evaluatie Vlaams samenwerkingsakkoord) is dat geen probleem, maar naar buitenwereld komt dat raar over dat hij niet aanwezig is, omwille van taal. Hij moet daarvoor nog niet het woord nemen. »

Cette particularité est, selon certains, une des raisons pour lesquelles le Forum n'est pas représenté dans des lieux, réunions ou autres dans lesquels il risque d'être interpellé de manière directe.

« C'est une des raisons pour lesquelles le Forum n'est pas forcément représenté dans les endroits où il risque d'y avoir une interpellation directe »

« [Dans le cadre d'une discussion sur la représentation du Forum dans les conseils d'arrondissement], faut soit un système où on a une présidence rémunérée ou une Direction, quelque chose comme ça. Enfin, un représentant

¹⁷⁴ PV du 22 novembre 2001.

porte-parole dont c'est le travail ou avoir une équipe au niveau de la Cellule dont les moyens sont augmentés ou dont le travail est complètement reprofilé »

Nochtans merken enkele leden op dat het al is voorgevallen dat een lid als woordvoerder van het Nationaal Forum wordt bestempeld.

«Woordvoerder voor Vlaanderen, want de voorzitter zijn Nederlands is niet vlot genoeg om Vlaamse pers te woord te staan. Het was kijken 'wie kan qua positie het beste die rol opnemen.' Toen kwam men bij mij uit, qua functie, niet qua persoon. Was geen probleem, was te verantwoorden dat ik dat deed. »

«Als er een hoorzitting is in de kamer, of in het kader van een bespreking van het parlement, dan wordt het forum aangeschreven, in de zin van de voorzitter. En als er iemand gehoord wordt, zal dat in se de voorzitter zijn, die dan uitgenodigd wordt. Hij kan dat wel agenderen bij het forum...of iemand zich geroepen voelt om het Forum te verdedigen of te vertegenwoordigen. Maar in se zal dat de voorzitter zijn. Maar of die taken duidelijk zijn voor de voorzitter, dat ik voor mij ook niet duidelijk. »

L'analyse des procès-verbaux montre quelques exceptions à ce principe.

En 2001, le représentant d'un service au sein du ministère de la Justice demande la désignation d'un membre du Forum pour représenter celui-ci au groupe de travail mis sur pied dans son service concernant l'évaluation, l'enregistrement et le suivi des délinquants sexuels. Un membre du Forum est alors désigné pour le représenter mais on ignore sur quels critères ce membre a été choisi.¹⁷⁵

En 2004, alors qu'il est question de faire un communiqué de presse visant à rendre public l'Etat des lieux réalisé par le Forum, le Forum insiste pour que les personnes de contact désignées pour réaliser ce communiqué soient les plus neutres possibles.¹⁷⁶

En 2005, lors d'un débat sur la désignation des membres qui représenteront le Forum dans deux commissions de réflexion, seul un membre se dit intéressé et est ainsi désigné comme représentant francophone ; un autre membre se propose, ensuite, d'être le représentant néerlandophone. Cette proposition est acceptée.¹⁷⁷ Dans ce cas, le critère de neutralité ne semble plus de mise.

En 2005, le Forum est invité à désigner un représentant pour participer à un autre groupe de travail ; un membre qui représente le cabinet de la Communauté flamande accepte cette mission. Il est prévu que si le groupe de travail se scinde en deux groupes, le Forum désignera un représentant francophone. Le président représenta le Forum à la première réunion et la secrétaire pris le relais puisque personne d'autre n'a proposé de remplir cette

¹⁷⁵ PV du 8 février 2001.

¹⁷⁶ PV 29 avril 2004.

¹⁷⁷ PV du 9 septembre 2005.

mission.¹⁷⁸ Dans ce cas, il semble ne pas exister de critères non plus et il semble même que l'un des représentants ait été désigné « par défaut » en l'absence d'autres volontaires.

Une situation un peu plus particulière se présenta en 2006 lorsque le Forum s'adressa à la Commission Justice de la Chambre afin d'être entendu et d'exprimer son avis sur le projet de loi « Grand Franchimont ». Le président et un représentant de l'ordre judiciaire ont, tous les deux, préparé des exposés en se basant sur les travaux réalisés par le groupe de travail « partie civile » du Forum national. Ainsi, il est précisé que le président sera entendu au nom du Forum au Sénat au mois de juin et qu'il n'y a donc pas suffisamment de temps pour constituer un groupe de travail et formaliser un avis.¹⁷⁹

Op 9 maart 2007 wordt beslist dat een secretaris en een ander lid, in naam van het Nationaal Forum, deelnemen aan het begeleidingscomité voor de installatie van de strafuitvoeringsrechtbanken, op respectievelijk de eerste en de tweede vergadering.

Het is de voorzitter van het Forum die naar aanleiding van het memorandum van 2007 uitgenodigd wordt door de minister van Financiën.¹⁸⁰

Eind november 2007 wordt beslist dat een lid uit het Forum de voorzitter zal bijstaan bij de algemene inleiding bij de voorstelling en vertoning van de DVD 'traject van een slachtoffer'.¹⁸¹

In 2008 wordt de voorzitter, in naam van het Forum, gevraagd om deel te nemen aan het colloquium over het statuut van het slachtoffer in het kader van de strafuitvoeringsrechtbanken.¹⁸²

In hetzelfde jaar zal een lid uit het Forum als vertegenwoordiger van het Nationaal Forum naar de arrondissementale raad van Dendermonde gaan.¹⁸³

In 2009 geeft dezelfde persoon, als vertegenwoordiger van het Nationaal Forum, de openingstoespraak op de Nederlandstalige studiedag rond de evaluatie van de omzendbrieven partnergeweld.¹⁸⁴

De voorzitter heeft in 2010 deelgenomen aan de rondetafel 'wet 65: prioriteiten in de reacties op jeugddelinquentie' als vertegenwoordiger van het Nationaal Forum.¹⁸⁵

¹⁷⁸ PV du 9 décembre 2005.

¹⁷⁹ PV du 13 mars 2006.

¹⁸⁰ Verslag van 12 oktober 2007

¹⁸¹ Verslag van 30 november 2007

¹⁸² Verslag van 14 mei 2008

¹⁸³ Verslag van 25 november 2008

¹⁸⁴ Verslag van 03 juni 2009

¹⁸⁵ Verslag van 08 juni 2010

Conclusions

Comme nous l'avons vu, si l'analyse des documents instituant le Forum national (la motion) montre que peu d'indications ont, à la base, été données au Forum quant à ses missions, notons qu'il y en eu également très peu par rapport à son organisation et son fonctionnement.

Pour rappel, le ministre Wathelet, lors de la mise en place du Forum, avait simplement précisé que, ce qu'il dénommait à l'époque un « Conseil supérieur de la politique d'aide aux victimes », devait avant tout consister en « *un forum de rencontre et de réflexion entre, d'une part, les représentants des administrations précitées, et, d'autre part, ceux des parquets, des services de police, de la gendarmerie et des associations pour l'aide aux victimes.* »¹⁸⁶

Le Forum est d'ailleurs aujourd'hui constitué d'un ensemble de membres qui proviennent d'horizons divers. A l'origine, cette composition fut guidée par la nécessité de créer une concertation entre différentes instances, concertation qui a justifié la mise en place de ce Forum. Lors de son installation officielle en 1994, un président fut désigné, des membres de l'administration du ministère de la Justice se sont vus confier la mission de secrétariat et quinze instances ont été invitées à y participer par le ministre de la Justice.

Outre ces quelques aspects organisationnels, aujourd'hui, aucune règle ne vise à définir plus avant sa structure organisationnelle et son fonctionnement.

Néanmoins, le Forum fonctionne selon des règles tacites depuis un certain nombre d'années déjà.

Jusqu'à présent, la recherche a montré qu'un certain nombre d'enjeux entourent pourtant le fonctionnement du Forum national.

1. Lors des entretiens, il a plusieurs fois été fait référence aux difficultés de fonctionnement liées au manque de statut du président du Forum, qui entraîne un manque de temps à consacrer à ses activités ainsi qu'un manque de reconnaissance, au risque d'une démotivation. Des personnes ont également souligné le problème potentiel de « double casquette » du président du Forum s'il est nommé parmi les représentants des organisations prenant potentiellement part au Forum.
2. Le manque de clarté des missions et du statut du secrétariat a également été évoqué à de très nombreuses reprises. D'une part, la question des moyens en personnel, mais également de la compétence des personnes à engager au sein d'un secrétariat (ou cellule stratégique) du Forum compte-tenu du nombre important

¹⁸⁶ Chambre des Représentants, Documents parlementaires, Questions et réponse écrites n°0323, législature 48, p.11600, 27/06/1994.

- d'activités qui sont (ou devraient être) développées, a été posée. Si l'attribution au Forum de deux personnes attachées au secrétariat a constitué un tournant décisif au niveau des réalisations du Forum, certains estiment néanmoins que le secrétariat (ou la cellule stratégique) devrait « en faire plus ». Il devrait être apte, par exemple, à réaliser un certain nombre de tâches en préparation des réunions du Forum (*cf. infra*- modèles de réformes proposés par les membres). D'autre part, de nombreuses voix ont souligné le caractère actuellement précaire du statut des membres du secrétariat (elles n'ont pas d'emploi statutaire) et de leur encadrement, précaire, lui aussi (découlant du statut précaire du président du Forum lui-même).
3. Les difficultés liées à la « double casquette » des représentants du Forum en général, et des représentants des ministres (de la Justice) en particulier, ont également été soulevées. Certains de nos répondants estiment en effet difficile de se sentir, à cent pour cent, membre du Forum national dans ces conditions. Cette situation semble donc donner lieu à des conflits d'intérêts et/ou à des ambiguïtés dans les positions défendues par les membres. Elle implique également des restrictions dans la parole ou l'engagement des membres en raison de leur appartenance à un service et leur soumission à une hiérarchie. Les représentants des ministres (de la Justice), en particulier, peuvent se retrouver dans une position délicate lorsqu'ils demandent au Forum de rédiger un avis et participent à sa rédaction et à son approbation par la même occasion.
 4. Le manque de clarté quant au choix et à la désignation des membres du Forum national pose également question. Des entretiens et de l'analyse des procès-verbaux, il ressort en effet un certain flou dans la connaissance/interprétation de la procédure à ce sujet. Plusieurs membres insistent sur la nécessité de déterminer des critères objectifs et une procédure claire.
 5. Il existerait également pour le moment des « rapports de pouvoir » parmi les membres et autorités présentes au Forum. Si cette situation semble liée à des atouts personnels, d'expertise, d'engagement/implication, de pouvoir, de statut ou d'autorité, elle est aussi liée, semble-t-il, au type d'organisation ou d'autorité que représente le membre. Ainsi, le représentant du ministre de la Justice aurait, à ce jour, plus de poids dans les décisions tout comme certains membres de l'organisation judiciaire.
 6. Tous les membres sont d'avis que la diversité au sein du Forum est une richesse. Cependant, cela implique une difficulté de « mélanger » politique et terrain ; d'avoir une bonne idée de qui est qui dans les discussions ; de se comprendre (en fonction de barrières linguistiques, de connaissance, de cadre théorique et pratique de référence).
 7. Quelques membres ont témoigné d'une certaine méconnaissance des procédures de mise à l'agenda des thématiques/activités. Certains ont précisé que l'augmentation des demandes adressées au Forum d'une part, et l'ampleur du travail nécessaire pour établir une réponse du Forum d'autre part, expliquent le fait que le Forum n'ait plus suffisamment de temps à consacrer à d'autres thématiques. Selon les personnes interrogées, peu de membres estiment que les thématiques émanent d'une demande des membres eux-mêmes.

8. L'analyse a également laissé apparaître un manque de clarté dans les règles décisionnelles actuelles au sein du Forum. La pratique actuelle consiste en une prise de décision -en séance plénière- par consensus.
9. Enfin, l'importance de la fréquence, du calendrier, du rythme des réunions et de l'emploi des langues a été soulevée. Réunir de nombreux membres, de différentes régions, de différents circuits professionnels, de langues différentes... pose en effet un certain nombre de difficultés dans l'organisation et la conduite de réunions.

Chapitre 3. La perception des membres du Forum quant à l'effet des activités du Forum national

Introduction

L'analyse des effets du Forum national nécessite une problématisation spécifique que nous approfondirons, plus particulièrement, dans la dernière partie de ce rapport. Dans le cadre de cette section, nous aborderons cependant déjà simplement la perception des membres du Forum eux-mêmes par rapport aux effets du Forum national.

1. Trop peu d'autorité des avis du Forum, manque de capacité à suivre les retombées des avis

Het Nationaal Forum heeft te weinig slagkracht in de ogen van haar leden. Het heeft weinig formeel gezag want de adviezen en aanbevelingen zijn vrijblijvend. Men heeft weinig zicht op het gevolg dat, al dan niet, gegeven wordt aan adviezen en aanbevelingen.

Parfois, les suites ne sont pas immédiates et apparaissent à long terme.

«Il n'y a pas beaucoup de retour de ce qu'il s'est passé (...) Parfois, le Forum émet un avis et on n'a pas vraiment de retour »

«Parfois le Forum fait des recommandations, des avis et il y a un impact longtemps après; le trajet d'une proposition et d'un projet prend parfois tellement de temps qu'il est difficile de peser l'impact d'une décision du Forum»

«Ik hoor niets heel positief maar ook niets heel negatief, dus ik vermoed dat de adviezen meestal aanvaard worden, expliciete feedback kan ik me niet voor de geest halen. »

Een studie betreffende de evaluatie van de adviezen en aanbevelingen vond een eerste keer plaats in 1998. Een van de leden vroeg een analyse van de realisatie van de adviezen, aanbevelingen, moties en het strategische plan.¹⁸⁷ Uit deze analyse ontstond een 'stand van zaken' in datzelfde jaar.

En outre, une partie importante de la réunion de janvier 2003 est consacrée au “suivi des avis et recommandations du Forum”. Le président fait un tour d'horizons des différents

¹⁸⁷ Verslag van 29 januari 1998

avis « en suspens » et les représentants des ministères de la Justice, de la Communauté flamande et de la Région wallonne répondent et commentent.¹⁸⁸

Certains interlocuteurs soulignent, malgré tout, quelques éléments positifs concernant l'impact et les suites données aux avis ou, plus largement, au travail du Forum national.

« Il suffit de voir le nombre de fois que le Forum est cité dans des initiatives parlementaires ou gouvernementales, circulaires, directives etc. pour pouvoir dire que ça a contribué au contenu et aux orientations »

In het memorandum van 2007 wordt de vraag naar daadwerkelijke, nauwe betrokkenheid van de bevoegde ministers opgetekend.¹⁸⁹ Naar aanleiding van het memorandum van 2007 werd de voorzitter van het Forum uitgenodigd door mr. Reynders.¹⁹⁰

Certains interlocuteurs ont l'impression que le Forum est pris au sérieux, qu'on lui accorde une certaine confiance. Notamment pour l'organisation d'événements. Des demandes de renseignements lui sont régulièrement adressées, notamment pour aider les administrations ou les cabinets dans leurs prises de décisions, ce qui montre aussi une certaine confiance.

« Maintenant, on fait confiance au Forum en matière d'organisation d'événements. Ce qui n'était pas le cas avant puisqu'il fallait qu'on fasse nos preuves »

« De plus en plus souvent, il y a des demandes de renseignements au Forum pour permettre à l'administration ou au ministre de prendre position sur le sujet (...) »

Plusieurs interlocuteurs soulignent au contraire son manque d'impact, de poids, son manque de force et estiment qu'il devrait en avoir davantage ;

« Le Forum devrait avoir plus de poids dans toutes les décisions politiques et dans tous les services aux victimes ; le Forum devrait avoir un impact plus important »

« [le grand échec du Forum] l'impact de ses décisions, avis, de son travail. L'impact politique, manque de reconnaissance. Non pas par rapport à la qualité, ça c'est reconnu, du travail mais par rapport à son impact politique. »

¹⁸⁸ PV du 21 janvier 2003.

¹⁸⁹ Verslag van 18 juni 2007

¹⁹⁰ Verslag van 12 oktober 2007

2. Verschillende redenen voor de geringe impact worden aangehaald in de loop van de interviews

2.1. Manque de priorité accordée par le politique à la politique à l'égard des victimes

Het slachtofferbeleid zou geen **prioriteit** meer uitmaken in de politieke wereld. Enkele leden vragen zich af in hoeverre de politiek nog aandacht heeft voor het slachtofferbeleid.

«Ik heb niet het gevoel dat diegenen die het echt beleidsmatig voor het zeggen hebben, dat die wakker liggen van het Nationaal Forum. »

«Ze liggen er gewoon niet wakker van. »

«Dit heeft ook te maken met de middelen en de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken: geven zij hier gewicht aan? »

«Bij 15^{de} verjaardag bleek uit de toespraak minister dat het Forum absoluut geen prioriteit is, slachtofferzorg in het algemeen. Heeft een paar jaar lang bovenaan agenda gestaan, nu is het niet onbelangrijk maar toch iets minder. »

«Waarschijnlijk heeft het in de voorgaande jaren meer verdiensten proportioneel gehad dan op dit ogenblik, omwille van het feit alleen dat het opgericht werd al. »

2.2. L'existence d'autres canaux de communication et d'autres structures de concertation

De leden gebruiken **andere communicatiekanalen en overlegstructuren**. Vanuit verscheidene organisaties wordt ook rechtstreeks contact opgenomen met het kabinet, zonder het Nationaal Forum te consulteren. Soms zijn leden, vanuit hun functie, al betrokken in een ander overleg betreffende een aspect van het slachtofferdomein. De slagkracht van het Forum wordt ook opgeworpen als een reden. Via een andere weg krijgt men soms wel iets gedaan.

«Wij hebben de overlegstructuren al voor ons stuk. Waarom hebben we die structuren, misschien omdat het Nationaal Forum op dat moment niet genoeg slagkracht had toen we die structuren nodig hadden. Was het Nationaal Forum toen slagkrachtiger dan hadden we het misschien wel gedaan. »

«Ik stap heel vaak rechtstreeks naar de kabinetten, zowel Justitie als Welzijn, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid. »

«Maar er zijn ook andere kanalen om aan info te komen, een forum zou op dat vlak een meerwaarde moeten bieden ten aanzien van bestaande kanalen, zoniet is het een overbodige praatbarak.»

«Voor omzendbrieven zijn we ook al betrokken via het College van de Procureurs - Generaal. In het Nationaal Forum is het eerder informatief en stand van zaken. Veel leden zitten er op het overleg buiten het Nationaal Forum al bij.»

«On crée des instances qui réfléchissent à la politique à l'égard des victimes mais on réfléchit à côté du Forum.»

2.3. Le manque de visibilité et de connaissance du Forum par le monde extérieur

Het Nationaal Forum is **niet genoeg gekend** in de buitenwereld, waardoor ze uit het oog verloren worden. Het Forum wordt over het hoofd gezien.

«Er wordt weinig gevraagd aan het Nationaal Forum, er zou veel meer kunnen gevraagd worden, er wordt weinig aan het Nationaal Forum gedacht.»

«Mensen zouden moeten zeggen: ‘die zijn zo goed, wat die te zeggen hebben, daar moeten we naar luisteren’ of ‘we gaan het daar vragen, dan weten we dat het goed is’.»

Uit het verslag van 08 december 1995 kunnen we optekenen dat de Dienst voor Strafrechtelijk beleid graag de input van het Nationaal Forum wenst te verkrijgen aangaande de evaluatie van verschillende wetten.

Toch blijkt het Forum op andere momenten over het hoofd gezien. Zo wordt een nieuwe oriëntatienota ‘een betere rechtshulp voor maatschappelijk minder begoede groepen’ toegelicht in het Forum. De vraag kan gesteld worden of bepaalde leden van het Forum geen input konden doen bij de redactie ervan.¹⁹¹ Hetzelfde geldt voor een wetsvoorstel stalking dat wordt voorgesteld in het Forum op het moment dat het voorstel reeds gestemd is in de Commissie Justitie en de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹⁹²

2.4. L’absence d’institutionnalisation du Forum

Het Forum is **niet geïnstitutionaliseerd**. Volgens enkele leden heeft het uitblijven van een institutionalisering tot gevolg dat de adviezen en aanbevelingen weinig impact hebben.

¹⁹¹ Verslag van 18 september 1997

¹⁹² Verslag van 28 juni 1998

«Le fait que le Forum n’aie pas vraiment de statut, ça le dessert un peu dans les avis et recommandations qu’il émet, ça diminue son impact je pense»

«Het is nog steeds niet geïstitutionaliseerd, dus kan alleen maar adviezen en aanbevelingen geven. De dag dat het forum geïstitutionaliseerd kan worden, zou het meer bevoegdheden moeten krijgen, misschien beslissingsbevoegheden. Nee, het Nationaal Forum moet erkenning krijgen, geen andere benaming. Het Nationaal Forum moet meer bevoegdheid krijgen, dan hebben ze meer impact en kunnen er betere resultaten bekomen worden, op kortere termijn. Dat ze eens op tafel kunnen kloppen, dat het een beslissingsinstantie wordt. »

De voorzitter maakt in 1994 zeer duidelijk dat het Forum geen wetgevende macht heeft.¹⁹³ De problematiek van de beperkte slagkracht wordt op een gegeven moment gesignaleerd door de arrondissementale raad van Dendermonde. Het Nationaal Forum geeft zelf enkele rechtvaardigingen, waardoor het gebrek aan institutionalisering.¹⁹⁴

Dans les procès verbaux, une relation est également souvent soulignée entre l’impact du Forum au sens large et son institutionnalisation ou officialisation. En décembre 1999 apparaît une volonté de la part du ministre de la Justice de transformer le Forum national en un «Conseil national». Il souhaite, par là, officialiser le Forum et « le rendre plus fort »¹⁹⁵. Ensuite, plus tard, en 2003, il est question d’augmenter le pouvoir du Forum d’exercer une « pression » par des moyens renforcés, un caractère plus officiel et une présence indispensable des instances politiques.¹⁹⁶ En mai 2003 aussi, un membre avance que l’institutionnalisation du Forum permettra « une plus grande reconnaissance du Forum ET des différents textes qui en émanent »¹⁹⁷

2.5. Les liens entre le président du Forum et le ministre, voire entre le Forum et le pouvoir législatif

De **band** tussen de voorzitter en de Federale Overheidsdienst Justitie, alsook de band tussen het Forum en de wetgevende macht. De relatie tussen het Forum en de beleidsmakers beïnvloedt, volgens sommige leden, de impact die het Forum kan hebben.

«De evaluatie van de set seksuele agressie, daar is iets mee gedaan, maar dat was ook door de link tussen de voorzitter van het Nationaal Forum en het kabinet, er

¹⁹³ Verslag van 22 september 1994

¹⁹⁴ Verslag van 25 november 2008

¹⁹⁵ PV du 1^e décembre 1999.

¹⁹⁶ PV du 21 janvier 2003.

¹⁹⁷ PV du 16 mai 2003.

werd echt contact genomen met het kabinet. De coördinatie tussen het Nationaal Forum en het kabinet was heel goed gedaan. »

«Impact is meer indirect door dingen mee te pakken naar eigen achterban, elkaar aan te spreken, ...meer dan rechtstreeks invloed. Daarvoor zouden banden met wetgevende organen veel groter moeten zijn. »

Dans certains cas, les avis et recommandations du Forum ont été rapidement suivis d'effets. Pour certains, cela est lié à l'implication du ministre de la Justice, voire, plus largement, à l'implication des politiques.

« C'est arrivé avec le projet d'Ombudsman d'Onkelinx, il y a eu un avis négatif du Forum et le projet a été directement enterré. Le cabinet venait tout le temps nous trouver à ce moment là, si le Forum avait dit oui, je suis presque sûr que ça aurait été concrétisé »

« Avant, quand il y avait une grande implication du ministère de la Justice, les avis, la plupart du temps, étaient suivis (...) »

« Les avis « ministre de la Justice » ont eu plus d'échos »

« Je pense que quand les représentants politique sont présents et prennent leurs responsabilités, ça a plus d'impact »

Bij het opstellen van het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf werd voorgesteld om de minister van Justitie en andere betrokken overheidsinstanties uit te nodigen om het Handvest te laten ondertekenen, in bijzijn van de leden van het Nationaal Forum.¹⁹⁸ Uit de notulen is echter niet op te maken of dit plan zich ook voltrokken heeft.

In de vergadering van 28 juni 1998 wordt voorgesteld om het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf voor te stellen in het parlement en het daar te laten goedkeuren.

2.6. L'impact d'autres organisations, non représentées au Forum, sur la politique à l'égard des victimes

Er zijn andere instellingen buiten het Nationaal Forum die invloed hebben op het slachtofferbeleid. Bij het maken van een beleidsbeslissing is het Nationaal Forum maar één van de componenten die een inbreng doet. Het is dan ook moeilijk uit te maken of

¹⁹⁸ Verslag van 28 september 1995

een bepaalde regelgeving tot stand is gekomen, enkel en alleen, dankzij de inbreng van het Forum.

«Eer het bij de basis komt, niemand weet dat het van het Nationaal Forum komt.»

«Geen zicht op wat het concreet oplevert, hoor zelden zeggen ‘dankzij het advies van het Nationaal Forum...’ maar het zal wel invloed hebben in het informele circuit en in de contacten en netwerk, maar niet massaal en moeilijk te benoemen...»

Conclusions

Comme nous l’avons souligné, l’analyse des effets du Forum national nécessite une problématisation spécifique que nous aborderons plus loin dans ce rapport. Dans ce chapitre, nous nous concentrerons essentiellement sur la description de la perception des membres du Forum interrogés concernant l’impact du Forum.

Selon certains membres du Forum, les avis et recommandations du Forum ont trop peu d’autorité. D’autres, par contre, estiment que le Forum est pris au sérieux et que certains de ses avis ont eu du poids. Enfin, certains estiment qu’une confiance a pu être acquise, au cours du temps, notamment en ce qui concerne l’organisation d’événements.

Diverses raisons ont été évoquées pouvant expliquer l’effet (ou le non-effet) du Forum national :

- le manque de priorité accordé par le monde politique à la politique à l’égard des victimes en général ;
- l’existence d’autres canaux de communication et d’autres structures de concertation ;
- le manque de visibilité et de connaissance du Forum de la part du monde extérieur ;
- le manque d’institutionnalisation du Forum (rendant notamment sa consultation et l’impact de ses avis non contraignants) ;
- le lien entre le président du Forum et les ministres (de la Justice), voire entre le Forum national et le pouvoir législatif ;
- l’impact d’autres organisations, non représentées au Forum, sur la politique à l’égard des victimes.

Chapitre 4. L'avenir du Forum national pour une politique à l'égard des victimes

Introduction

Face aux différents constats émis à l'égard du fonctionnement du Forum, quel devrait ou pourrait être l'avenir du Forum ?

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, divers projets d'institutionnalisation ont déjà vu le jour, sans pour autant avoir été adoptés.

Ce chapitre comprendra donc dans un premier temps, une description approfondie de ces diverses tentatives et des diverses positions prises par le Forum à ce sujet.

Dans un second temps, nous aborderons plus particulièrement la vision qu'ont les membres du Forum de l'avenir du Forum. Pour faciliter la lecture, nous avons structuré les différents aspects abordés dans cette section par rapport aux points abordés précédemment, à savoir : « que doit faire le Forum ? » ; « Comment doit fonctionner le Forum ? » « Comment améliorer l'impact du Forum ? ». A ces différents points est également ajouté le suivant : « Quels sont les modèles de réformes proposés par les membres ».

1. Historique des projets d'institutionnalisation du Forum

Comme cela a déjà été mentionné plus tôt dans ce rapport, lors de l'installation du Forum national, le 16 juin 1994, aucun cadre légal ne définissait précisément ses missions, ni même ses principes de fonctionnement. Le Forum ne disposait pas de statut officiel.

A plusieurs reprises déjà, cette absence de statut fut avancée par les membres du Forum eux-mêmes pour expliquer un certain nombre de difficultés rencontrées par le Forum, surtout en termes d'efficacité et d'effectivité¹⁹⁹. En effet, l'absence de statut du Forum implique l'absence de statut du président, des attachés et des membres eux-mêmes, ce qui diminue la possibilité de mobiliser des énergies vives et donc, entrave l'efficacité du Forum. En outre, son absence de statut semble engendrer un manque de reconnaissance du Forum par les instances politiques et par le terrain.

¹⁹⁹ L'efficacité concerne la relation entre les moyens mis en place et les résultats des actions. L'effectivité a trait, quant à elle, à la mise en œuvre effective des missions du Forum. Pour plus de détails sur ces notions, nous renvoyons le lecteur à la troisième partie de ce rapport.

Cependant, depuis 2001, diverses initiatives visant à institutionnaliser le Forum national ont vu le jour, sans qu'aucune d'entre elles n'ait pu aboutir. Il est intéressant de montrer l'évolution et le parcours de ces diverses tentatives afin d'essayer de comprendre les raisons de leur échec, mais aussi, afin de mettre en lumière les arguments respectifs avancés, systématiquement, par les membres du Forum et les décideurs politiques.

Ainsi, un historique des projets sera présenté dans cette partie du travail. Cet historique est scindé en plusieurs « phases » et s'étend, de 2001 à 2007, année qui correspond à la dernière initiative, par ailleurs non aboutie. Les modèles d'institutionnalisation suggérés prendront, au cours du temps, diverses formes. Il fut tantôt question d'une asbl, tantôt d'un accord de coopération ou encore d'un Arrêté Royal. Pour chacune des grandes propositions d'institutionnalisation, un résumé sera présenté.

1.1. Les différentes étapes

1.1.1. Prémisses

Iets meer dan één jaar na zijn oprichting vermeldt het verslag van 28/09/1995 dat de uitgave van het Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid een mooi einde zou vormen voor de werkzaamheden van het Nationaal Forum. Daarna zou een **Hoge Raad voor slachtofferbeleid** als officieel orgaan kunnen ontstaan, naar analogie met de Hoge Raad voor penitentiair beleid.

Lors d'une réunion plénière de janvier 1999, un membre du Forum pose la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de plancher sur le statut du Forum. Mais il semble que les membres considèrent que ce n'est pas nécessaire de conférer un statut au Forum ni d'établir d'autres décisions (telles qu'un quota de présences ou des procédures de vote).

En décembre 1999, dans la note de politique générale du ministre de la Justice (Verwilghen), apparaît la volonté de transformer le Forum national en un **Conseil national pour une Politique en faveur des victimes**. La volonté du ministre est « d'officialiser le Forum national et le rendre plus fort. »²⁰⁰ A la fin de la réunion du 13 janvier 2000, le Président annonce une discussion sur le statut, les compétences et la composition du nouveau Conseil national pour une politique en faveur des victimes. La tournure de phrase peut d'ailleurs faire penser que le Forum est alors effectivement devenu Conseil national...²⁰¹

1.1.2. Phase 1 : 2001-2002 - groupe de travail intercabinets

Il faudra attendre un an et demi pour que la question de l'institutionnalisation du Forum national soit mise à l'ordre du jour. En effet, un **groupe de travail intercabinets** est

²⁰⁰ PV du 1^{er} décembre 1999, p. 9.

²⁰¹ PV du 13 janvier 2000, p. 10.

constitué afin de plancher sur le « statut futur du Forum »²⁰². Il se réunira, pour la première fois, le 11 juillet 2001. Quelques procès-verbaux de ces réunions intercabinets ont pu être consultés. Ceux-ci éclairent quant aux enjeux et arguments avancés par les parties autour de la question de l'institutionnalisation du Forum. Seront notamment abordées, lors de ces réunions intercabinets, les questions relatives à la forme juridique par laquelle le Forum pourrait être institutionnalisé; des questions concernant la composition du Forum, son secrétariat ou encore le financement de ce dernier.

Tijdens de eerste interkabinettenwerkgroep (11/07/2001) worden enkele problemen aangehaald betreffende de werking van het Nationaal Forum (laattijdige adviezen, vragen die steeds opnieuw uit de dezelfde hoek komen, ...). De toenmalige vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Justitie (Koen D'Haenens) haalt drie mogelijke pistes aan om de situatie op te lossen: via een Koninklijk Besluit, via een samenwerkingsakkoord of via de oprichting van een vzw. Naast het kiezen van een geschikte vorm dringen zich ook andere keuzes op aangaande de bevoegdheden en de definitie van het slachtoffer.²⁰³

Een Koninklijk Besluit zou toelaten om het Forum om te vormen in een consultatief orgaan onder de bevoegdheid van de minister van Justitie. De gemeenschappen en gewesten zouden wel of niet verplicht kunnen worden om te zetelen. In het eerste geval zouden ze een deliberatieve stem krijgen, in het tweede geval slechts een consultatieve.

Het samenwerkingsakkoord zou voorzien in een gemeenschappelijk orgaan dat onafhankelijk is van elk ministerie en dat gefinancierd zou worden door alle ondertekende partijen. Deze optie brengt weliswaar een lange onderhandelingsprocedure en grote budgettaire implicaties met zich mee. Naast het sluiten van een samenwerkingsakkoord, wordt het oprichten van een vzw voorgesteld, samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale, gemeenschaps- en gewestregeringen, politiediensten, diensten uit de privé-sector (zoals verzekeringsgroepen) en vertegenwoordigers van slachtoffers. De vzw zou voorzien worden van een administratieve raad, die bijgestaan zou worden door een beheerscomité voor de dagdagelijkse werking van de vzw.

De daaropvolgende discussie laat een voorkeur voor het samenwerkingsakkoord uitschijnen omdat dit het meeste aansluit bij het officiële politieke engagement dat men aan de institutionalisering wil geven. Doch wordt de opmerking gemaakt dat alle leden op gelijke voet staan, zowel op niveau van mede-beheer, mede-beslissing en co-financiering. Maar ook het oprichten van een vzw kent enkele voordelen, vooral wat betreft flexibiliteit en het aantrekken van privé-fondsen. Een combinatie van het samenwerkingsakkoord en een vzw zou een ideale oplossing vormen.

²⁰² PV du 27 juin 2001.

²⁰³ Brief van 29/05/2001 betreffende het statuut van het Nationaal Forum voor het slachtofferbeleid van mr. Koen D'Haenens aan het directoraat-generaal van de rechterlijke organisatie.

Aangaande de bevoegdheden is het de aanbeveling van de werkgroep om de raadpleging van het Forum verplicht te maken en het opstellen van een advies te koppelen aan een tijdslimiet.

De definitie van het slachtoffer moet toelaten om grenzen op te leggen zonder bepaalde slachtoffers uit te sluiten. De definitie bepaalt eveneens welke vertegenwoordigers van slachtoffergroepen in het Forum mogen zetelen. De werkgroep opteert voor een vertegenwoordiging van “algemene verenigingen”, zoals Slachtofferhulp Vlaanderen of Services d’aide sociale aux justiciables. Vertegenwoordigers van specifieke slachtoffergroepen kunnen voor bepaalde thema’s uitgenodigd worden.

Le procès-verbal de la réunion intercabinets du 10 septembre 2001 n’a pu être retrouvé mais il est possible d’imaginer, dans les grandes lignes, son contenu grâce à la discussion qui prit place à la réunion plénière du Forum national du 20 septembre 2001. En effet, le membre du SPF justice chargé du secrétariat du Forum et présent aux réunions intercabinets fait un compte-rendu au Forum. Il explique que la forme choisie pour institutionnaliser le Forum sera **un accord de coopération** « afin que tout le monde soit sur un pied d’égalité »²⁰⁴. Il résume ensuite les trois grandes thématiques qui furent abordées à savoir le caractère obligatoire ou pas de la consultation du Forum, la composition du Forum et le secrétariat.

La question de savoir si tous les textes devront être soumis au Forum national n’a pas été tranchée au groupe de travail intercabinets. Deux options ont été évoquées :

- ① soit l’obligation de les soumettre au Forum avec l’obligation pour le Forum de remettre un avis dans les deux mois, par exemple ;
- ② soit l’obligation d’information.

Le procès-verbal explique aussi quelles furent les discussions et décisions prises au niveau de la composition du Forum national.

Enfin, deux idées concernant le secrétariat sont proposées :

- ① « Allouer un budget au Forum national pour avoir un secrétariat indépendant ;
- ② Chaque administration envoie une personne ou un délégué pour composer ce secrétariat. L’avantage de la deuxième idée est budgétaire, les délégués ont en plus une connaissance de la matière, les contacts entre les administrations et les cabinets sont déjà établis. »²⁰⁵

Cette question relative au secrétariat ne sera pas tranchée non plus lors de cette réunion. Elle devra être discutée à la réunion intercabinets suivante, le 11 octobre 2001. Le président du Forum estime, en effet, que le Forum doit être présent dans les discussions concernant son statut. Il demande que cette question soit posée lors de la prochaine réunion intercabinets. Il rédigera une lettre qu’il enverra à tous les membres.

²⁰⁴ PV du 20 septembre 2001, p. 9.

²⁰⁵ PV du 20 septembre 2001, p. 9.

Op 11/10/2001 vindt een volgende interkabinettenwerkgroep plaats betreffende de institutionalisering van het Nationaal Forum. Op de vergadering wordt voornamelijk de financiering van het Forum ter sprake gebracht. Het budget zou naar schatting 6 miljoen BEF (148 736,11 EUR) bedragen.

In een brief²⁰⁶ van de vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Justitie aan de vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen wordt een voorstel gedaan aangaande de verdeling van het budget voor het Forum. In dit voorstel wordt rekening gehouden met de geografische verdeling van de inwoners en de mate waarin de partijen betrokken zijn bij het slachtofferbeleid, afgaande op het aantal diensten en domeinen van tussenkomst.

Federale staat		65 %	
	Justitie		35 %
	Binnenlandse Zaken		25 %
	Gelijke Kansenbeleid		5 %
Gemeenschappen en Gewesten		35 %	
	Vlaamse Gemeenschap		20,65 %
	Vlaamse Gemeenschap voor het franstalige gedeelte		14,35 %
	Franse Gemeenschap		2 %
	Duitstalige gemeenschap		0,75 %
	Waalse Gewest		10 %
	Franse Gemeenschapscommissie		1,60 %

Le 22 novembre 2001 se déroule la dernière réunion du Forum national de l'année. Il y est décidé que le président devra avoir une mission de « feedback » c'est-à-dire qu'il sera chargé de faire part au groupe de travail intercabinets des remarques des membres du Forum et, à l'inverse, d'informer le Forum des discussions prenant place au sein du groupe de travail.²⁰⁷

Une réunion du groupe de travail intercabinets se tiendra justement le même jour. In deze interkabinettenwerkgroep (22/11/2001) wordt een door de minister van Justitie voorgestelde verdeling bediscussierd. Er is een gezamenlijk akkoord wat betreft de verdeelsleutel tussen de federale overheid, enerzijds, en de gemeenschappen en gewesten, anderzijds (65%-35%). De onderlinge verdeling stelt echter wel een probleem. De bevoegde federale ministers zijn op 6 december 2001 tot het akkoord gekomen dat een verdeling onder hen nutteloos zou zijn gezien de verschillende budgetten van hetzelfde

²⁰⁶ Brief van 12 november 2001 van mr. D'Haenens (stafmedewerker op het kabinet van de minister van Justitie) aan mevr. Puttaert (medewerkster op het kabinet van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen)

²⁰⁷ PV du 22 novembre 2001.

federale budget afkomstig zijn. Zodoende hebben ze ervoor gekozen de minister van Justitie aan te stellen als beheerder van het budget, wat betreft de federale financiële tussenkomst. Deze regeling en de vraag tot oprichting van een eigen secretariaat met twee medewerkers werd ter advies voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën. Deze gaf op 8 maart 2002 echter een negatief advies betreffende het vrijmaken van extra kredieten en de aanwerving van bijkomend personeel voor het secretariaat. Wel gaf hij de suggestie om personeel (halftijds) te detacheren, wat zou betekenen dat FOD Justitie het personeel betaalt en de andere overheden een deel terugstorten.

In september 2002²⁰⁸ komt de dienst Justitiehuisen, afdeling slachtofferzorg (Steundienst Slachtofferzorg) met een nieuw voorstel op de proppen waarbij FOD Justitie integraal blijft instaan voor de kosten van het onafhankelijke secretariaat (zonder terugstorting van andere overheden) maar waarbij de andere overheden wel een bijdrage doen voor het eigen budget van het Forum. Deze regeling kan getroffen worden met behulp van een samenwerkingsakkoord. Een andere te bewandelen weg is die van het Koninklijk Besluit waarbij de gemeenschappen en Gewesten enkel een consultatieve stem krijgen. Concreet betekent dit dat alle bestaande kosten (budget en secretariaat) ten laste van FOD Justitie blijven, dat FOD Justitie bijkomend de prestatiegelden voor de voorzitter vergoedt en dat de gemeenschappen en gewesten zich kunnen (niet moeten) laten vertegenwoordigen. Het voorstel met deliberatieve stem komt niet meer op de tafel.

Door het ontbreken van een financiële regeling werd het hoofdstuk institutionalisering in 2002 opgeschort. Daarenboven wordt het dossier op dat moment 'niet-prioritair' geacht. Dit wordt vervolgens ook meegedeeld in een vergadering van het Forum.

Synthèse du projet d'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la commission communautaire française et la commission communautaire commune institutionnalisant le Forum national pour une politique en faveur des victimes (22/10/01)²⁰⁹

Définition de victimes : la personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou morale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causé par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale.

²⁰⁸ Brief van 20 september 2002 van mr. De Bruycker en mevr. Bieseman (Steundienst slachtofferhulp) aan mr. Zajtmann (adviseur minister van Justitie)

²⁰⁹ Le document en notre possession ne comporte pas de date mais il est mentionné que « considérant que le projet de la note d'orientation de l'Etat fédéral sur le Plan d'Action national contre la violence sur les femmes, approuvé le 18 mai 2001, prévoit notamment l'octroi d'un statut officiel au Forum National en faveur des victimes ; (...) ». Ceci permet de situer approximativement cet accord dans le temps. En outre, une lettre évoquant cet accord de coopération mentionne la date du 22/10/01. Nous pouvons donc en déduire qu'il s'agit de la date précise du texte.

Missions du Forum :

1. formuler des avis, d'initiative ou à la demande des personnes et autorités habilitées à le saisir sur toute question et tout avant-projet et tout projet de loi, décret, arrêté, directive ou circulaire ayant trait aux victimes... ;

2. émettre des propositions :

- pour améliorer le sort des victimes dans le droit pénal et au cours de la procédure judiciaire, notamment en vue d'une approche réparatrice visant auteur et victime ;

- pour une assistance policière améliorée ;

- pour un meilleur accueil des victimes ;

- pour une aide plus efficace aux victimes ;

- pour améliorer la coordination et la collaboration entre les initiatives fédérales, communautaires et régionales... ;

- pour assurer la concordance de la politique belge en faveur des victimes avec les textes européens et internationaux en matière de politique en faveur des victimes.

3. évaluer les initiatives portant sur la politique en faveur des victimes de l'Etat fédéral et des Communautés et Régions, et ce en ce qui concerne l'implémentation de la législation mais aussi l'efficacité des moyens humains et matériels octroyés ;

4. contribuer à la réalisation et à l'évaluation des protocoles d'accords ou des accords de coopération sur l'assistance aux victimes ;

5. informer le public, les autorités politiques et le monde associatif et les sensibiliser à la problématique des victimes.

Ces trois derniers points présupposent, selon nous, l'existence d'un lien structurel avec les acteurs de terrain, ce qui prendra tout son sens quand il sera question de la composition du Forum.

Composition du forum

Tout d'abord, le volet politique est sensé être composé d'un nombre important de représentants de ministres des différents niveaux de pouvoir concernés (cabinets). Le texte prévoit en effet :

1. Neuf membres désignés par les ministres fédéraux compétents : Justice (4 membres), Intérieur (3 membres) et Egalité des Chances (2 membres).

2. Six membres pour le Gouvernement flamand ;

3. Trois membres pour le Gouvernement de la Région wallonne ;

4. Deux membres pour le Gouvernement de la Communauté française ;

5. Un membre pour le Gouvernement de la Communauté germanophone ;

6. Un membre pour le Collège de la Commission Communautaire française ;

7. Un membre pour le Collège de la Commission Communautaire commune.

En ce qui concerne les autres instances, le texte dresse une liste de celles qui sont représentées au Forum national par UN représentant :

1. le Collège des procureurs généraux ;

2. la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence ;
3. le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le racisme ;
4. la police fédérale ;
5. le secrétariat administratif et technique (SAT) de la direction des relations avec la police locale ;
6. la commission permanente de la police locale ;
7. le Conseil supérieur de la justice ;
8. le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk ;

Enfin, l'accord de coopération ajoute une catégorie de membres que le Forum peut choisir en raison de leur connaissance, expérience et intérêt pour la problématique des victimes et issus du milieu universitaire et/ou associatif. Ceci moyennant l'accord des ministres de la Justice, de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances.

Président et vice-président

Le texte prévoit un poste de Président ET un poste de vice-président, tous deux désignés par les ministres représentés au Forum et ce, de commun accord, pour un mandat de quatre ans, renouvelable. Il est également précisé qu'ils doivent être issus d'un rôle linguistique différent.

Cependant, il n'est pas précisé si les Présidents et/ou vice-président doivent exercer cette tâche de manière exclusive et à temps plein, sans autre fonction par ailleurs.

Consultation

Un article est consacré au listing des autorités ayant le droit de consulter le Forum. Il s'agit :

1. des ministres représentés au Forum ;
2. des présidents des assemblées législatives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions ;
3. d'autres instances ou organes.

Il est précisé que le Forum peut, d'initiative, enquêter sur tout problème le concernant.

Un autre article prévoit que les parties de l'accord en question s'engagent à informer le Forum de tous les avant-projets ou projets de loi, décrets, ordonnances, arrêts, directives ou circulaires qui concernent les victimes ou qui sont importants pour le développement de la politique en faveur des victimes.

Organisation/fonctionnement

Le texte prévoit que le Forum se réunit au moins six fois par an en séance plénière, ce qui représente environ le rythme actuel des réunions.

Il est précisé que le Forum peut constituer des groupes de travail temporaires ; qu'il peut inviter, en raison de leurs compétences, d'autres personnes à participer aux discussions ; qu'il transmet un rapport annuel de ses activités aux ministres représentés au Forum et, enfin, que des jetons de présence et des indemnités de déplacement seront alloués aux président et vice-président.

Un article de l'accord de coopération est consacré au secrétariat du Forum :

Il est précisé que ce secrétariat apportera un « soutien » au Forum et qu'il sera composé de deux fonctionnaires au moins de niveau B, chacun d'un rôle linguistique différent et faisant partie du SPF Justice. Enfin, il est mentionné que les membres du secrétariat seront placés sous l'autorité fonctionnelle du Président du Forum.

Les derniers articles du chapitre portant sur l'organisation et le fonctionnement font référence, d'une part, au règlement d'ordre intérieur que le Forum doit établir et, enfin, aux crédits nécessaires au fonctionnement du Forum qui doivent être inscrits, chaque année, au budget du ministre de la Justice.

1.1.3. Phase 2: 2003-2005 - Projet d'AR puis d'accord de coopération

En 2003, le Forum réalise un « Mémoire » pour permettre à la nouvelle législature de débiter en connaissance de cause. Les membres décident d'y inclure le souhait du Forum de se voir conférer un statut officiel. En septembre 2003, la ministre de la Justice Onkelinx a pris connaissance de la volonté du Forum de se voir institutionnaliser et souhaite connaître ses besoins avant de prendre une décision. Lors d'une réunion, le 10 juin 2004, le président explique la situation du Forum national, ses manques et ses besoins²¹⁰.

De Inspecteur van Financiën geeft op 23 maart 2004 een tweede advies. Hij suggereert om het budget onder FOD Justitie te plaatsen in plaats van gebruik te maken van de drie verschillende federale budgetten (Justitie, Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen). Wat betreft de creatie van een eigen secretariaat met aanwerving van twee medewerkers houdt de Inspecteur voet bij stuk: de taken van het Forum vereisen geen twee voltijdse medewerkers van niveau. Opnieuw wordt hetzelfde oordeel geveld als in 2002: er komen geen extra kredieten. De taken dienen uitgevoerd met het huidige budget van FOD Justitie, zowel wat betreft het personeel als wat betreft het werkingsbudget.

²¹⁰ PV du 26 septembre 2003.

En avril 2004, un **projet d'Arrêté Royal** visant à institutionnaliser le Forum a été adopté au Conseil des Ministres du 30 mars 2004. Néanmoins, une discussion prend place au sein du Forum quant à la forme juridique adoptée. Certains pensent qu'un accord de coopération est plus adapté. Il semble y avoir un désaccord au sein même du Forum quant à la forme à adopter. Cette discussion se poursuit à la réunion de juin 2004 au cours de laquelle le représentant du cabinet Justice explique l'état d'avancement du dossier et précise qu'un budget a été accordé lors du Conseil des Ministres du 30-31 mars 2004 et qu'une demande d'accord formelle concernant ce projet d'A.R. a été envoyée à tous les gouvernements des Communautés et Régions. Un membre explique la raison pour laquelle il souhaite voir l'institutionnalisation se concrétiser via un accord de coopération: le Forum est un instrument important dans lequel chaque membre est sur un pied d'égalité. Or une institutionnalisation par A.R. risque d'en faire une institution fédérale. Une discussion prend place quant à la forme appropriée et des modifications sont apportées à l'Arrêté Royal dont la mention d'une volonté d'arriver à un accord de coopération.²¹¹

Op 24 juni 2004²¹² doet de dienst Justitieuizen, afdeling slachtofferzorg (Steundienst Slachtofferzorg) een nieuwe poging om het ontwerp van Koninklijk Besluit, goedgekeurd door de ministerraad op 30 maart 2004, en in het bijzonder de installatie van een autonoom secretariaat te laten goedkeuren door het directiecomité van FOD Justitie. Het Forum moet immers een nieuwe plek krijgen in het organigram van FOD Justitie. De argumenten worden ditmaal gezocht in het uitgebreide takenpakket dat het secretariaat zou kunnen opnemen in geval van een institutionalisering.

Suite à l'institutionnalisation de Forum, le rôle de secrétariat pourra être élargi (TO BE) : il sera désormais tenu d'organiser des conférences et des campagnes de sensibilisation, de tenir à jour un inventaire des instances et associations oeuvrant en faveur des victimes, de rassembler les textes traitant de la problématique des victimes, de rédiger un rapport d'activité, d'élaborer un site Internet et de collaborer activement avec les conseils d'arrondissement afin de répondre aux problèmes de terrain qu'ils soulèvent. (p.2)

Daarnaast wordt aangehaald dat het secretariaat onder functioneel gezag zal staan van de voorzitter van het Forum en onder administratief en geldelijk gezag van FOD Justitie. Het is immers de wil van het Forum om over een zo neutraal en onafhankelijk mogelijk secretariaat te beschikken. Hoewel de directeur-generaal van het DGRO (directoraat-generaal rechterlijke organisatie) akkoord ging met de scheiding van het secretariaat van de Steundienst Slachtofferzorg, weigerde de DGRO uiteindelijk de scheiding.

²¹¹ PV du 10 juin 2004.

²¹² Brief van 24 juni 2004 van mr. Van Riel en mr. De Bruycker (Steundienst Slachtofferzorg) aan mr. Bourlet (voorzitter van het directiecomité)

Grandes lignes du contenu des projets d'Arrêté royal relatif au Forum national pour une politique en faveur des victimes (pas de date sur les textes et plusieurs versions différentes)²¹³

Définition de victimes : la personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou morale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causé par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale.

Missions du Forum :

- 1.formuler des avis, d'initiative ou à la demande des personnes et autorités habilitées à le saisir sur toute question et tout avant-projet et tout projet de loi, décret, arrêté, directive ou circulaire ayant trait aux victimes... ;
- 2.émettre des propositions :
 - pour améliorer le sort des victimes dans le droit pénal et au cours de la procédure judiciaire, notamment en vue d'une approche orientée vers la réparation entre auteur et victime ;
 - pour une assistance policière améliorée ;
 - pour un meilleur accueil des victimes ;
 - pour une aide plus efficace aux victimes ;
 - pour améliorer la coordination et la collaboration entre les initiatives fédérales, communautaires et régionales... ;
 - pour assurer la concordance de la politique belge en faveur des victimes avec les textes internationaux et européens en matière de politique en faveur des victimes.
3. évaluer les initiatives prises par les autorités fédérales, communautaires et régionales tant au niveau de la mise en œuvre que des moyens consacrés ;
4. contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des différents accords ou protocoles d'accords de coopération en matière d'assistance aux victimes ;
5. informer et sensibiliser le public, les autorités politiques et le monde associatif sur la problématique des victimes.

Une fois encore, ces trois derniers points présupposent l'existence d'un lien structurel avec les acteurs de terrain.

Dans une autre version de l'Arrêté Royal, une mission supplémentaire est prévue : la réalisation, par le Forum, d'un rapport d'activités qu'il transmet aux ministres de la Justice, de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances.

²¹³ Il existe plusieurs versions de l'Arrêté Royal visant à institutionnaliser le Forum. Comme nous le verrons, cet AR ressemble de très près à l'accord de coopération de 2001. Cependant, la première version de l'A.R. de 2004, approuvée par le Conseil des Ministres du 30 mars, est plutôt sommaire. C'est la raison pour laquelle nous l'avons complétée par d'autres versions plus complètes.

L'une des versions de l'A.R. précise aussi par quelles autorités le Forum peut être saisi à savoir, « les ministres représentés au Forum ; les présidents des assemblées nationales, régionales ou communautaires et d'autres instances ou organismes ». La dernière formulation laisse, bien entendu, une grande marge de manœuvre.

Composition du forum :

Les A.R., quelle qu'en soit la version, consacrent un article à la composition du Forum. Seul le nombre de membres varie d'une version à l'autre.

Tout d'abord, le volet politique reprend un nombre important de représentants de ministres des différents niveaux de pouvoir concernés (cabinets). Les textes prévoient :

1. Dix membres désignés par les ministres fédéraux compétents : Justice, Intérieur et Egalité des Chances.
2. Trois ou quatre membres pour le Gouvernement flamand ;
3. Deux membres pour le Gouvernement de la Région wallonne ;
4. Un membre pour le Gouvernement de la Communauté française ;
5. Un membre pour le Gouvernement de la Communauté germanophone ;
6. Un membre pour le Collège de la Commission Communautaire française ;
7. Un membre pour le Collège de la Commission Communautaire flamande.

En ce qui concerne les autres instances, les A.R. dressent une liste de celles qui sont représentées au Forum national par UN représentant. Il y a quelques nuances selon les versions de l'A.R. mais nous ne mentionneront que la liste la plus complète :

1. le Collège des procureurs généraux ;
2. la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence ;
3. le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le racisme ;
4. la police fédérale ;
5. la police locale ;
6. le Conseil supérieur de la justice ;
7. le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk ;
8. le secrétariat administratif et technique (SAT) de la direction des relations avec la police locale.

Enfin, les A.R. ajoutent une catégorie de membres choisis par le Forum en raison de leur connaissance, expérience et intérêt pour la problématique des victimes et issus du milieu universitaire et/ou associatif. Une version précise que l'accord des ministres de la Justice, de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances est requis. Cet alinéa octroie donc une certaine liberté au Forum quant au choix ou à la proposition de membres supplémentaires.

Président et vice-président

Les A.R. prévoient tous un poste de Président ET un poste de vice-président. Cependant, en fonction des versions, ceux-ci sont tantôt désignés par le ministre de la Justice seul, tantôt par les ministres de la Justice, de l'Intérieur et de l'Egalité des Chances.

Dans certains A.R., il est précisé qu'ils sont tous deux désignés pour un mandat de quatre ans, renouvelable et qu'ils doivent être issus d'un rôle linguistique différent. Cependant, il n'est pas précisé si les Présidents et/ou vice-président doivent exercer cette tâche de manière exclusive et à temps plein, sans autre fonction par ailleurs.

Organisation/fonctionnement

Les différentes versions prévoient que le Forum se réunisse au moins six fois par an en séance plénière, ce qui représente environ le rythme actuel des réunions. Il est parfois précisé que les textes du Forum sont adoptés par consensus, ce qui semble également être le cas à l'heure actuelle.

Il est toujours précisé que le Forum peut constituer des groupes de travail temporaires, qu'il peut inviter, en raison de leurs compétences, d'autres personnes à participer aux discussions et, enfin, que des jetons de présence et des indemnités de déplacement seront alloués aux membres du Forum. Selon une autre version, ces jetons et indemnités seront alloués uniquement au Président et au vice-président.

Un article des A.R. est consacré au secrétariat du Forum. Il précise que ce secrétariat apportera un « soutien » au Forum et qu'il sera composé de deux fonctionnaires, tantôt de niveau A, tantôt de niveau B, chacun d'un rôle linguistique différent et dont l'un est attaché au SPF Justice et l'autre au SPF Intérieur. Dans une version, il est précisé que le président du Forum sera associé à la sélection des membres du secrétariat. Enfin, les différents A.R. mentionnent que les membres du secrétariat seront placés sous l'autorité fonctionnelle du Président du Forum.

Enfin, les A.R. comportent un article portant sur le règlement d'ordre intérieur du Forum que ce dernier est chargé d'établir. Ils précisent sur quoi doit, notamment, porter ce règlement d'ordre intérieur (varie d'un A.R. à l'autre).

Revenons, à présent, à l'évolution du projet.

Lors de la réunion plénière suivante du Forum national, le représentant du cabinet Justice expose l'état d'avancement du dossier. Suite aux élections et aux modifications apportées à l'A.R., il a fallu, à nouveau trouver un accord. Il se montre néanmoins confiant quant à

l'avancement du dossier et précise même que l'objectif est de publier l'A.R. au Moniteur belge le 29 octobre.²¹⁴

Pourtant, il apparaît qu'en novembre 2004, le projet d'A.R. n'a toujours pas abouti même si l'institutionnalisation du Forum reste une préoccupation du ministre de la Justice. Le service d'assistance aux victimes du SPF Justice a été chargé de rédiger un **projet d'accord de coopération** visant à institutionnaliser le Forum. En décembre, un accord a bel et bien été rédigé. Il doit passer en Conseil des Ministres le 23 décembre afin d'être, par la suite, soumis aux entités fédérées. Celles-ci doivent déposer le projet devant leurs parlements respectifs, ce qui ne devrait pas poser de problème puisque, est-il précisé, il existe un accord de principe sur le contenu.

Pourtant, en janvier 2005, le dossier n'a pas progressé au niveau des entités fédérées. Une discussion portant sur le projet d'accord de coopération prend alors place durant la réunion plénière du Forum de mai 2005. Lors d'une réunion en juin 2005, le représentant du cabinet Justice mentionne que le projet a été légèrement modifié, qu'il est actuellement soumis à la signature du ministre de la Justice et qu'il sera, ensuite, envoyé aux entités fédérées. Ensuite, lors des réunions suivantes du Forum, il est régulièrement fait état de l'avancement du dossier en quelques mots et ce, jusqu'en décembre 2005.

Ce projet d'accord de coopération est largement inspiré des projets d'accord de coopération et d'A.R. précédents. Nous préciserons donc surtout, dans la synthèse qui suit, les différences essentielles qui le caractérisent.

Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la commission communautaire française et la commission communautaire commune institutionnalisant le Forum national pour une politique en faveur des victimes (pas de date)

Het samenwerkingsakkoord van 2004 verschilt op enkele punten van het Koninklijk Besluit van 2004. Een definitie van na(ast)bestaande werd toegevoegd. Het betreft iedere rechthebbende van het slachtoffer of elke persoon die met het slachtoffer een affectieve band heeft. Ook de definitie van "slachtofferhulp", die in de eerste versie van het Koninklijk Besluit (30 maart 2004) vergeten werd, werd toegevoegd. Voor de formulering van de opdrachten heeft men de omschrijving van het eerste samenwerkingsakkoord (22 oktober 2001) geactualiseerd. De eerste versie van het Koninklijk Besluit (30 maart 2004) bevatte immers een zeer summiere omschrijving. Eén van de opdrachten - het inlichten en sensibiliseren van het publiek, de politieke overheden en de verenigingswereld - dient voortaan te gebeuren "zowel op nationaal niveau als in samenwerking met de arrondissementale raden voor slachtofferbeleid". De samenstelling van het Forum ondergaat ook enkele lichte wijzigingen.

²¹⁴ PV du 16 septembre 2004.

1.1.4. Phase 3 : 2005-2006 - Commissaire/commissariat général aux droits des victimes

En décembre 2005, la ministre de la Justice Onkelinx a demandé l'avis du Forum sur la création d'un **Commissariat général aux droits des victimes**. Il est bien précisé qu'il s'agit là d'une proposition indépendante de celle qui est déposée, à cette époque, par deux parlementaires du MR (M. Malmendier et M. Bacquelaine) visant à créer un Commissaire général aux droits des victimes, même si de nombreuses similitudes existent entre les deux. Nous avons découvert cette proposition des députés MR mais nous ignorons de quand date précisément ce document. Nous en résumons néanmoins le contenu car il nous semble intéressant d'avoir un aperçu de ce modèle qui ne fut, à notre connaissance, pas discuté lors des séances plénières du Forum.

Pour la création d'un Commissaire général aux droits des victimes (proposition de loi déposée par J.-P. Malmendier et D. Bacquelaine) - Pas de date précise

Définition de victimes : la personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causée par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale.

Idee :

Désigner un interlocuteur privilégié pour les victimes doté d'une grande visibilité et capable d'assurer la promotion des droits et intérêts des victimes et de renseigner le public sur l'existence des services mis en place.

Le MR propose de créer deux Commissaires aux droits des victimes, un francophone et un néerlandophone.

Leurs missions principales :

- assurer la promotion des droits et intérêts des victimes ;
- renseigner le public sur l'existence des services d'aide en faveur des victimes (par l'intermédiaire d'un téléphone vert, par exemple) ;
- informer les personnes privées, physiques ou morales sur les droits dont disposent les victimes et les moyens de les mettre en œuvre ;
- recevoir de toute personne physique ou morale intéressée les informations ou réclamations relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des victimes. Si nécessaire, renvoyer ensuite, la personne vers l'instance compétente qui devra informer le commissaire de la suite réservée à la plainte ;
- mener toute investigation sur le fonctionnement des services dont l'une des missions consiste à procurer aux victimes accueil, assistance et aide ;
- faire toute recommandation nécessaire pour la protection des droits et intérêts des victimes ;

- établir un rapport annuel de leur activité à l'intention de la Chambre des représentants.

Le Forum

Il convient d'institutionnaliser le Forum national pour une politique en faveur des victimes pour qu'il dispose des moyens suffisants pour mener à bien ses missions :

- l'inventaire de toutes les réglementations et initiatives existantes ;
- la coordination de ces initiatives ;
- la formulation d'avis et de propositions afin d'améliorer le statut des victimes dans le droit pénal et la procédure judiciaire, l'accueil, l'assistance et l'aide aux victimes.

Ils ajoutent que cette institutionnalisation semble en voie de concrétisation mais que le Forum est, avant tout, un « lieu de discussion visant à coordonner les politiques mises en œuvre aux différents niveaux de pouvoir, à formuler des avis et des recommandations. Cette structure est en quelque sorte un groupe de travail permettant aux exécutifs compétents de prendre des décisions cohérentes », il ne serait pas tout à fait indépendant. Or, le projet d'accord de coopération visant à institutionnaliser le Forum lui confie la mission d'évaluer les politiques mises en places. Les auteurs pensent que la composition du Forum ne lui permettra pas de mener à bien cette mission de manière indépendante car il s'agirait « de demander aux évalués de s'évaluer ».

☒ Le Commissaire aux droits des victimes serait une instance tout à fait indépendante chargée de l'évaluation effective et pas seulement normative des politiques en faveur des victimes.

Statut des commissaires

Ils seraient nommés par la Chambre des représentants pour un mandat de six ans, qui ne pourrait être renouvelé qu'une seule fois.

Pendant la durée de leur mandat, les commissaires ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, même à titre gracieux.

Plusieurs conditions :

- être Belge ;
- être d'une conduite irréprochable et jouir des droits civils et politiques ;
- être porteur d'un diplôme donnant accès aux fonctions de niveau 1 des administrations de l'Etat ;
- faire preuve d'une connaissance suffisante des autres langues nationales ;
- posséder une expérience professionnelle utile de cinq ans au moins, soit dans le domaine juridique, administratif ou social, soit dans un autre domaine utile à l'exercice de la fonction.

Revenons, à présent, à la demande adressée au Forum par la ministre de la Justice.

Il est précisé, lors de cette réunion de décembre 2005 que le dossier sur l'institutionnalisation du Forum est toujours en cours mais que les orientations qui seront prises à propos du Commissariat général auront une influence sur ce dossier, ce qui impliquera de nouvelles négociations. Un membre du service d'assistance aux victimes du SPF Justice explique que l'administration a reçu pour mission d'adapter et d'étendre le projet actuel d'accord de coopération pour l'institutionnalisation du Forum afin d'y ajouter la fonction de Commissaire général. Une discussion prend alors place au Forum, en séance plénière. Il sera, d'une part, question du statut du commissaire et de ses missions mais également, du bien fondé de créer un commissariat alors qu'il existe un Forum national...

Ainsi, certaines craintes sont exprimées :

« (...) avant de donner des avis et des recommandations, sa [du Forum] fonction première était une fonction de concertation, de rencontre. Le rôle était de mettre en présence les acteurs institutionnels d'une politique qui était en train de devenir parcellaire et éclatée. (...) On a créé une base de culture commune pour pouvoir formuler une politique en faveur des victimes. Le souci est de sauvegarder cette approche du travail. Autant on peut comprendre le rôle d'un commissaire en tant qu'ombudsman et de concevoir cette fonction en articulation avec le Forum, autant [X] ne voit pas comment un commissariat général, qui est une structure, peut par nature être le lieu où l'échange, la rencontre et la concertation se fait. Il paraît important de préserver un espace de concertation régulier pour qu'on puisse élaborer une vision commune d'une politique en faveur des victimes. Le simple fait de créer un commissariat général ne garantit pas cette fonction. »²¹⁵

Les membres semblent ainsi tenir à la mission de concertation et de rencontre remplie par le Forum national. La discussion portera ensuite davantage sur les missions du Commissaire général.

Enfin, la discussion se clôture par la proposition du président d'indiquer à la Ministre « les inquiétudes du Forum quant à la possibilité d'associer les différents niveaux de pouvoir à l'idée d'un commissaire national compte tenu de l'expérience que l'on a eu ses deux dernières années lorsque l'on a voulu institutionnaliser le Forum au départ d'une initiative fédérale qui a clairement bloqué le processus (...) »²¹⁶

Les membres du Forum auront une dernière discussion à propos de l'avis à remettre à la ministre lors de la réunion plénière de janvier 2006. Dans l'« **avis du Forum national pour une politique en faveur des victimes concernant la création d'un commissariat général aux droits des victimes** », un titre entier est consacré à l'« analyse des arguments liés au maintien du Forum national », sous lequel sont développés six arguments.

²¹⁵ PV du 9 décembre 2005, p. 7.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 9.

1. Les membres insistent sur leur volonté de conserver le rôle premier du Forum à savoir, celui de concertation et de rencontre. Il leur semble primordial de conserver cette approche et ce lieu de rencontre.
2. Les membres évoquent le risque de double emploi : il leur semble difficilement conciliable qu'il y ait deux instances différentes qui émettraient des recommandations en matière de politique en faveur des victimes. Par contre, ils pensent qu'une mission de suivi des demandes individuelles serait utile et compléterait l'action du Forum. Ils ajoutent qu'un Commissaire ou délégué général aux droits des victimes pourrait apporter un aspect plus personnalisé à cette fonction.
3. Il leur semble envisageable de créer une fonction de Commissaire qui assurerait le suivi des demandes individuelles. Par contre, mettre sur pied un commissariat général ne leur semble pas indiqué pour remplacer un lieu d'échange, de rencontre et de concertation.
4. Ils insistent sur l'indépendance du Forum qui risquerait d'être mise à mal s'il était dirigé par le Commissaire général. Par contre, ils précisent qu'une concertation entre le Forum et le Commissaire serait nécessaire.
5. Ils estiment que le Forum pourrait ne pas se rallier aux positions prises par le Commissaire et lui soumettre des recommandations.
6. Les membres souhaitent que la dénomination de « Forum national » soit maintenue car, existant depuis une dizaine d'années, il a acquis une reconnaissance et une visibilité.

Dans cet avis, le Forum insiste également sur la nécessité de trouver un mécanisme pour que le commissaire général soit désigné par une instance qui garantisse son indépendance tout en lui attribuant un impact politique au plan national. A ce titre, il souligne la nécessité d'associer les Communautés et Régions, ce qui s'avère d'autant plus nécessaire au vu des blocages vécus précédemment lorsque certains ont voulu institutionnaliser le Forum au départ d'une initiative fédérale.

En conclusions de l'avis, le Forum insiste sur sa volonté de « rester l'organe de concertation en matière de problématique des victimes pour l'ensemble des niveaux de pouvoir à l'échelon national. »²¹⁷. Il précise, en outre, ne pas être favorable à l'existence de deux instances mais souhaite plutôt renforcer son efficacité actuelle. Il reconnaît qu'un commissaire général aura sans doute un impact politique plus important que celui qu'a pu avoir le Forum dans le passé, raison pour laquelle les relations entre le Forum et le commissaire devront être clairement établies.²¹⁸

Ainsi, le Forum national remet un avis « mitigé » quant à la désignation d'un Commissaire général et plutôt « négatif » concernant la transformation du Forum en un commissariat dirigé par le Commissaire en question. En effet, le Forum tient à conserver

²¹⁷ Avis du Forum national pour une politique en faveur des victimes concernant la création d'un commissariat général aux droits des victimes, adopté le 18 janvier 2006, p. 3.

²¹⁸ Avis du Forum national pour une politique en faveur des victimes concernant la création d'un commissariat général aux droits des victimes, adopté le 18 janvier 2006.

son indépendance et à rester le lieu de concertation national en matière de politique à l'égard des victimes. A la réunion suivante du Forum, en mars 2006, le Président demande des informations quant aux suites du dossier. Rien ne semble avoir progressé. Le même constat sera encore réitéré, en juin 2006. Les dossiers « institutionnalisation du Forum » et « création d'un commissariat général » sont liés et « à l'arrêt ». Le sujet ne sera plus abordé aux réunions plénières en 2006.

Ci-dessous, un résumé des grandes lignes de la demande d'avis en question, adressée par la ministre sous forme de courrier.

Demande d'avis de la ministre de la Justice, Onkelinx, quant à la création d'un Commissaire générale aux droits des victimes (courrier du 18 novembre 2005)

Définition de victimes : victimes d'infractions pénales.

Idée :

« Afin de faciliter l'accès de toutes les victimes d'infractions pénales aux informations importantes pour elles, il me paraît nécessaire de désigner un Commissaire général aux droits des victimes ». Il/elle faciliterait l'accès des victimes aux informations mais aurait également d'autres attributions.

Il faudrait que le Commissaire intervienne en dernier recours, quand la victime se retrouve dans une impasse après avoir tout essayé car des services existent déjà.

Les missions :

La première tâche du Commissaire pourrait être de construire une Charte des victimes qui reprenne dans un seul texte de loi l'ensemble des textes qui concernent la victime.

Le commissariat pourrait être une sorte de coupole qui chapeaute différentes activités :

- celles du Forum aujourd'hui : analyse – avis – recommandations ;
- le suivi des demandes individuelles à titre subsidiaire ;
- l'organisation d'une nouvelle activité qui serait la mise à disposition d'un numéro vert. Pour combler les lacunes en terme d'information des victimes. Cela pourrait s'accompagner d'une campagne de pub qui pourrait intervenir le 22/02/2006 par exemple lors de la journée des victimes ;
- le développement de partenariats, par exemple avec des services chargés d'organiser la médiation afin de ne pas tomber dans une logique trop « dichotomique » (auteurs vs victimes) et le développement d'actions coordonnées entre les différents niveaux de pouvoir compétents ;
- cette coupole pourrait progressivement être étendue à d'autres secteurs d'activités (par exemple, disposer de personnes pouvant coordonner les actions en cas de catastrophes).

Le Forum :

Pour ne pas faire double emploi avec le Forum, celui-ci serait transformé en commissariat général aux droits des victimes dirigé par le Commissaire qui serait donc permanent.

Enfin, pour terminer cet historique portant sur les divers projets d'institutionnalisation du Forum, voici un résumé des grandes lignes du projet dont il fut question plus haut, à savoir le projet d'accord de coopération pour l'institutionnalisation du Forum auquel a été inséré le Commissaire général aux droits des victimes, comme le souhaitait la ministre de la Justice. Cependant, nous ignorons si le Forum a rédigé son avis uniquement sur base de ce courrier ou d'après le projet ci-dessous.

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie houdende institutionalisering van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid en tot de instelling van het ambt van commissaris-generaal voor slachtofferrechten (2006)

Definitie slachtoffer: de natuurlijke persoon die als direct gevolg van handelen of nalaten in strijd met de strafwetgeving schade heeft geleden, met inbegrip van een lichamelijk of geestelijk letsel, een psychisch lijden of een economisch verlies.

Opdrachten: deze *structurele* opdrachten zijn, op één element na, dezelfde als hiervoor reeds beschreven. Het sensibiliseren en informeren van het publiek, de politieke overheden en de verenigingswereld dient nu “zowel op nationaal niveau als in samenwerking met de arrondissementale raden voor slachtofferbeleid” (p. 3) te gebeuren. Deze toevoeging geeft, ons inziens, blijk van de wil om de arrondissementale raden nauwer te betrekken in het slachtofferbeleid en om een samenwerking te initiëren.

Samenstelling: De samenstelling verschilt licht ten opzichte van de samenstelling in het Koninklijk Besluit. De ministers van de Gemeenschappen en Gewesten krijgen negen vertegenwoordigers terwijl de federale ministers het moeten stellen met acht vertegenwoordigers. Opnieuw krijgen zeven instanties elk één vertegenwoordiger en kunnen maximaal vijf leden door het Forum worden aangesteld in functie van hun kennis, ervaring en belangstelling voor de slachtofferproblematiek. Dit maakt een totaal van 29 vertegenwoordigers. Wat betreft de vertegenwoordigers van de federale ministers en de vijf aan te duiden vertegenwoordigers moet een taalevenwicht nagestreefd worden.

Commissaris-generaal en ondervoorzitter: Het Forum zal voorgezeten worden door een volledig onafhankelijke commissaris-generaal en een ondervoorzitter, die voor een hernieuwbare termijn van vier jaar gekozen wordt door de commissaris-generaal en de leden in gezamenlijk overleg.

De commissaris-generaal heeft verschillende taken. Naast het voorzitterschap is hij eveneens vertolker van de rechten, belangen en noden van het slachtoffer, alsook de bemiddelaar tussen slachtoffers enerzijds en de in het Forum vertegenwoordigde overheden en instanties anderzijds. Hiervoor zal hij slachtoffers doorverwijzen naar de bevoegde voorzieningen en zal hij de klachten onderzoeken, voorzover deze niet bij een rechtbank of administratief rechtscollege ingesteld zijn. De commissaris-generaal kan, in het kader van zijn opdrachten, alle partijen om inlichtingen en documenten verzoeken, tenzij deze door het beroepsgeheim of geheim van het onderzoek beschermd zijn of wanneer ze verkregen werden als vertrouwenspersoon. De informatieverstrekking en doorverwijzing kunnen gefaciliteerd worden door de oprichting van een groene telefoonlijn.

De benoeming van de commissaris-generaal gebeurt door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, na akkoord van de wetgevende vergaderingen van de overige partijen van het akkoord. De aanstelling gebeurt voor een termijn van zes jaar die maximaal één keer, al dan niet aansluitend, verlengd kan worden. De Kamer van Volksvertegenwoordigers staat in voor de selectie.

De selectievoorwaarden zijn de volgende:

- Belg zijn;
- van onberispelijk gedrag zijn;
- de burgerlijke en politieke rechten genieten;
- houder zijn van een diploma dat toegang verleent tot een ambt van niveau A bij de federale overheid;
- drie jaar voor de oproep tot kandidaatstelling geen bij verkiezing verleend openbaar mandaat hebben vervuld;
- ten minste vijf jaar nuttige beroepservaring hebben;
- tweetalig zijn.

Vervolgens wordt de procedure van proefperiode, evaluatie en beëindiging van het mandaat uit de doeken gedaan. De commissaris-generaal ontvangt het salaris, vakantiegeld, eindejaarspremie en de sociale voordelen van een statutair personeelslid van niveau A van de federale overheid.

Raadpleging: Dezelfde personen als aangeduid in het Koninklijk Besluit kunnen het Forum raadplegen. De partijen verbinden zich ertoe om het Forum in te lichten over alle voorontwerpen of ontwerpen. Indien het Forum deze wil onderzoeken, maakt de partij de tekst zo vlug mogelijk over aan het Forum. Dit maakt een goede afstemming en samenwerking, ons inziens, een stuk eenvoudiger.

Organisatie en werking: De jaarlijkse plenaire vergaderingen, de werkgroepen en de mogelijkheid tot uitnodigingen blijven onveranderd ten opzicht van het Koninklijk Besluit. Het jaarverslag wordt niet enkel aan de betrokken ministers overhandigd maar ook aan de wetgevende vergaderingen van de partijen. De commissaris-generaal maakt een apart verslag over de uitoefening van zijn

bevoegdheden. Daarenboven staat nu elke partij zelf in voor de reis- of verblijfkosten van zijn vertegenwoordiger.

De personeelsformatie van het permanente secretariaat wordt bepaald door de minister van Justitie. Het aantal of het niveau wordt niet vastgelegd in dit akkoord. Het zal gaan over ambtenaren die onder administratief en geldelijk gezag staan van FOD Justitie en onder functioneel gezag van de commissaris-generaal. Het secretariaat staat de commissaris-generaal bij in zijn opdrachten. Daarenboven kan de commissaris-generaal de uitoefening van zijn bevoegdheden, geheel of gedeeltelijk, delegeren aan één of meer van de secretarissen. Bij beëindiging van rechtswege, bij langdurige ziekte of in geval van overlijden van de commissaris-generaal kan één van de leden van het secretariaat aangesteld worden tot commissaris-generaal ad interim.

Een huishoudelijk reglement bepaalt, onder andere, de aanhangigmaking, de samenroeping, de beraadslaging en de opmaak van de notulen.

Financiering: de kredieten voor de werking van het Forum en de uitoefening van de bevoegdheden van de commissaris-generaal worden op het budget van de minister van Justitie ingeschreven.

In maart 2007²¹⁹ vraagt een lid tijdens een plenaire vergadering van het Forum naar de stand van zaken betreffende de oprichting van het commissariaat-generaal voor de rechten van het slachtoffer. De vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Justitie antwoordt dat er bedenkingen zijn bij de meerwaarde van een dergelijk commissariaat. Dit is de laatste keer dat het onderwerp ‘commissariaat’ ter sprake wordt gebracht.

2. La vision des membres du Forum national par rapport à son avenir

2.1. Que doit faire le Forum ?

2.1.1. Se concentrer sur certaines missions et objectifs actuels

Verscheidene leden menen dat men eerst en vooral de huidige doelstellingen dient te realiseren alvorens bijkomende doelstellingen op te nemen.

« Non, il n'en faut pas d'autres mais il faut donner du contenu aux objectifs actuels »

²¹⁹ Verslag van 09 maart 2007

« A mon sens, il y a déjà, dans les objectifs que l'on doit couvrir actuellement, si on tient compte de ceux qui sont venus s'ajouter, il y a déjà un problème d'affection de ressources. »

« Il faudrait déjà qu'il ait les moyens de réaliser ses objectifs actuels »

«De doelstellingen zijn wel goed geformuleerd, maar nu moeten we ervoor zorgen dat die doelstellingen effectief gerealiseerd worden. »

«We doen nog niet wat we moeten doen op dit moment, dus laat staan dat we nog iets bijvoegen. »

Parmi les objectifs « opérationnels » sur lesquels il serait néanmoins important de se concentrer, les personnes interrogées ont souvent mis en évidence la nécessité de poursuivre les efforts de **concertation**, de renforcer le lien avec les **conseils d'arrondissement** et celle d'assurer davantage de suivi **des avis et recommandations**. Dans une moindre mesure, apparaît l'idée de poursuivre une **meilleure information** du public.

Un seul membre a évoqué l'idée de ne se focaliser que sur un objectif/une thématique par an. Cette situation illustre, selon l'interviewé, le fait que le Forum est débordé parce qu'il fait de tout...

« Peut-être se concentrer telle année sur un objectif. Mais pour l'instant, il [le Forum] est débordé par beaucoup de choses...Ce serait peut-être bien qu'il se concentre sur un thème pendant une année... »

a. Soutenir les efforts de concertation

La concertation est mentionnée par plusieurs membres comme étant importante. Pour bon nombre d'entre eux, il s'agit en effet d'un outil à ne pas perdre ou encore, sur lequel il s'agit de se concentrer avant toute autre chose, même s'il ne doit pas pour autant devenir le seul et unique objectif du Forum.

« La concertation, en tout cas, il faut la garder. La coordination plutôt est très importante, avec la difficulté que c'est un organe national. »

b. Mieux assurer le lien entre le Forum et les conseils d'arrondissement en terme de communication et d'échange d'information

Toen in 1994 de arrondissementele raden (toen nog lokale raden genoemd) werden opgericht, werd de verschuiving van het slachtofferbeleid naar het lokale op de vergadering positief onthaald.

Op de vergadering van 19 september 1996 wordt de brief van de minister van Justitie voorgelezen die een detaillering van de opdrachten van het Nationaal Forum inhoudt.

Het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid heeft twee opdrachten.

Een eerste opdracht betreft een evaluatieve en adviserende opdracht. Deze werd geformuleerd in de kamercommissie Justitie op 22 augustus 1996. De minister van Justitie geeft de lokale raden slachtofferbeleid de opdracht om de opvang en begeleiding van slachtoffers te evalueren. Het Nationaal Forum kreeg de opdracht om de resultaten van deze evaluatie te bespreken en hier rond een advies op te stellen. Verder werd het Nationaal Forum gevraagd om de gegevens over het lokale slachtofferbeleid, die per gerechtelijk arrondissement verzameld zullen worden, te evalueren en eveneens een advies te verstrekken.

Een tweede opdracht betreft het opstellen van een “Handvest van het slachtoffer”, op basis van het reeds bestaande Strategische Plan.

Uit deze brief valt op te maken dat de minister een verbinding tot stand brengt tussen het Nationaal Forum en de arrondissementele raden. De resultaten van evaluaties en de gegevens over het lokale slachtofferbeleid worden op een hoger niveau besproken, waar ze moeten dienen om een advies te verstrekken naar de minister van Justitie.

“deze lokale raad werd in elke gerechtelijk arrondissement geïnstalleerd naar aanleiding van de oprichting van de diensten slachtofferonthaal en staan onder leiding van de procureur of diens verbindingsmagistraat. De lokale raad verenigt verschillende instanties die met slachtoffers werken”²²⁰

Il faut attendre, semble-t-il, 2005 pour que la question des échanges entre le Forum national et les conseils d’arrondissement soit à nouveau abordée, notamment dans le cadre des débats qui concernent l’institutionnalisation du Forum. Il ressort de ces débats qu’il est important d’établir des échanges entre le Forum et les conseils d’arrondissement, échanges qui, par ailleurs, doivent aller dans les deux sens²²¹. Un représentant de la Communauté germanophone évoquera d’ailleurs l’idée d’une représentation des conseils d’arrondissement au sein du Forum national. Le président répondra que cela risquerait d’augmenter outrancièrement le nombre de membres. Il reconnaîtra cependant qu’un lien fonctionnel doit être mis en place entre les conseils d’arrondissement et le Forum national²²².

Il semblerait qu’ensuite, le Forum ait reçu de plus en plus de demandes provenant des conseils d’arrondissement (en janvier 2004, demande du conseil d’arrondissement d’Anvers ; en mars 2006, demande du conseil d’arrondissement de Veurne).

²²⁰ Verslag van 19 september 1996, p. 5

²²¹ PV du 16 mars 2005.

²²² PV de 3 mai 2005

Vanaf 2008 wordt er meer gedacht aan het betrekken van de arrondissementele raden. Zo wordt bijvoorbeeld de verspreiding van de DVD 'traject van het slachtoffer' via de arrondissementele raden gedaan²²³.

In 2009 werden de arrondissementele raden betrokken in de evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord. Er werden ook twee ontmoetingsdagen (één per taalgroep) georganiseerd tussen de arrondissementele raden en het Nationaal Forum in oktober 2009. Zij werden ook geconsulteerd om thema's aan te brengen naar aanleiding van de 15^{de} verjaardag van het Nationaal Forum.

Sindsdien bestaat er meer en meer de vraag om de verbintenis tussen de arrondissementele raden en het Nationaal Forum concreet te regelen.²²⁴ De, door de leden aangehaalde, voorstellen m.b.t. het regelen van deze verbintenis zijn ook terug te vinden in de notulen.

Een verbinding verzekeren met de **arrondissementele raden** wordt als mogelijke bijkomende doelstelling naar voren geschoven.

Een zeer groot deel van de geïnterviewde leden pleiten voor een hechtere band met de arrondissementele raden. Ze erkennen het belang van communicatie en een uitwisseling van informatie. Ze onderkennen de meerwaarde die een verbintenis kan opleveren, vooral op het vlak van verzamelen en uitwisselen van good practices en het beantwoorden van vragen uit het terrein die eventueel kunnen leiden tot een nieuw beleid. Of hiervoor voldoende (personele) middelen aanwezig zijn, wordt in vraag gesteld.

« Ce serait bien qu'il y ait plus de communication, qu'il y ait une circulation de l'information et pas seulement au moment où on évalue les accords de coopération. »

« Serait intéressant qu'il y ait plus d'échanges car pas d'infos qui vont dans les deux sens. Or, c'est la base, les conseils d'arrondissement, c'est intéressant ce qui s'y dit. »

« Vaak de vraag: moeten we niet meer in arrondissementele raden zitten, de link tussen lokaal en federaal. Daar is wel een probleem van middelen: wie moet dat doen, wie kan zich daarvoor vrijstellen? [beïnvloeding van boven naar beneden, en ook omgekeerd] Ja beide, zou zeer zinvol zijn. »

De manier waarop dit gerealiseerd dient te worden, is minder duidelijk voor de leden. Verschillende voorstellen worden gelanceerd. Hoewel sommigen al wat concreter zijn dan anderen, kunnen ze allen dienen als inspiratiebron.

²²³ Verslag van 14 april 2008

²²⁴ Verslagen van 25 november 2008, 06 maart 2009, 07 oktober 2009, 14 oktober 2009, 23 oktober 2009, 08 december 2009, 27 april 2010

Sommigen pleiten voor een loutere informatie-uitwisseling (via een virtueel forum/gesloten netwerk op de website, of via een uitwisseling van jaarrapporten). Anderen opteren voor een overleg, met vertegenwoordiging of een overleg (via een delegatie) op een jaarlijkse bijeenkomst. Daarnaast vertellen meerdere leden dat er ook vraag is uit de arrondissementele raden naar onderlinge informatie-uitwisseling en afstemming, en dat hier ook een rol voor het Nationaal Forum weggelegd is. Cette thématique a davantage été abordée par les acteurs néerlandophones que par les acteurs francophones (voir infra. 'Développer des activités supplémentaires').

c. Assurer un meilleur suivi de l'impact des avis et des productions du Forum

De leden wensen meer opvolging, vooral op vlak van adviesverlening en producten.

In de beginjaren van het Forum werd meerdere malen in feedback voorzien. Zo deelde de vertegenwoordiger van de minister van Justitie mee dat hij de motie van het Forum met betrekking tot de wetwijziging van de wet van 1985 inzake de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden steunde. Na het vragen van het advies van de inspecteur van Financiën zou de wetwijziging besproken worden in de ministerraad.²²⁵ Tijdens dezelfde vergadering werd ook feedback gegeven over de ingediende motie m.b.t. de fiscale aftrekbaarheid van niet-terugbetaalbare begeleiding en therapiekosten. In 1998 werd door één van de leden gevraagd om na te gaan wat er van de adviezen, aanbevelingen, moties en het strategische plan al dan niet gerealiseerd werd. De leden werden gevraagd een blad in te vullen om dit na te gaan.²²⁶ Hieruit werd een stand van zaken opgesteld in december 1998.

En janvier 2003, il y eu un grand feed-back reprenant l'ensemble des avis et recommandations récents. Les membres constateront que certains problèmes soulevés quelques années auparavant ne sont toujours pas résolus.²²⁷ En 2002, le président fait part d'une réponse positive du ministre de la Justice faisant suite à une lettre que le Forum lui avait adressé concernant la rédaction d'un texte portant sur la décision-cadre.²²⁸ En mars 2003, nous apprenons que suite à l'envoi aux différents ministres Justice et Intérieur (fédéraux et régionaux) de l'avis du Forum portant sur l'assistance policière aux victimes, le président du Forum fut contacté par le cabinet wallon des Affaires intérieures et par le cabinet Justice. Nous apprenons également que le communiqué de presse du Forum à l'occasion de la journée des victimes n'a pas pu être diffusé malgré l'intermédiaire du cabinet Justice et de l'agence Belga.²²⁹ En septembre 2003, nous apprenons par le représentant du ministre de la Justice que celui-ci a bien pris connaissance de la lettre adressée par le Forum à son prédécesseur et qu'il souhaite en savoir davantage avant

²²⁵ Verslag van 08 december 1995

²²⁶ Verslag van 29 januari 1998

²²⁷ PV du 21 janvier 2003.

²²⁸ PV du 21 mars 2002.

²²⁹ PV du 21 mars 2003.

d'envisager un suivi, le Forum répondra immédiatement à cette demande.²³⁰ En septembre 2004, suite au courrier adressé par le Forum au président de la commission justice du Sénat et étant donné l'absence de réponse de ce dernier, il est décidé, lors de la réunion, de vérifier si ce courrier est bien arrivé entre les mains de son destinataire.²³¹ Quelques mois plus tard, étant donné qu'il n'y a toujours pas eu de réaction, le président propose d'envoyer un nouveau courrier au président de la commission.²³² En novembre 2004, les membres font un « bilan » de la journée d'étude organisée dans le cadre du 10^e anniversaire du Forum et discutent également des « suites » de cette journée.²³³ En mars 2006, le président interroge le représentant du ministre de la Justice quant aux suites de l'avis remis par le Forum concernant la création d'un commissariat général aux droits des victimes ; le représentant du cabinet répond qu'il n'y pas encore d'évolution. Lors de la même réunion, les membres discutent des réactions qui ont suivi la campagne de publicité réalisée par le Forum à l'occasion de la journée des victimes.²³⁴

In 2008 vroeg één van de leden om het nieuwe regeerakkoord en de beleidsverklaring van de minister van Justitie te bestuderen om te verifiëren in welke mate de aanbevelingen van het Nationaal Forum opgenomen zijn. In 2009 werd tijdens de vergadering van 12 mei kort feedback gegeven van de studiedagen betreffende de evaluatie van de omzendbrieven partnergeweld. Op 30 juni 2009 werden de brieven, waarin verschillende politiek partijen antwoordden op het memorandum, verspreid onder de leden. Sporadisch wordt dus voorzien in een korte feedback van concrete acties, maar een algemene, periodieke opvolging van alle producten van het Forum wordt niet vastgesteld.

In de interviews wordt de wil geuit om na te gaan in welke mate het Nationaal Forum werkelijk heeft bijgedragen tot een beter slachtofferbeleid.

« (...) comment veiller à ce que ces recommandations soient effectivement mises en œuvre, c'est un défi à lui tout seul »

«Het heeft zeker een functie van opvolging. »

«Duidelijkere en uitgebreidere missie: dat ze vooral adviesverlening en opvolging doen naar de kabinetten. »

«Meer opvolging van de adviezen maar ook van de materialen. »

«Regels instellen is altijd goed, om te zorgen dat resultaten bereikt worden, timing op zetten, meer werken met draaiboeken, stappenplannen, sterke opvolging, meer appelleren, mensen wat meer binden. »

²³⁰ PV du 26 septembre 2003.

²³¹ PV du 16 septembre 2004.

²³² PV du 3 mai 2005.

²³³ PV du 10 novembre 2004.

²³⁴ PV du 13 mars 2006.

d. Assurer une meilleure information du public

In mindere mate wordt ook het **informer van het publiek** geopperd als bijkomende doelstelling.

Alle producten van het Nationaal Forum, gaande van een Strategisch Plan van een nationaal slachtofferbeleid (1996) tot een specifieke brochure, zijn beschikbaar voor het grote publiek via de website van het Nationaal Forum. In die zin is er heel wat informatie beschikbaar voor het publiek. Producten die zich specifiek richten tot (potentiële) slachtoffers zijn de brochures.

De eerste brochure dateert van 1995 en is bedoeld om de wetswijzigingen van de wet van 1985 inzake de hulp van de Staat aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden bekend te maken. In 1998 werd het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf vertaald in twee brochures, één voor de slachtoffers en één voor de professionelen. In de beginjaren nam het informeren van het publiek geen belangrijke plaats in.

En 2005, le Forum se charge de la réédition de la brochure “Vos droits en tant que victimes”²³⁵

Vanaf 2007 werden nog drie brochures uitgegeven door of met ondersteuning van het Nationaal Forum: ‘omgaan met de media’, ‘traject van een slachtoffer’ en ‘uw rechten als slachtoffer van een misdrijf’ (actualisering).

Quelques uns estiment que la production de brochures et de DVD est une activité utile et importante. Un certain nombre d’interlocuteurs pensent en effet que le Forum devrait développer ses actions d’information et de sensibilisation du public.

« Peut-être ce qui manque comme objectif au Forum national, c’est un travail de sensibilisation auprès de la population...sur certaines thématiques »

« Plus de diffusion d’informations, mieux se faire connaître »

«Ontwikkeling van bepaalde tools zoals brochures vind ik wel belangrijk en is iets dat zij kunnen opnemen. »

«Brochures, dvd: ja, informeren is altijd goed, heel belangrijk voor slachtoffers. »

«Zo’n zaken, zoals een dvd partnergeweld naar analogie, zo’n zaken vind ik wel nuttig. »

²³⁵ PV du 3 mai 2005.

Doch gaat niet iedereen hiermee akkoord. Enkele leden vinden dat het forum zich vooral moet inzetten op het **beleid**.

«Nationaal Forum heeft vooral een belangrijke functie rond het slachtofferbeleid. DVD of folder is van secundair belang, is leuk, de folder is niet slecht, heeft wel lang geduurd voor de actualisatie. Maar het Forum moet zich daar niet primair op zetten, wel op beleid, en lokaal en nationaal impulsen geven. »

«Dvd partnergeweld, veel discussie, totaal overbodig. Ik vind het ook niet de taak van het Nationaal Forum om een DVD te maken. »

«Wat ik van activiteit wel wil, is het slachtofferbeleid kritisch evalueren om de zoveel tijd en dan vandaar uit signaalfunctie, samenwerking opzetten. »

«Kerntaken in de toekomst (...) adviseren naar het beleid, niet naar de praktijk. »

«Brochures, dvd: ik weet niet of dat de rol van het Nationaal Forum is, je kan partners wel ondersteunen, eventueel met budget, maar niet zelf doen. »

In de eerste jaren na de oprichting van het Nationaal Forum was het redelijk actief op vlak van het ruime slachtofferbeleid. De knelpuntennota, het Strategische Plan van een nationaal slachtofferbeleid, het Handversterk voor het slachtoffer van een misdrijf, de stand van zaken en het Vlaamse samenwerkingsakkoord. Naast enkele specifieke vragen tot adviesverlening, werd vooral gewerkt aan een globaal beleid ten behoeve van slachtoffers van misdrijven. Gezien er vóór 1994 weinig geregeld of gecoördineerd was, lijkt het logisch dat de eerste jaren hieraan besteed werden.

De meer recente jaren worden gekenmerkt door een gebrek aan algemene beleidsmatige insteek. Enkel het opstellen van memoranda en het evalueren van het Vlaamse samenwerkingsakkoord kunnen in dat opzicht genoteerd worden.

2.1.2. Prendre en compte certains enjeux dans le développement de la politique à l'égard des victimes

Naast deze vier mogelijke bijkomende doelstellingen werden ook nog enkele taken aan gehaald. Deze taken kunnen niet meteen bestempeld worden als bijkomende doelstelling maar eerder als bredere elementen waarmee men **rekening** dient te **houden** in de toekomst. Het gaat over de polarisatie tussen pleger en slachtoffer, de internationale context, de evaluatie van de toekomstige samenwerkingsakkoorden en het (al dan niet) toespitsen op bepaalde categorieën van slachtoffers.

a. Eviter la polarisation entre auteur et victime

Sommige leden merken op dat er ook aandacht moet zijn voor de **daderkant** wanneer er een beleid voor slachtoffers wordt uitgestippeld. Men moet opletten voor polarisatie en dient dus meer 'out of the box' te denken.

«Gevaar van enge visie, je moet je adviezen ook toetsen aan andere realiteiten of andere kennis die er bestaat, een beetje out of the box denken. »

«Gevaar dat Nationaal Forum meewerkt aan polariseringstendenzen, door het te eng vanuit puur slachtofferproblematiek te bekijken. »

«Peut-être un thème qui n'est pas abordé, les auteurs. On a des services qui s'occupent des victimes et des auteurs. Ce serait intéressant de mieux comprendre les deux facettes. (...) C'est important que les victimes comprennent les problèmes des auteurs et vice versa (...)»

In het verleden werd door verschillende leden sporadisch de nadruk gelegd op het gevaar van polarisatie en stigmatisering, in het kader van de voorwaardelijke vrijlating²³⁶, de oprichting van aparte welzijnsteams voor slachtoffers naast de welzijnsteams voor dader²³⁷, de integratie van slachtoffer- en daderkant in het zoeken naar een oplossing voor intrafamiliaal geweld²³⁸ en de behandeling van daders van seksueel misbruik.²³⁹

En mars 1999, lorsque le ministre de la Justice formule les nouvelles missions du Forum national, il précise qu'une des missions du Forum doit être « la prise d'initiatives en vue de stimuler, soutenir et évaluer l'approche axée sur la réinsertion de l'auteur et des victimes. »²⁴⁰

b. Prendre davantage en compte la dimension internationale

Enkele leden zeggen meer oog te moeten hebben voor de **internationale** dimensie. Daar deze toch een invloed heeft op het nationale beleid. Het slachtofferschap stopt niet bij de grenzen van eigen land.

«Ik zou het Nationaal Forum graag iets zien doen in het internationale kader, want het slachtofferbeleid is ook een internationaal gebeuren, je kan het niet enkel lokaal in eigen land bekijken, er is ook zoveel grensoverschrijdend, je zou er op zijn minst een Europees verhaal van moeten maken. »

«Naar Europees niveau toe zouden ze er ook een taak in kunnen hebben. »

«Naar de toekomst toe zeker, beïnvloeden is een sterk woord, toch zeker op worden afgestemd en mee rekening worden gehouden. »

Uit de verslagen komt naar voren dat er toch redelijk wat vraag is van de leden om de internationale context te betrekken. Reeds op de eerste vergadering van het Nationaal

²³⁶ Verslag van 08 december 1994

²³⁷ Verslag van 11 mei 1995

²³⁸ Verslag van 19 februari 2008

²³⁹ Verslag van 11 oktober 2010

²⁴⁰ PV du 9 mars 1999, p. 7.

Forum werd aangehaald dat het nuttig zou zijn om Europese teksten te betrekken.²⁴¹ De bespreking ervan werd echter expliciet uitgesteld naar een later tijdstip.²⁴² Tijdens de eerste inventaris van de, al dan niet, gerealiseerde activiteiten van het Nationaal Forum wordt vermeld dat de internationale dimensie nog niet aan bod is gekomen.²⁴³ Doorheen de jaren werd de internationale dimensie af en toe eenzijdig opgeworpen.²⁴⁴ Het gaat hier vaak om mededelingen van zaken die op Europees vlak aan de gang zijn. Tot op heden is men nog niet nagegaan of alle internationale regelgeving opgenomen is in Belgische regelgeving.

En juin 2001, dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne, le Forum souhaite présenter la Charte pour la victime d'infractions au Parlement. Il en profite pour charger un groupe de travail de confronter la décision cadre européenne à cette Charte. L'objectif était de présenter la Charte, d'éventuellement faire voter une motion et de présenter les initiatives qui doivent encore être prises par la Belgique pour qu'elle respecte cette décision cadre européenne.²⁴⁵

c. Développer une politique à l'égard de toutes les victimes

Er zijn verschillende opinies over het feit of Nationaal Forum zich meer moet richten op het beleid voor **alle slachtoffers** (eenvormigheid, gelijke basiszorg) of voor alle slachtoffers met het af en toe uitlichten van een **bepaalde categorie**.

Het wordt niet uitgesloten dat bepaalde categorieën slachtoffers een bepaalde soort hulp behoeven, maar de basiszorg zou voor alle leden hetzelfde moeten zijn, ongeacht het type slachtofferschap.

«Ik vind persoonlijk dat er een beleid moet zijn voor alle slachtoffers. Soms teveel nadruk op bepaalde doelgroepen slachtoffers, bij bepaalde problematieken is wel een andere aanpak nodig of dat die andere noden of behoeften hebben, maar ik vind dat de basiszorg voor alle slachtoffers gelijk zou moeten zijn. »

« Nu lijkt het alsof we dóór de specifieke doelgroepen ook nog aandacht kunnen vragen voor de andere slachtoffers! »

«Ondanks alle veranderingen, zijn er nog groepen die er tussenuit vallen. »

«Veel aparte groepen, kan eenvoudiger en eenvormiger, zeker als je het nationaal gaat bekijken. Intrafamiliaal geweld, goed om er even uit te lichten»

²⁴¹ Verslag van 16 juni 1994

²⁴² Verslag van 08 december 1994

²⁴³ Verslag van 28 september 1995

²⁴⁴ Verslagen van 11 mei 1995, 26 februari 1996, 14 mei 1997, 18 september 1997, 28 juni 1998, 09 maart 2007, 19 februari 2008, 03 juni 2008, 16 september 2008, 27 januari 2009, 12 mei 2009, 30 juni 2009, 18 september 2009 en 08 juni 2010

²⁴⁵ PV du 27 juin 2001.

«Één kader, groter kader en dan voor bepaalde doelgroepen iets apart. Een groot kader met basis voor iedereen. »

Op de vergadering van 31 januari 1996 wordt de toetreding van de vzw 'Marc en Corinne' geweigerd. Er wordt meegedeeld dat men "in het Forum echte vertegenwoordiging voor alle slachtoffers tracht te hebben. Het forum werkt niet op permanente wijze samen met specifieke verenigingen. Dit wil niet zeggen dat er niet geluisterd wordt naar hun eventuele signalen. Zo'n vereniging, gericht op een specifieke categorie van slachtoffers, kan uitgenodigd worden wanneer er een bespreking (over deze categorie) wordt gehouden."

Op de vergadering van 18 september 1997 wordt aangehaald dat het 'voortdurende slachtofferschap' een thema is waarop men dieper zou moeten ingaan. Dit werd echter niet gevolgd door een discussie. Op 09 maart 2007 wordt de oprichting van een cel slachtofferzorg bij FOD Justitie voor slachtoffers van rampen meegedeeld, eveneens zonder discussie.

In het verleden werd reeds aandacht besteed aan specifieke categorieën slachtoffers: slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (1994-1998), seksueel misbruik (set seksuele agressie, 1996-1998; in gezagsrelatie, 2010-2011), verkeersmisdrijven (1996, 2007-2009...), verdwijningen (1997), minderjarige slachtoffers (1996-1997), partnergeweld (2008-2009), ...

Il y eu une discussion portant sur cette question quand la Cellule Ghislenghien fut conviée à une réunion du Forum afin de se présenter et de préciser ses objectifs. Il semble que les membres du Forum, à cette occasion, défendirent l'idée que le Forum se devait d'être attentif à toutes les victimes afin de leur assurer un traitement égalitaire et non, se focaliser sur une catégorie de victimes, dans ce cas ci, les victimes de catastrophes. Ainsi, alors que la Cellule Ghislenghien prônait un système de pré-indemnisation à l'égard des victimes de catastrophes en particulier, plusieurs membres réagirent en attirant l'attention sur le risque de créer des inégalités entre les victimes et donc une victimisation secondaire. Ils furent d'avis d'étendre cette pré-indemnisation à toutes les victimes.²⁴⁶

2.1.3. Développer des activités supplémentaires

Er werden vele bijkomende activiteiten gesuggereerd door de leden.

Twee activiteiten worden door nagenoeg alle leden genoemd: een verbintenis met de arrondissementale raden en de evaluatie van de (toekomstige) samenwerkingsakkoorden.

²⁴⁶ PV du 16 juin 2006.

a. Activités en vue d'améliorer le lien entre les conseils d'arrondissement et le Forum

De verbintenis tussen de arrondissementele raden en het Nationaal Forum wordt niet alleen door de leden vermeld, ook de arrondissementele raden zelf uiten deze wens.²⁴⁷

«Ja! De banden tussen de arrondissementele raden en het Nationaal Forum moeten veel sterker zijn. Uit de evaluatie van de arrondissementele raden bleek een grote nood aan duidelijker zicht op functie van het Nationaal Forum en wat ze ervan kunnen verwachten. »

«Er moet een wisselwerking komen waarbij het Nationaal Forum good practices kan verspreiden, hetgeen kan leiden tot beleid. En ook omgekeerd: vanuit het Nationaal Forum: kijken of de arrondissementele raden al iets ontwikkeld hebben rond een probleem. »

De voorstellen betreffende de totstandbrenging van deze verbintenis zijn onder te brengen in vier categorieën.

a1. Par des rencontres annuelles entre une délégation des conseils d'arrondissement et une délégation du Forum national

Een jaarlijkse bijeenkomst tussen (een delegatie van) de arrondissementele raden en (een delegatie van) het Nationaal Forum.

«Il n'y a pas moyen que le Forum assiste aux conseils d'arrondissement mais peut-être qu'il assiste à une réunion de coordination des conseils d'arrondissements ou une réunion annuelle. »

«Ca pourrait se faire par une réunion annuelle entre tous les conseils d'arrondissement ou entre certains représentants des conseils d'arrondissement et certains représentants du Forum. »

«Er zou jaarlijks een ontmoeting moeten komen. »

a2. Par la présence de membres des conseils d'arrondissement au Forum national

«De arrondissementele raden zouden misschien samen kunnen komen in één structuur en daarvan kan dan één vertegenwoordiger naar het Nationaal Forum komen »

Déjà lors de la réunion de mai 2005, un membre évoque cette possibilité en demandant si les conseils d'arrondissement ne devraient pas être représentés au Forum. Cependant, le

²⁴⁷ Verslagen van 25 november 2008, 07 oktober 2009, 14 oktober 2009 en 24 juli 2010

président répond que cela augmenterait trop le nombre de membres présents au Forum mais il réaffirme la nécessité de mettre en place un lien fonctionnel entre le Forum et les conseils d'arrondissement.²⁴⁸

a3. Par la présence de représentants du Forum national aux conseils d'arrondissement

«Il devrait y avoir un représentant du Forum dans tous les conseils d'arrondissement. »

«J'avais proposé que les secrétaires aillent aux conseils d'arrondissement pour représenter le Forum mais ça a été très mal accueilli car trop de boulot : or elles ne sont pas obligées d'aller à tout. »

«Ce serait logique que le président représente le Forum aux conseils d'arrondissement mais comme il est bénévole...ça change la donne. »

«Maar het Nationaal Forum wel op de arrondissementele raden, om signalen op te pikken, kan ook één keer per jaar door één persoon of twee, Nederlandstalige en Franstalige. »

«Vraag vanuit de arrondissementele raden om het Nationaal Forum vertegenwoordigd te zien in de arrondissementele raden: via secretariaat of via leden met beurtrol. »

En mai 2005 également, un membre propose que les attachées du secrétariat soient présentes aux conseils d'arrondissement mais là aussi, cela semble poser trop de difficultés car le président répond que des contacts occasionnels sont envisageables mais qu'une présence du secrétariat dans tous les conseils d'arrondissement n'est pas possible.²⁴⁹

a4. Par un échange d'informations, de procès-verbaux, d'un forum ou d'un réseau virtuel

«Mogelijkheid om via de website een apart forum te creëren, en zo te komen tot uitwisseling van best practices. »

«Geen moeite en zelfs zinvol dat de verslagen van de arrondissementele raden en het Nationaal Forum uitwisselbaar zijn, kan via een gesloten netwerk. »

²⁴⁸ PV du 3 mai 2005.

²⁴⁹ Ibidem.

En mars 2005, alors que se pose la question des échanges entre les conseils d'arrondissement et le Forum, le président souligne l'importance de ces échanges qui doivent se faire dans les deux sens. Il ajoute que cette question doit être à l'ordre du jour du Forum car la collaboration avec les conseils d'arrondissement s'imposera au Forum dès son institutionnalisation.²⁵⁰

Tijdens een ontmoeting tussen een vertegenwoordiger van het Forum en de arrondissementale raad van Dendermonde, stelde deze laatste enkele mogelijkheden tot uitwisseling voor. Er zou een systematische aanwezigheid van een persoon van het Nationaal Forum op de arrondissementale raden kunnen zijn. Er zou ook een vergadering kunnen plaatsvinden tussen delegaties van verschillende arrondissementale raden waarbij er prioriteiten voor een integraal slachtofferbeleid bepaald kunnen worden. Het Forum zou adviezen en de reacties van de politieke wereld erop kunnen doorsturen naar de arrondissementale raden. Momenteel worden de adviezen van het Forum naar alle arrondissementale raden opgestuurd. Enkele arrondissementale raden sturen ook hun verslagen op naar het Forum. Daarnaast was er ook een voorstel om de arrondissementale raden te voorzien van budget voor bewustmakingsacties en opleidingen. In het Forum zelf werd een periodiek activiteitenverslag toegevoegd aan de mogelijke opties.

De arrondissementale raden zijn betrokken bij de evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord. Zij dienden hiervoor een vragenlijst met 10 vragen in te vullen. Eind oktober 2009 werden twee bijeenkomsten georganiseerd met de arrondissementale raden, één voor Nederlandstaligen en één voor Franstaligen. De nood aan uitklaring van de relatie is van primordiaal belang.²⁵¹ Naar aanleiding van het werk aan de nieuwe samenwerkingsakkoorden werd voorgesteld om de coördinatie tussen de arrondissementale raden en het Nationaal Forum te regelen. Ook de verhouding tussen de arrondissementale raden en de welzijnsteams kan herbekeken worden. Uiteindelijk beslist men de evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord af te wachten alvorens positie in te nemen.

a5. Développer un instrument pour comparer les accords de coopération

Door twee leden wordt al gedacht aan de **evaluatie van de toekomstige samenwerkingsakkoorden**.

Uit de notulen bleek de opdracht van het Nationaal Forum bij het ontwikkelen van de nieuwe samenwerkingsakkoorden te bestaan uit het uniformiseren van deze teksten²⁵². Het lijkt dan ook logisch dat de evaluatie op gelijkaardige manier zal verlopen.

²⁵⁰ PV du 16 mars 2005.

²⁵¹ Verslagen van 23 oktober 2009 en 27 april 2010

²⁵² Verslagen van 08 december 2009 en 09 maart 2010

Uit de interviews komt naar voren dat er gedacht wordt aan het ontwikkelen van een instrument om de akkoorden onderling te kunnen vergelijken.

«Uitbreiding evaluatie, er is vraag om evaluatie in nieuwe akkoorden te realiseren voor de andere deelstaten. »

«Nu is er één akkoord, maar hopelijk zijn het er binnenkort vier. Wil zeggen: heel wat werk, heel wat tijd. Wil zeggen dat je een bepaalde procedure moet ontwikkelen, een bepaald instrument. Anders ben je met de evaluaties niets, als je ze niet kan vergelijken. »

Enkelen maken ons erop attent dat bijkomende activiteiten ook bijkomende middelen behoeven.

« (...) la question des rapports entre le Forum et les conseils d'arrondissement, pour qu'il y ait plus d'éléments qui remontent des conseils d'arrondissement vers le Forum., qu'il y ait une concertation qui puisse se développer (...) mais pas vraiment les moyens d'organiser ce type de coordination, concertation (...) »

« Si les accords de coopération sont signés, faudrait développer soit la capacité propre du F. d'évaluer des politiques ; soit la possibilité pour le F., dans cette mission, de s'appuyer sur une infrastructure (INCC ou autres) mais que les outils d'une évaluation soient opérationnels »

Naast deze twee activiteiten, werden ook nog verschillende andere activiteiten sporadisch vernoemd, welke hieronder terug te vinden zijn.

b. Développer des activités de sensibilisation du public et de visibilité du Forum

Certains parlent d'activités de sensibilisation, visant à améliorer la visibilité du Forum.

Certains évoquent la création d'outils pour les professionnels et/ou pour les victimes elles-mêmes.

« Que le Forum soit présent dans des sensibilisations et peut-être qu'il mette sur pieds un matériel didactique pour les professionnels (...) »

Hierbij aansluitend wordt de **communicatie** naar de buitenwereld toe vernoemd. Enkelen leden willen een verbetering van het imago van het Nationaal Forum bewerkstelligen.

«Een betere communicatie: een nieuwsbrief, een flash en naar de pers toe activistischer zijn. »

«Naast de doelstellingen ook een communicatiestrategie uitwerken, we moeten iets doen aan ons imago. »

Dans le PV du 4 mars 2006, alors que l'on constate le peu de réaction de la presse par rapport à la campagne publicitaire lancée par le Forum le 22 février, le président pense que le Forum, pour sensibiliser les médias, devrait se constituer un réseau de contacts.²⁵³ Il s'agit donc d'une proposition de réalisation qui ne semble pas avoir été suivie d'effets clairs.

Plusieurs interlocuteurs évoquent l'idée de **s'adresser** plus directement **aux victimes** elles-mêmes, par le biais d'outils ou d'activités...

« Des activités qui impliqueraient plus directement les victimes (...) »

« Le site Internet pourrait aller beaucoup plus loin au niveau de l'orientation des victimes (...) »

« Brochures, dvd: ja, informeren is altijd goed, heel belangrijk voor slachtoffers. »

Certains interlocuteurs estiment que ces activités pourraient se développer au **niveau local**, peut-être via les conseils d'arrondissement.

« On pourrait imaginer des activités plus proches des victimes en se basant sur ce qui se passe au niveau local (...) »

« Een grotere communicatie naar lokale beleid. Vertaling naar de minister vanuit het lokale. »

c. Elaborer un planning à long terme

Door meerdere leden wordt er gevraagd om een **planning op lange termijn** voor de toekomstige activiteiten.

« Samen bespreken wat we willen aanpakken dit jaar en een soort jaaragenda opstellen, met daarnaast kans om op actuele gebeurtenissen in te spelen. »

« Forum zou wel kunnen eindtermen, langetermijnperspectief waar we met die slachtofferproblematiek en slachtofferpositie naartoe moeten. En dat dan vertalen naar de verschillende sectoren die vertegenwoordigd zijn. »

Uit de verslagen van de eerste werkingsjaren komt een meer georganiseerde werking naar voren. Gewoonlijk werd de vergadering afgesloten met duidelijke afspraken en timing, hetgeen ook duidelijke verwachtingen ten op zichte van de leden creëert.²⁵⁴ Na een jaar van werkzaamheden roept de voorzitter op tot reflectie over de concrete werkzaamheden voor het volgende jaar.²⁵⁵ Ook wanneer in 1998 een stand van zaken opgesteld wordt,

²⁵³ PV du 4 mars 2006.

²⁵⁴ Verslagen van 16 juni 1994, 19 januari 1995, 06 april 1995,...

²⁵⁵ Verslag van 22 juni 1995

vraagt de voorzitter om een lijst op te maken van de prioritair aan te pakken zaken voor de volgende twee jaren.²⁵⁶

Enkele individuele voorstellen betreffen het beroepsgeheim, de evaluatie met betrekking tot de implementatie van het Europese Kaderbesluit, de voorstelling van de verwezenlijkingen van de verschillende leden en een Europese dag van het slachtoffer.

Reeds van in het begin is het beroepsgeheim/zwijgplicht/meldingsplicht een probleem.²⁵⁷ In de beginjaren kon een politieambtenaar een sanctie krijgen wanneer hij gegevens doorspeelde aan slachtofferhulp. Ook het beroepsgeheim van de toenmalige maatschappelijke assistenten slachtofferonthaal (huidige justitieassistenten slachtofferonthaal) vormde een probleem, het was niet duidelijk op welke manier en in welke mate zij het slachtoffer konden inlichten.²⁵⁸ Ook het laatste jaar komt het beroepsgeheim weer in opspraak.²⁵⁹

2.2. Comment doit fonctionner le Forum ?

2.2.1. Assurer une présence régulière des membres et une meilleure inter-connaissance

Algemeen komt naar voren dat het ledenaantal reeds aanzienlijk is. Daardoor is de opkomst meestal ook niet gering.

«Doordat er veel leden zijn, is er altijd een zeer behoorlijke opkomst.»

Er is ook redelijk wat **verloop** van leden vast te stellen. De afwisseling komt vooral voor bij de vertegenwoordigers van ministers, maar ook in de andere sectoren gebeuren regelmatig vervangingen. Het wordt niet vanzelfsprekend beschouwd om iedereen te kennen.

Selon certains membres, les nombreux changements, surtout au niveau des cabinets, posent problème au niveau de la continuité et du suivi des dossiers.

« (...) pour les autorités politiques, c'est plus compliqué car les personnes changent souvent avec la composition des gouvernements. Ça pose un problème de continuité (...) »

²⁵⁶ Verslag van 23 april 1998

²⁵⁷ Verslagen van 22 juni 1995 en 28 september 1995

²⁵⁸ Verslagen van 30 januari 1997, 17 april 1997 en 14 mei 1997

²⁵⁹ Verslag van 10 november 2010

«Vroeger was er de gewoonte van de voorzitter die zei: iedereen stelt zich voor, en dat is een tijdje systematisch zo gedaan geweest, nu doet men dat niet meer. »

«Het is niet altijd duidelijk wie die leden zijn, wat ook noodzakelijk is »

Het probleem van het verloop blijkt al langer aan te slepen. Reeds in het verslag van 28 september 1995 wordt de vertegenwoordiging van sommige departementen en de voortdurende afwezigheid van anderen aan de kaak gesteld.

De vertegenwoordiging van de federale ministers in de beginjaren verdient een bijzondere appreciatie. De vertegenwoordiging bij sommige ministers op regionaal niveau verliep vlotter dan bij anderen.

In het algemeen is de vervanging van vertegenwoordigers moeilijk te volgen in de verslagen.

Au niveau de la composition du Forum, plusieurs personnes interviewées ont d'ailleurs insisté sur l'importance de la présence des politiques. Cette idée apparaît également à plusieurs reprises dans les procès-verbaux de réunions.

Certaines personnes interrogées ont suggéré que les cabinets aient une position différente au sein du Forum, une position plus consultative. Plusieurs membres ont dénoncé actuellement le paradoxe entre la nécessité de la présence politique et la position délicate des représentants des cabinets au Forum national.

Enfin, outre une certaine régularité, une connaissance de chacun semblent être également un élément important.

2.2.2. Améliorer la possibilité de représentation des associations de victimes et de certains secteurs

Wat de **samenstelling** betreft, wordt positief gereageerd op de diversiteit aan leden. Toch wordt de volledigheid van het Forum in vraag gesteld.

a. Les associations de victimes

Op de eerste plaats wordt gewezen op het gebrek aan vertegenwoordiging van de **slachtofferverenigingen**. Het wordt immers belangrijk geacht dat er knelpunten uit het terrein naar het beleid kunnen doorstromen. De wijze waarop slachtoffers vertegenwoordigd kunnen worden in het Nationaal Forum moet opnieuw bekeken worden.

« Le problème, c'est qu'il y a beaucoup d'asbl sur le terrain qui travaillent avec les victimes mais est-ce qu'il y a un organe coupole? »

« Ce qui doit être revu, c'est le mode de représentation des victimes (...) »

«Als het Forum bestaan zin heeft dan zou het een stem van de verenigingen van slachtoffers moeten zijn, eerder dan een stem van de administratie. »

Dans le PV de septembre 2001, un membre rapporte les travaux réalisés au sein du groupe de travail inter-cabinets portant sur l’institutionnalisation du Forum. Une des thématiques abordées par ce groupe est la « composition du Forum » :

- ① le cabinet Onkelinx estime que la société civile n’est pas suffisamment représentée (experts ou professeurs d’universités par exemple)
- ① un membre du Forum propose que les associations choisissent une personne pour les représenter. Nous supposons qu’il parle des associations de victimes.²⁶⁰

En janvier 2005, dans le cadre des discussions concernant le site Internet du Forum national, une des secrétaires propose déjà de créer un lien, par le biais de ce site, avec les associations de victimes.²⁶¹

Par contre, il est arrivé que le Forum national refuse certaines associations de victimes qui souhaitaient devenir membres du Forum.

Op 31 januari 1996 werd het voorstel om de vereniging ‘Marc en Corinne’ te laten toetreden negatief beantwoord door het Forum. Het Nationaal Forum zou niet op permanente wijze samenwerken met specifieke verenigingen. Wat niet belet dat men ze kan uitnodigen en naar hen luisteren.

Une situation similaire, invoquant le même argument de « permanence » s’est produite en 2006. La « Cellule Ghislenghien » demande au ministre de la Justice de devenir membre du Forum national. Le ministre refuse parce que cette cellule a une « existence provisoire ».²⁶²

b. Les représentants de secteurs non encore représentés au Forum

Daarnaast wordt ook gedacht aan **andere organisaties** die momenteel geen plaats hebben in het Nationaal Forum. Quelques interlocuteurs soulignent le fait que le volet santé/volet médical est absent du Forum alors qu’il intervient également en première ligne. Zo bestaan er nog organisaties die zich langs het traject van het slachtoffer bevinden.

« Il n’y a pas non plus de représentant des services médicaux d’urgence, ils sont pourtant en première ligne. C’est important mais je ne sais pas qui pourrait les représenter »

²⁶⁰ PV du 20 septembre 2001.

²⁶¹ PV du 20 janvier 2005.

²⁶² PV du 13 mars 2006.

«Slachtofferbeleid gaat veel verder dan de traditionele positionering (politie, justitie, hulp). In andere sectoren zijn ook slachtofferproblemen aanwezig: medische sector, arbeidssector. Men zou het moeten bekijken vanuit het traject van het slachtoffer: meer maatschappelijke sectoren betrokken dan diegene die nu vertegenwoordigd zijn. »

Cette préoccupation apparaît également dans les procès-verbaux des réunions. Notamment, en 2003 et 2004, certains membres ont attiré l'attention sur l'importance du volet médical qui est, pourtant, absent au Forum national.²⁶³

Hieronder staan de ontbrekende sectoren, zoals aangehaald door de leden:

- ouderverenigingen;
- slachtofferverenigingen;
- kind en gezin;
- medische sector;
- verzekeringssector;
- academische wereld;
- wetenschappers;
- centrum Kinderzorg en Gezinsondersteuning;
- geestelijke gezondheidszorg;
- vertrouwenscentrum kindermishandeling;
- integrale jeugdhulp;
- Justitie, internationale context;
- advocaten / balie;
- wetgevende macht (parlement);
- zelfhulpgroepen ;
- les médiateurs ;
- ombudsmans ;
- associations pour des mineurs ;
- associations pour des handicapés ;
- délégué général aux droits de l'enfant pour les mineurs victimes ;
- associations psycho-médico-sociales.

c. Enjeu de la définition donnée au terme 'victime' et de la 'surcharge' potentielle de la composition du Forum

Hier kan opgemerkt worden dat ook de definitie van 'het slachtoffer' verschillende interpretaties met zich meebrengt, hetgeen een weerslag heeft op de te betrekken organisaties.

²⁶³ PV des 16 mai 2003 et 16 janvier 2004.

Certains interlocuteurs remettent en question la définition de « victime » telle qu'envisagée au Forum national à savoir, principalement orientée vers la victime d'infraction pénale. En effet, si cette définition était élargie, en dehors du cadre pénal, d'autres membres devaient entrer au Forum national.

« Ca dépend de ce qu'on entend par « victime », si c'est plus large, il faut avoir des représentants des autres catégories (mineurs, handicapés,...) »

De ondertitel van het Strategische plan van een nationaal slachtofferbeleid werd aangepast zodat het duidelijk zou zijn dat het over 'strafrechtelijke' misdrijven zou gaan.²⁶⁴

In 1996 krijgt het Nationaal Forum een brief van vzw Ouders van Verongelukte Kinderen, die toen nog geen lid was, om aandacht te vragen voor de verkeersproblematiek. Het betreft immers een grote kwantiteit aan slachtoffers en ze kampen met dezelfde problemen. Er wordt besloten om OVK uit te nodigen als gast. Wat verder in het verslag wordt ook beslist om de vzw 'Ouders van een vermoord kind' uit te nodigen.

Bij het opmaken van het Handvest voor het slachtoffer van een misdrijf wordt de vraag gesteld of men zich moet richten tot dezelfde soort slachtoffers als in het Strategische plan van een nationaal slachtofferbeleid (zijnde de slachtoffers van strafrechtelijke inbreuken), of men de categorie moet uitbreiden. De eerste optie wordt behouden.

Het is onmogelijk om elke betrokken organisatie lid te maken van het Nationaal Forum. Certains pensent qu'il faut être attentif à ne pas surcharger le Forum.

« Est-ce qu'il faut associer tous les types de victimes, on ne s'en sortirait plus »

« Maintenant, est-ce qu'il faudrait des représentants des maisons d'accueil ou...je ne sais pas, je ne crois pas, il ne faut pas aller si loin, il ne faut pas surcharger le Forum.»

Doch hieraan kan, volgens enkelen, tegemoet gekomen worden door personen uit te nodigen als gast. Hiervoor is het wel nodig dat je weet welke organisaties er kunnen uitgenodigd worden.

«Kabinet en administratie: ok, maar derde luik (organisaties): dat is een selectie. Natuurlijk is niet elke organisatie vertegenwoordigd, dat is niet mogelijk door zo'n enorm middenveld. Men kan een systeem, netwerk, databestand opstellen van alle organisaties die men op verschillende niveaus op de hoogte houdt, met

²⁶⁴ Verslag van 26 februari 1996

kennisoverdracht en die men in functie van bepaalde thema's kan samenbrengen.»

«Als Nationaal Forum ruimte creëren om individuele leden, personen omwille van wie ze zijn, betrekken. Nu zitten mensen er vanuit hun functie, je zou mensen moeten kunnen vragen vanuit expertise, bv. een gepensioneerd magistraat. »

«Over het algemeen ontbreken er geen sectoren, want we kunnen ook altijd mensen uitnodigen. »

Op de eerste vergadering werd het voorstel geformuleerd om universitaire specialisten uit te nodigen. Dit werd echter te vroeg geacht op dat moment. Wel werd eraan toegevoegd dat het nuttig kon zijn voor later.

En mai 2002, un critère à remplir pour pouvoir être invité au Forum apparaît : il semble qu'une organisation doit être suffisamment représentative pour pouvoir être invitée au Forum.²⁶⁵ Nous pouvons supposer qu'il s'agit de représentativité par rapport à son secteur...

In verschillende verslagen vinden we uitnodigingen terug. Zo werden onder meer volgende gasten uitgenodigd²⁶⁶: het departement volksgezondheid, crisisinterventiecentra, de deken van de nationale orde van advocaten, de staatsecretaris veiligheid bevoegd voor de coördinatie dringende medische hulpverlening; le député qui a présidé le groupe de travail du Sénat sur "les droits des victimes" (M. Malmendier); les asbl SUGGNOME et MEDIANTE et un représentant de la justice réparatrice en milieu carcéral; la Cellule ghislenghien; un membre des Maisons de justice pour expliquer le BPR (Business Process reengineering).

2.2.3. Mieux définir la fonction de direction et/ou de Présidence

Verschillende leden suggereerden al enkele ideeën voor een toekomstige invulling van de voorzitter.

a. Propositions d'un commissaire spécial ou d'un comité de direction

Voorstellen in de richting van 'bijzondere commissaris' of 'bestuurscomité' worden voorgesteld.

«Als je er iets gewichtiger wil van maken, moet je daar toch een echte staf voorzien, niet per se een beroepsvoorzitter. Je zou een soort dagelijks bestuur (bestuurcomité) moeten kunnen samenstellen. »

²⁶⁵ PV du 13 mai 2002.

²⁶⁶ Niet-exhaustieve opsomming, Verslagen van 03 november 1994, 08 december 1994, 28 september 1995, 26 september 2003, 09 september 2005, 16 juni 2006, 06 november 2006.

«Natuurlijk moet je dan een sterke, onafhankelijke voorzitter hebben die durft, is er nu niet. [onafhankelijk?] mag wel vertegenwoordiger van organisatie zijn, maar geen kabinetsmedewerker: iemand die zelf ambtenaar is kan onmogelijk tegen zijn eigen minister ingaan. »

«Een bijzondere commissaris, een figuur met mandaat, die ervoor vergoed wordt, die de vergadering voorziet, die omkadert wordt door mensen die deelthema's opvolgen, input geven, ...zoals een kinderrechtencommissaris. Een bijzondere commissaris als voorzitter, met twee of drie mensen rond. Iemand die kan bruggen slaan, kan verbinden, en vanuit zijn netwerk toegang heeft tot iedereen. »

b. Un mandat limité dans le temps

Ook, het mandaat van voorzitter, zou volgens sommigen, beperkt moeten zijn in de tijd.

«Te lang is te lang, is menselijk niet mogelijk. Je kan daar toch termijnen opplakken, twee jaar is te kort (...) maximum vier jaar of één keer hernieuwbaar of verlenging met twee jaar.

«Afwisseling om de drie of zes jaar, één of twee mandaten, er moet veel meer dynamiek in komen. »

Op de vergadering van 23 oktober 2009 laat de voorzitter zelf verstaan dat de functie van een voorzitter geen levenslange functie maar eerder een tijdelijke functie waar aflossing belangrijk is.

c. Des compétences spécifiques

Un membre du Forum interrogé dresse un portrait de ce que devrait être et faire le Président du Forum national :

- *« Présider les séances plénières,*
- *Avoir un sens de la médiation en cas de discussions,*
- *Voir toujours l'intérêt de la victime pour éviter de tomber dans des discussions de compétences...*
- *Avoir une connaissance de l'organisation dans les différentes Communautés et Régions*
- *Avoir une vue d'ensemble de la politique en faveur des victimes*
- *Avoir de bons rapports avec la Justice*
- *Être bilingue, voire trilingue [français, néerlandais, allemand]... »*

Naar de toekomst toe wordt er van een voorzitter verwacht dat hij tweetalig is, dat hij de visie en doelstellingen bewaakt, dat hij de agenda bewaakt, een timing per agendapunt opstelt, dat hij de discussie kan afronden met een goed samenvattend besluit, dat hij

bruggen kan slaan naar andere instanties, dat hij zich neutraal opstelt maar wel iedereen stimuleert en activeert.

Bij het overlijden van de eerste voorzitter was er een korte discussie in de plenaire vergadering van 3 december 1998. Er was oneensheid of een volgende voorzitter tweetalig moet zijn of dat er een afwisseling van taalrol dient te bestaan tussen verschillende voorzitters.

d. Un visage pour le Forum national

Certaines personnes interrogées estiment qu'étant donné que chaque membre du Forum national a une double casquette (cf. supra), que chacun a un point de vue différent, et que personne ne peut répondre au nom du Forum personnellement, une solution pourrait être d'avoir un président, éventuellement élu, pour un mandat de quelques années et dont ce serait l'unique mission.

« Donc avoir un président du Forum qui a un mandat ou qui est élu pour cinq ou six ans et ne fait que ça. S'il/elle prend un avis, une décision, on peut dire qu'il/elle parle pour le Forum »

« [dans le cadre d'une discussion sur la représentation du Forum dans les conseils arrondissements], faut soit un système où on a une présidence rémunérée ou une Direction, quelque chose comme ça. Enfin, un représentant porte-parole dont c'est le travail ou avoir une équipe au niveau de la Cellule dont les moyens sont augmentés ou dont le travail est complètement reprofilé »

Certains évoquent, dans ce contexte, la proposition de créer un Délégué ou Commissaire général aux droits des victimes, idée pour laquelle le Forum a remis un avis négatif. L'idée était, en quelque sorte, de donner un visage au Forum national.

«Bijzondere commissaris als voorzitter, met twee of drie mensen rond. Iemand die kan bruggen slaan, kan verbinden, en vanuit zijn netwerk toegang heeft tot iedereen. »

Les discussions portant sur cette proposition de créer un Commissaire général aux droits des victimes nous en apprennent un peu plus sur les opinions des membres et sur ce que pourrait ou ne pourrait pas être ce Commissaire.

En effet, lors d'une réunion en décembre 2005, un membre explique qu'il est favorable à l'idée mais estime que cet « ombudsman » devrait être indépendant et être doté d'un pouvoir de décision.

La question se pose également de savoir s'il ne faudrait pas un commissaire de chaque régime linguistique.²⁶⁷

En outre, lors de la réunion suivante, certains membres sont contre l'idée que ce Commissaire « dirige » le Forum national car ceci est, selon eux, incompatible avec la philosophie du Forum et sa composition.²⁶⁸

2.2.4. Améliorer les principes de fonctionnement

De vraag met betrekking tot de werkings**principes** werd met veel verwondering beantwoord. Velen vroegen om verduidelijking en zeiden geen werkingsprincipes te kennen. Doch is er een zeker stramien dat het werk van het forum in goede banen leidt.

«Hoe bedoel je?Als er al zijn, dan ken ik ze niet. »

«Er wordt op een zeer duidelijk stramien gewerkt, door de feiten geïnstalleerd geraakt of door de mensen. »

a. La constitution d'un règlement d'ordre intérieur ?

Enkelen zijn voor een formalisering van de algemene werkingsregels.

Eén mogelijkheid bestaat erin een soort **huishoudelijke reglement** op te stellen dat de werking van het Forum en de rechten en plichten van de leden duidelijk maakt.

«Goede afspraken maken goede vrienden, dan wordt iets werkbaar. Het beste contract is dat in de schuif ligt en dat er nooit moet uitgehaald worden: klaar en helder en iedereen weet waaraan zich te houden. »

« Dans le règlement d'ordre intérieur :

- nouveaux membres,*
- taux de participation des membres,*
- qualité de membre (...) un code de déontologie des membres (...),*
- impact des décisions du Forum (...),*
- les conditions d'éligibilité du président (...) »*

Er is oneensheid over het feit of de beslissingsregels **geformaliseerd** zouden moeten worden. Het formaliseren kan bestaan in een stemming bij meerderheid of minstens in het opnemen van afwijkende meningen.

²⁶⁷ PV du 9 décembre 2005.

²⁶⁸ PV du 13 janvier 2001.

«Het beslissingsproces moet geformaliseerd worden: stemming of beslissing bij meerderheid of opnemen van duidelijk afwijkende mening. »

Sommigen vinden formalisering niet nodig en duiden op de leiding van de voorzitter in het beslissingsproces. Anderen vinden dat het beslissingsproces momenteel vlot verloopt.

« Afhankelijk van voorzitter, dan hoeft er geen echte beslissingsprocedure te zijn, moet niet formalisering. »

« Pour moi, il ne faut pas toujours tout réglementer (...) parfois c'est nécessaire sinon ça mène à un blocage mais ce n'est pas toujours le cas. Aujourd'hui, la prise de décision se prend de manière assez facile entre gens bien élevés. Donc il ne faut pas toujours tout codifier »

In de notulen van de beginjaren wordt een daadkrachtig optreden van de voorzitter meerdere malen waargenomen. Hij beëindigt de discussie en maakt de leden erop attent dat een ondertekening van een motie of advies pertinent is.²⁶⁹ Er worden ook duidelijke afspraken voor de volgende vergaderingen gemaakt. Er wordt geregeld wie wat tegen welke datum zal uitvoeren. Doch blijven enkele thema's ook aanslepen. De vorming van magistraten bleek een terugkerend agendapunt. Ook in de meer recente jaren zijn er enkele thema's die meerdere jaren in beslag nemen. De organisatie van de 15^{de} verjaardag is op meerdere vergaderingen besproken. Pas op de derde vergadering rond dit thema werd besloten tot het oprichten van een werkgroep om het voorbereidende werk aan te vatten.²⁷⁰ De vraag tot het organiseren van het congres voor Victim Support Europe heeft verschillende vergaderingen aangesleept.²⁷¹ Ongeveer 10 maanden later werd beslist om niet in te gaan op de vraag. De tweede evaluatie van het Vlaamse samenwerkingsakkoord werd begin 2009 door het secretariaat in handen genomen. Anderhalf jaar later roept het secretariaat op om een werkgroep op te richten om de evaluatie af te ronden. De evaluatietekst wordt besproken, doch wordt er geen officieel advies opgesteld; wat wel het geval was bij de eerste evaluatie in 2006.

L'analyse des procès-verbaux montre aussi que, en 2005, dans le cadre de la discussion portant sur le projet de mise sur pied d'un commissariat général aux droits des victimes, un membre (participant régulièrement et sur une longue période aux réunions du Forum) insiste sur le fait que l'« ombudsman doit bénéficier d'un statut indépendant et d'un pouvoir de décision suffisant »²⁷². Il attire donc l'attention sur le pouvoir de décision.

²⁶⁹ Verslagen van 22 september 1995 en 28 september 1995

²⁷⁰ Verslag van 12 mei 2009

²⁷¹ Verslagen van 30 juni 2009 tot 27 april 2010

²⁷² PV du 9 décembre 2005, p. 5.

b. La définition d'un plan d'action ?

Een groot aantal leden ziet eerder een oplossing in een actieplan of een **planning op lange termijn** om de werking vlotter te laten verlopen. Het gaat hier over het vastleggen van zaken die men verwezenlijkt wil zien, binnen een bepaalde tijdsspanne.

«Samen bespreken wat we willen aanpakken dit jaar en een soort jaaragenda opstellen, met daarnaast kans om op actuele gebeurtenissen in te spelen. »

«Plan van aanpak. Niet zozeer welke activiteiten we willen realiseren, want dat zijn er heel veel, maar wel: meer planmatig werken, gestructureerde rode draad in het slachtofferbeleid en het Nationaal Forum. Duidelijk waar we naartoe gaan, wat we als Nationaal Forum belangrijk vinden en naartoe willen. Niet een concrete activiteit maar een plan. »

Daarentegen merken sommige leden op dat een formalisering van de werking ook in het nadeel kan spelen. Het kan zorgen voor vertragingen en een verlies van rijkdom.

«Formaliseren kan helpen maar kan even hard tegenwerken, kan het logger maken: mensen aantrekken omdat ze formeel aanwezig moeten zijn, eerder dan dat ze uit hun expertise/engagement komen. »

« (...) le fait que ce soit centré sur l'échange, le dialogue, la réflexion commune, ça offre une certaine richesse aussi. On dit que quand on institutionnalise quelque chose, ça devient plus formel et donc un peu moins riche. Il faudra conserver un certain caractère informel c'est-à-dire le fait de ne pas être dominé par des règles de procédures »

c. La précision quant à la procédure d'admission de nouveaux membres

Sommigen vinden dat niet alles in een reglement gegoten moet worden, doch dat er enkele zaken te regelen zijn, zoals de aanwerving van nieuwe leden.

« Au niveau des membres peut-être, pour déterminer qui et comment on entre dans le Forum »

Bij toetreding van Child Focus, Rondpunt en de Bijzondere commissaris voor de opvang verkeersslachtoffers werd steeds een discussie gehouden over het opstellen van toetredingscriteria die als advies naar de minister kunnen dienen. Hier werd echter nooit werk van gemaakt.

d. Des moyens pour valoriser la compréhension, l'interconnaissance (langue, procédure de présentation)

D'après les entretiens, plusieurs membres aimeraient que le président du Forum soit bilingue et/ou que, lors des réunions du Forum national, un système de traduction simultanée soit prévu. Ceci augmenterait la compréhension de tous les membres et donc, la participation de chacun.

2.3. Comment améliorer l'impact du Forum ?

2.3.1. Mieux en appréhender l'impact

Si de nombreux membres ont souligné, lors des entretiens, le manque d'impact des travaux du Forum, et en particulier celui des avis et recommandations qu'il produit, certains ont néanmoins émis l'idée qu'il serait nécessaire de mieux en appréhender la portée.

A cet égard, plusieurs interlocuteurs pensent qu'il serait intéressant de réaliser une **étude** visant à évaluer notamment l'impact et les suites des avis et recommandations émis par le Forum national.

« Ce serait intéressant de voir, dans une étude, ce qu'il est advenu des avis »

« Je pense qu'on en tient compte dans une certaine mesure mais dire exactement l'impact, il faudrait une étude rien que là-dessus »

2.3.2. Instituer un certain nombre de règles

Selon certain, l'institution d'un certain nombre de règles permettrait peut être d'améliorer l'impact des avis et recommandations émis par le Forum.

Deux types de procédures peuvent être dégagés des divers entretiens.

a. Rendre la consultation du Forum obligatoire

Diverses personnes ont suggéré de rendre la **consultation du Forum obligatoire** pour toutes initiatives concernant la politique en faveur des victimes.

Op deze manier kan het Nationaal Forum niet meer over het hoofd gezien worden.

« Je suis partagé car il y a déjà tellement de lieux de consultation obligatoire. Je ne vois pas très bien pourquoi un organe créé par le fédéral qui n'a pas de

personnalité juridique et composé de membres/experts...Je ne voudrais pas donner autant de pouvoir à des experts...[qui ne sont pas élus] »

« L'institutionnalisation pourrait 'contraindre' de demander, au préalable, l'avis du Forum pour chaque disposition légale touchant aux droits des victimes »

b. Rendre les avis et recommandations émis par le Forum contraignants

Certains membres ont également proposé de rendre tous les **avis, recommandations émis par le Forum contraignants** pour toutes les autorités, même s'ils craignent que cela puisse avoir des effets pervers.

« Si le Forum rend un avis spontanément, est-ce qu'il serait obligatoire de le suivre ? Ça c'est une chose. Une autre chose : s'il y a une obligation de demander l'avis du Forum, est-ce qu'il sera obligatoire de le respecter ? (...) Ca voudrait dire que le ministre serait obligé de se soumettre peu importe les moyens etc. Je ne pense pas que cela sera réalisable un jour car c'est donner beaucoup de pouvoir. »

« Je pense qu'il faut donner un bras armé au Forum, donc lui donner plus de moyens juridiques (...) donner plus de poids à ses avis et recommandations ; être en tout cas, obligé de justifier si on va contre l'avis du Forum comme pour le Conseil d'Etat »

Cette question de la soumission obligatoire de tous les textes au Forum a été abordée par le groupe de travail inter-cabinets portant sur l'institutionnalisation du Forum, nous l'apprenons grâce à un retour lors d'une réunion plénière du Forum. Parmi les trois thématiques abordées par ce groupe de travail, figure la question de savoir si tous les textes seront soumis au Forum national ? A l'époque, le problème n'est pas encore tranché : « soit il y a soumission obligatoire avec obligation pour le Forum national de rendre un avis dans les deux mois par exemple, soit il y a une obligation d'information. »²⁷³

2.4. Quelles sont les modèles de réformes proposés par les membres

Toutes les personnes rencontrées lors des entretiens n'ont pas proposé de modèle de réforme concret pour le Forum. Tous n'ont pas une idée de ce qu'il pourrait devenir ou de la forme qu'il pourrait prendre pour améliorer son fonctionnement.

²⁷³ PV du 20 septembre 2001.

2.4.1. Pas de remise en question de l'existence du Forum mais l'amélioration de son fonctionnement en raison de la surcharge de travail imposée à ses membres

Allen zijn wel overtuigd dat het Forum moet blijven bestaan. Geen enkel lid stelt het bestaan van het Nationaal Forum in vraag.

Il est important de préciser que ces idées reposent sur un constat important : de nombreux interlocuteurs soulignent que le principal problème actuellement est le fait que le travail de fond repose essentiellement sur les membres qui ont un autre travail à temps plein et pour lesquels l'investissement au Forum n'est pas la mission principale.

Cette situation a, selon bon nombre d'entre eux, pour conséquence de ralentir considérablement les travaux du Forum.

« Maintenant, le travail de fond est fait par les membres qui bossent à côté et font une réunion tous les deux mois, ça ne peut pas fonctionner, j'en suis persuadé »

«Leden werken allemaal hard en zijn druk bezig, dus die moet je impulsen geven (...)»

Certains émettent dès lors un certain nombre d'idées pour améliorer le « modèle » de fonctionnement du Forum.

Si les différents membres ayant fait part de leurs idées à ce sujet ont une idée « spécifique » de ce que pourrait devenir le Forum national, certains points peuvent néanmoins être mis en exergue.

2.4.2. Trois idées de structures possibles

Ainsi, deux premières idées de structures distinctes semblent pouvoir être dégagées de leurs propositions. Notons qu'elles sont très souvent envisagées ensemble :

a. La mise en place d'une structure d'experts en vue de réaliser le travail de fond

D'une part, une **structure composée d'experts**, de personnes compétentes et chargées de réaliser **le travail de fond** du Forum national pourrait être mise en place. Pour certains, il doit s'agir d'experts qui occuperaient cette fonction à temps plein et seraient attachés au Forum. Quelques uns estiment que ceci pourrait prendre la forme d'un secrétariat élargi.

Cette « équipe », « cellule » serait chargée de réaliser des études scientifiques, des analyses plus approfondies ainsi que de rédiger les avis et recommandations du Forum national.

Chaque membre donne un nom différent à cette future cellule : un « observatoire », un « secrétariat d'Etat », un « collège d'experts ou centre de réflexion », un « Bureau », un « département études », ...

Quelque soit la dénomination, le rôle est presque toujours identique : réaliser le travail de fond du Forum national qui incombe actuellement aux membres de ce Forum.

« Ce serait bien un 'Observatoire' au niveau national qui a plus de moyens de faire des études scientifiques plus poussées que ce que peuvent faire des membres qui se réunissent quatre ou cinq fois par an (...) L'observatoire soutiendrait le travail du Forum : si le Forum doit se prononcer sur un texte ou s'il doit prononcer un avis, qu'il aie le soutien d'une institution qui peut les préparer »

« Il [le Forum] devrait être un sorte de 'Conseil d'administration' et à côté de ça, il faudrait un président qui travaille avec deux temps plein universitaires qui, eux, font vraiment le travail de fond. A partir de là, je peux comprendre un élargissement de cadre car il y a un déplacement de la charge de travail, elle ne se situe plus au niveau des membres mais au niveau du personnel effectif. Je serais d'accord de doubler le cadre. »

« Een vorm van observatorium worden, van knelpunten ... informatie opzoeken, knelpunten opzoeken en die doorgeven aan bevoegde instanties. Een observatorium voor slachtofferbeleid. Knelpunten verzamelen, het is belangrijk dat ze overal antennes hebben in verschillende geledingen, om info verzamelen en analyseren. Wisselwerking met alle geledingen, misschien via de leden van het Nationaal Forum. Één secretariaat kan niet alles doen, want het is zo ruim en breed. Groter secretariaat of een inbedding van het secretariaat in een groter geheel waarop ze kunnen beroep doen. »

« Dan moeten we er misschien een expertenrol aan geven die niet naar buiten treedt, maar wel adviseert en informeert. Het expertenidee: signalen capteren en doorsluizen, bruggen slaan tussen de basis en het beleid. »

« Ik zou graag hebben dat er meer bekwame mensen eraan werken, die meer dan doen secretariaat. Die ook adviesverlening kunnen schrijven of dat Nationaal Forum beroep mag doen op bepaalde diensten van justitie om die taken door te sluizen, experts bijvoorbeeld. »

« Maar misschien drie of vier mensen met combinatie van competenties: beleidsmatige competenties combineren met het meer administratieve, praktische .»

b. Le maintien du Forum lui-même

b1. Permettrait de maintenir la diversité

Le **Forum lui-même** serait préservé et réunirait, *a priori*, les mêmes membres qu'aujourd'hui.

Quelques membres attirent, en effet, l'attention sur l'un des points forts du Forum, qu'il s'agit de maintenir : la **diversité** à savoir, la présence à la fois des acteurs de terrain, des administrations et des politiques.

« L'avantage du Forum est la diversité : il y a à la fois des acteurs de terrain, des administrations et des politiques, c'est moins le cas à la cellule [= autre organe dont l'interviewée est membre]. Dans la cellule, l'essentiel du travail se fait au Bureau composé de six-sept personnes : ce ne sont presque que des administrations sauf la police donc c'est parfois un peu loin du terrain. »

« Diversiteit in de samenstelling moet juist de meerwaarde zijn van het forum. Het slachtofferbeleid is divers dus de samenstelling moet ook divers zijn. »

b2. Permettrait d'avaliser les travaux et de prendre des décisions

Pour un certains nombre de personnes ayant fait des propositions, le Forum aurait alors essentiellement pour rôle d'avaliser le travail de la cellule d'experts.

Selon certains, les politiques seraient aussi présents lors de ces réunions et seraient invités à prendre des décisions...

« Puis, qu'il y ait une réunion du 'Conseil d'administration' [=Forum] avec un travail mâché tous les deux mois. On peut envisager différentes formules :

- Soit ce Conseil d'administration détermine la politique générale,*
- Soit ce Conseil d'administration a une autre fonction : plus du travail d'approbation du travail du personnel du Forum et relecture par les membres qui avalisent ou pas. »*

« Puis qu'il [la cellule d'expertise] vienne avec des propositions et formulations plus concrètes qu'on pourrait discuter en réunions plénières tous ensemble où, là, les politiques sont là et devraient pouvoir s'engager à prendre des décisions »

« Als secretariaat, meer doen dan secretariaat, zelf mee beleidsmatig denken, dingen voorkauwen, dat het Nationaal Forum enkel nog moet zeggen: het is in orde: go! »

Een aantal keren wordt opgemerkt dat het **aantal plenaire vergaderingen** kan afnemen indien men meer efficiënt te werk gaat.

«Als het al duidelijker is qua stappen, kan je soms meer bereiken met minder bijeen te komen. »

«Kan ook twee volle dagen per jaar met ideeën, die achteraf uitgevoerd worden door een team. »

b3. Permettrait d'être un lieu de débat, d'échange d'idées

Enfin, une des personnes interrogée évoque une idée toute autre, une autre conception du Forum.

Selon elle, le Forum pourrait être « autre chose » à savoir, un « **vrai Forum** » : un lieu de débats, d'échanges entre un grand nombre de personnes, de points de vue. Le Forum n'a jamais été ouvert au grand public.

« On a fait des colloques mais on n'a jamais vraiment fait 'Forum', on n'a jamais fait du grand public, on s'est plutôt spécialisé dans des niches. Parfois, il y a un quiproquo de gens qui disent 'si c'est un Forum et si j'ai des choses à dire et que ça m'intéresse, pourquoi je ne peux pas y aller?' Il y a eu la question de savoir si les victimes pouvaient venir aux séances du Forum, comme lieu d'expression. (...) Des victimes sont parfois venues à des activités, il y a eu des représentants d'associations de victimes à travers une plateforme mais on n'a jamais fait venir une victime pour être entendue en séance plénière. »

Sommigen praten ook van het selectief aantrekken van bepaalde personen naargelang het thema van de vergadering.

«Vaste kern van mensen, afhankelijk van thema: putten uit een pool van mensen, die ze kunnen aantrekken voor bepaalde thema's. Of omgekeerd, eerste uur is voor geweld, tweede uur is voor verkeer, enz...maar wel vaste kern die het geheel bewaakt. »

«Systeem, netwerk, databestand van alle organisaties die men op verschillende niveaus op de hoogte houdt, met kennisoverdracht en die men in functie van bepaalde thema's kan samenbrengen. Niet elke organisatie zal voor elk thema interesse hebben of mee bezig zijn. Vergt heel andere organisatie. »

«Werken met commissies zoals in het parlement, beter met deelassemblees werken. »

c. La constitution d'un comité interministériel réunissant le politique

Enfin, un des membres rencontré a suggéré la constitution d'un troisième type de structure. Une structure où le politique pourrait se réunir en concertation dans un lieu en

dehors du Forum c'est-à-dire au sein d'un « comité interministériel ». Ce comité disposerait d'un pouvoir décisionnel.

A cette structure pourrait être jointe une « cellule générale », sorte de secrétariat du comité interministériel chargé d'en préparer les décisions, ainsi qu'un « comité central », composé d'administrations et chargé de l'évaluation spécifique de la politique à l'égard des victimes. En outre, ce comité central serait chargé de créer et de maintenir un lien avec le terrain, notamment avec les conseils d'arrondissements.

«Dan zou er een echte cel moeten komen, niet een administratief orgaan waar twee mensen zitten die gefinancierd worden door Justitie, maar wel als een echt centraal aanspreekpunt gelden, die daarnaast ook een praktische, materiële taak hebben. Zoals bij de Interministeriële Conferenties (cfr beleid drugs), een algemene cel in de schoot van IC, als permanent orgaan, permanent aanspreekpunt dat zich voltijds bezighoudt met de voorbereiding van dossiers en beslissingen voor de IC, en die het terrein ook opvolgen en adviezen kunnen vragen aan de sectoren en vzw's. Indien er dan beslist moet worden, wordt het geagendeerd en wordt er onmiddellijk beslist. »

Conclusions

L'avenir du Forum est un enjeu important. En effet, ses membres souhaitent, depuis de nombreuses années déjà, le voir institué. Cette section contient à la fois la description des différents projets d'institutionnalisation (1) et l'opinion de différents membres sur ce que le Forum devrait faire, comment il devrait fonctionner et comment mieux assurer son impact dans l'avenir. Certains membres se sont également exprimés sur des changements plus fondamentaux : ils ont alors proposé la création de nouvelles structures organisationnelles permettant d'améliorer son fonctionnement (2).

1. Projets d'institutionnalisation

Vóór 2001 wordt het statuut van het Nationaal Forum slechts enkele malen vermeld, in de vorm van een Hoge Raad voor slachtofferbeleid dan wel in de vorm van een nationale raad voor slachtofferbeleid.

Het grote denkwerk aangaande de institutionalisering gaat van start in 2001 met enkele interkabinettenwerkgroepen. Men opteert er om via een samenwerkingsakkoord de juridische vorm, de samenstelling en de financiering van het Forum te regelen. De twee andere keuzes, een Koninklijk Besluit en de oprichting van een vzw, vallen uit de boot. Het samenwerkingsakkoord laat toe een gezamenlijk orgaan op te richten waarbij alle partijen op gelijke voet staan. Bovendien wordt beslist dat slachtoffergroepen hun stem kunnen laten gelden door middel van vertegenwoordiging van algemene slachtofferverenigingen. Een verdeelsleutel ter financiering van het Forum en de vraag tot oprichting van een eigen secretariaat met twee voltijdse medewerkers worden vervolgens besproken, maar krijgen een negatief advies van de Inspecteur van Financiën. Het

secretariaat zal blijven waargenomen worden door de Steundienst Slachtofferzorg. Enkele andere voorstellen worden nog op de tafel gelegd, maar het hoofdstuk wordt eind 2002 opgeschort.

Een tweede fase neemt aanvang in 2003 wanneer een memorandum de aandacht van de de minister van Justitie kan trekken. In 2004 wordt, tijdens de ministerraad van 30 maart, een ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende de institutionalisering goedgekeurd. Een tweede negatief advies van de Inspecteur van Financiën betreffende de aanstelling van twee voltijdse secretarissen van niveau A weerhoudt de ministerraad er niet van om het artikel betreffende het permanent secretariaat - nog steeds deeluitmakende van FOD Justitie - goed te keuren. In een brief aan het DGRO (directoraat-generaal rechterlijke organisatie) probeert men alsnog de scheiding tussen het secretariaat van het Forum en de Steundienst Slachtofferzorg te verwezenlijken; echter zonder resultaat. In het Forum twijfelt men of een Koninklijk Besluit wel de juiste keuze was. Een samenwerkingsakkoord blijft de voorkeur dragen omwille van de gelijkheid van partijen. Eind 2004 wordt het Koninklijk Besluit aan de kant gezet en krijgt de Steundienst Slachtofferzorg de opdracht een samenwerkingsakkoord uit te werken.

Terwijl er aan het samenwerkingsakkoord gesleuteld wordt, stellen twee parlementairen de oprichting van een commissaris-generaal voor slachtofferrechten voor. De Steundienst Slachtofferzorg krijgt daarop de opdracht om het samenwerkingsakkoord aan te passen om de functie van commissaris-generaal erin te verwerken. De minister van Justitie vraagt het Forum vervolgens hieromtrent een advies te formuleren. Het Forum spreekt zich negatief uit ten opzichte van de oprichting van een commissariaat, maar ziet wel enkele voordelen in de aanstelling van een commissaris-generaal. De structuur van een commissariaat zou de ontmoetingen en het overleg van de verschillende partijen in de weg kunnen staan. Daarenboven zou het zonde zijn om de vergaarde kennis en zichtbaarheid van het Forum overboord te gooien ingevolge een naamsverandering. De persoon van een commissaris-generaal kan een belangrijke rol spelen in de opvolging van individuele vragen. Hoewel een overleg tussen het Forum en de commissaris-generaal van primordiaal belang zou zijn, dringt het Forum aan op haar onafhankelijkheid. Evenzeer wil het Forum de commissaris-generaal aangesteld zien worden door een instantie die zijn onafhankelijkheid en politieke impact garandeert. In 2006 wordt er geen vooruitgang geboekt en in 2007 blaast het dossier zijn laatste adem uit. De vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Justitie deelt mee dat er bedenkingen zijn bij de meerwaarde van een dergelijk commissariaat. Hiermee valt ook het doek over het samenwerkingsakkoord en de gehele institutionalisering. De financiële regeling, de oprichting van een eigen secretariaat en de politieke impasse bleken de grootste struikelblokken.

2. Perception des membres du Forum sur ce qu'il devrait être et/ou faire

A. Il est intéressant de constater que, en ce qui concerne la question de « ce que devrait faire le Forum » dans l'avenir, la plupart des membres estiment qu'il doit continuer à poursuivre **les missions et objectifs actuels**.

- Pour beaucoup, il s'agit surtout de les réaliser en se concentrant notamment sur :
 - les efforts de concertation. Il s'agirait, d'assurer de meilleurs liens entre le Forum et les conseils d'arrondissement en termes de communication et d'échange;
 - un meilleur suivi de l'impact des avis et recommandations et des productions du Forum ;
 - dans une moindre mesure, il a été suggéré qu'il serait également important de continuer à mieux informer le public en participant à la confection de brochures, de DVD, etc.

- Toutes les personnes qui se sont exprimées ne sont pas d'accord avec ce dernier point. Selon certaines, le Forum doit avant tout être impliqué dans la conception d'une politique. Plusieurs membres ont d'ailleurs mentionné qu'il serait important de réfléchir davantage à certains enjeux de la politique à l'égard des victimes dans la conception et le développement des activités concrètes du Forum: éviter la polarisation entre victimes et auteurs ; mieux s'informer concernant les développements de la politique à l'égard des victimes sur le plan international ; s'attacher à développer une politique à l'égard de toutes les victimes.

- Certaines **activités** très concrètes qui devraient être développées dans l'avenir ont été citées par les personnes interviewées:

- des propositions concrètes ont été formulées en ce qui concerne l'amélioration du lien entre les conseils d'arrondissement et le Forum national : l'organisation de rencontres annuelles entre une délégation des conseils d'arrondissement et une délégation du Forum national ; la présence de membres des conseils d'arrondissement au Forum national ; la présence de représentants du Forum national aux conseils d'arrondissement ; la mise en place d'un échange d'informations via l'envoi de procès-verbaux ou d'un réseau virtuel...
- il a été suggéré de développer un instrument en vue de pouvoir comparer l'évaluation des différents accords de coopération ;
- certains ont proposé la poursuite de la création d'outils en vue d'informer et de sensibiliser les professionnels et/ou les victimes elles-mêmes

Ces diverses propositions attestent, nous semble-t-il, de la volonté de nombreux membres du Forum de continuer à poursuivre l'essentiel des objectifs développés jusqu'à présent.

B. Un autre point saillant de cette section consacrée à l'avenir du Forum national est relatif à sa structure **organisationnelle** et à son **fonctionnement** (« comment devrait fonctionner le forum ? »).

- Pour bon nombre des personnes consultées, il serait primordial de trouver un système permettant d'assurer une présence plus régulière des membres du Forum. Plusieurs d'entre elles ont particulièrement insisté sur les difficultés d'assurer la continuité de certains dossiers au vu des nombreux changements de membres et, en particulier, de représentants de cabinets ministériels.

- Certains ont aussi suggéré que les représentants des cabinets puissent avoir une position différente au sein du Forum, c'est-à-dire une position plus consultative. Selon eux, cette solution éviterait aux représentants des cabinets de se retrouver dans une situation paradoxale : être à la fois demandeur d'avis et membre « décideur » au sein du Forum national.

- Certains membres interviewés ont suggéré des pistes de réflexion relatives à la composition du Forum. Pour certains, il faudrait notamment améliorer la possibilité de représentation des associations de victimes et de certains secteurs qui sont intéressés par la problématique des victimes. Cependant, pour prendre cette décision, il est apparu que l'enjeu même de la définition de la « victime » se devait d'être interrogé. Cette définition implique, en effet, la limitation ou l'extension du Forum national à d'autres d'organisations. Certains pensent, cependant, qu'il convient d'être prudent afin de ne pas surcharger le Forum en augmentant de manière trop importante ses membres. Une solution qui a été suggérée est d'inviter de manière ponctuelle, quand les débats le nécessitent, certains représentants d'organisations, sans pour autant que ceux-ci ne soient formellement membres du Forum, ce qui se pratique déjà à l'heure actuelle.

- Il a également été proposé de mieux définir la fonction de présidence et/ou de direction. Des propositions ont été faites d'instaurer soit une sorte de « commissaire spécial », soit plutôt un « comité de direction ». De nombreux membres ont également insisté sur la nécessité de limiter le mandat de présidence ou de direction dans le temps et de mieux en définir les compétences spécifiques. A ce titre, le bilinguisme (voire le trilinguisme) est une compétence qui a été soulignée à diverses reprises. La nécessité d'offrir un « visage » au Forum national a également été discutée. Pour ce faire, il semble utile, aux yeux de certains interviewés, que le Forum soit doté d'un Président élu/ayant un mandat, pour un certain nombre d'années et qui occuperait cette fonction de manière exclusive et à temps plein.

- Concernant les principes de fonctionnement qu'il serait utile de formaliser, certaines personnes interrogées ont proposé d'établir un « règlement d'ordre intérieur ». Quelques unes ont aussi émis l'idée qu'il serait nécessaire de définir régulièrement un « plan d'actions » permettant de planifier les activités à moyen terme. D'autres ont néanmoins été plus hésitantes à cet égard estimant qu'il n'est pas toujours nécessaire de tout réglementer et que la définition d'un plan d'action trop strict pouvait entraîner une perte de richesse et de réactivité dans les débats. Cependant, ces dernières estiment souvent qu'il pourrait être utile d'arrêter, dans ce règlement des aspects tels que les principes d'admission de nouveaux membres par, exemple.

- Enfin, certains ont proposé de mettre à disposition des moyens pour faciliter la compréhension entre les différents membres lors des réunions en instaurant, par exemple, un système de traduction simultanée.

C. Concernant les mesures pouvant être prises pour améliorer l'effet du Forum national :

- certains estiment qu'il serait d'abord nécessaire de mieux évaluer l'effet actuel, en mettant par exemple en œuvre des études à ce sujet.
- d'autres, davantage convaincus du manque d'impact de certaines productions du Forum (comme les recommandations et avis par exemple) estiment qu'il serait nécessaire de rendre la consultation du Forum obligatoire, d'une part, et de rendre ses avis et recommandations contraignants, d'autre part. Ils craignent cependant les effets pervers de telles mesures.

D. Pour terminer, un certain nombre de personnes ont suggéré, non de simples mesures, mais la création d'une nouvelle **structure organisationnelle**. En effet, si aucun des membres du Forum interrogés n'a remis en question le bien-fondé de l'existence du Forum, certains ont suggéré qu'il serait utile d'améliorer son fonctionnement en raison de la surcharge de travail que la structure actuelle impose à ses membres, au président et au secrétariat. Selon eux, cette surcharge de travail a notamment pour conséquence de ralentir grandement ses activités.

Trois grandes idées de « structures » ont ainsi été proposées en vue d'améliorer l'efficacité du Forum. Il est important de mentionner que les deux premières ont souvent été pensées comme devant fonctionner ensemble. La dernière a quant à elle été proposée comme une structure en soi. Un couplage de tous ces éléments pourrait néanmoins être imaginé. Il s'agit :

- de la création d'une véritable « cellule d'expertise » qui permettrait de réaliser le travail de fond actuellement pris en charge par les membres du Forum, le président et le secrétariat ;
- du maintien du Forum lui-même. Celui-ci doit, selon beaucoup, être préservé en raison de la richesse et de l'intérêt que comporte justement la diversité de sa composition. Il serait composé des mêmes membres mais n'aurait plus pour mission, lors de réunions plénières, que d'avaliser le travail réalisé par la cellule d'expertise. Une des personnes interrogées a néanmoins suggéré que le Forum puisse devenir un « vrai » Forum, c'est-à-dire un véritable lieu d'échange d'idées et de débats, réunissant un plus grand nombre de participants.
- de la mise en place d'une structure politique (sous forme de comité interministériel par exemple) à laquelle serait adjointe un secrétariat et/ou cellule d'expertise et qui serait couplée à une « cellule générale » réunissant essentiellement les administrations.

Conclusions

Nous nous proposons à présent de reprendre les résultats essentiels de la recherche décrits dans cette partie du travail. Pour plus de détails, nous proposons au lecteur de retourner aux conclusions de chacun des chapitres qui la composent.

Dans le chapitre 1, nous avons montré que les documents instituant le Forum national (la motion) ont en réalité offert peu d'indications quant à sa mission, son organisation et son fonctionnement. En effet, comme nous l'avons dit, on y trouve davantage un « état d'esprit » qu'une définition concrète de missions et d'un modèle d'organisation et de fonctionnement. Par rapport à ses missions, on y retrouve néanmoins de manière saillante, l'idée d'une nécessaire concertation entre les différentes autorités politiques, judiciaires et administratives ayant des compétences sur le plan de la politique à l'égard des victimes.

Le ministre de la Justice Wathelet a cependant attribué au Forum, dès son installation, des missions plus concrètes.

1. dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives existantes en matière de victimes de délits (au niveau fédéral, communautaire et régional) ;
2. évaluer l'exécution par les instances belges de l'ensemble des conventions, traités, directives et recommandations à l'échelon international (principalement européen) ;
3. formuler des propositions visant à améliorer : la position des victimes en droit pénal et dans la procédure judiciaire ; l'accueil et l'aide aux victimes ; la coordination de toutes les initiatives fédérales, communautaires et régionales en matière de victimes ;
4. rédiger une « Charte de la victime ».

Ces missions et objectifs officiels attribués au Forum sont donc toujours, formellement, d'actualité.

Une fois le Forum installé et en activités, certains d'entre eux ont été réaffirmés ou précisés par différents ministres de la Justice qui se sont succédés, en fonction notamment de l'évolution des structures de concertation et de la politique à l'égard des victimes : mission d'évaluation (notamment des accords de coopération ou des résultats du travail des conseils d'arrondissement), d'avis, de recommandation ; suivi des développements européens et internationaux en vue de mettre en concordance la législation belge ; prise d'initiatives en vue de stimuler, soutenir et évaluer l'approche axée sur la réinsertion des auteurs et des victimes.

D'autres missions ont également été développées par le Forum lui-même, afin de répondre à des besoins exprimés par différentes institutions qui y ont été représentées au cours du temps. L'analyse des procès-verbaux et entretiens montre ainsi, d'une part, l'addition d'un certain nombre d'objectifs (opérationnels parfois) au fil des ans et, d'autre part, l'affaiblissement de certains autres. Elle indique également la perception des

membres du Forum par rapport aux priorités actuellement accordées et aux difficultés de gérer des objectifs spécifiques ou la combinaison de différents objectifs. Il est intéressant de constater que ces objectifs ont été considérés par certains membres du Forum comme des objectifs officiels. Les missions de concertation et d'avis/recommandations le furent par de nombreux membres. Par contre, les missions de signalisation de problèmes rencontrés sur le terrain ; de réponse aux besoins de terrain et de collaboration/coordination entre les partenaires ont été considérées comme officielles par un nombre plus réduit de membres. Enfin, l'implication dans la négociation/évaluation des accords de coopération et la sensibilisation/information furent désignées comme officielles par quelques membres seulement. Par ailleurs, ces dernières missions furent considérées par de nombreux membres comme s'étant ajoutées avec le temps.

Parmi ces objectifs, tous ne sont pas, selon certains entretiens, suffisamment poursuivis. La concertation, par exemple, consisterait davantage en un échange d'informations. Quant à la mission d'avis et de recommandation, elle serait « trop réactive ». L'analyse des procès-verbaux montre, quant à elle, que le suivi des dimensions internationales est, actuellement, peu développé et que cela préoccupe le Forum.

Dans le chapitre 2, nous avons montré qu'outre la question des missions/objectifs du Forum, très peu d'information a également été offerte, initialement, aux membres du Forum par rapport à son organisation et son fonctionnement.

Pour rappel, le ministre Wathelet, lors de la mise en place du Forum, avait simplement précisé que, ce qu'il dénommait à l'époque un « Conseil supérieur de la politique d'aide aux victimes », devait avant tout consister en « *un forum de rencontre et de réflexion entre, d'une part, les représentants des administrations précitées, et, d'autre part, ceux des parquets, des services de police, de la gendarmerie et des associations pour l'aide aux victimes.* »²⁷⁴

Le Forum est d'ailleurs aujourd'hui constitué d'un ensemble de membres qui proviennent d'horizons divers. A l'origine, cette composition fut guidée par la nécessité de créer une concertation entre différentes instances, concertation qui a justifié la mise en place de ce Forum. Lors de son installation officielle en 1994, un président fut désigné, des membres de l'administration du ministère de la Justice se sont vus confier la mission de secrétariat et quinze instances ont été invitées à y participer par le ministre de la Justice.

Outre ces quelques aspects organisationnels, aujourd'hui, aucune règle ne vise à définir plus avant sa structure organisationnelle et son fonctionnement.

Néanmoins, le Forum fonctionne selon des règles tacites depuis un certain nombre d'années déjà : des réunions plénière tous les deux mois, la mise sur pied de groupes de travail sur des thématiques particulières à titre volontaire, des décisions prises par consensus.

²⁷⁴ Chambre des Représentants, Documents parlementaires, Questions et réponse écrites n°0323, législature 48, p.11600, 27/06/1994.

Dans ces deux premiers chapitres, nous avons soulevé un certain nombre d'enjeux entourant la poursuite des objectifs et le fonctionnement du Forum national. Parmi ceux-ci, on peut relever :

- l'absence de statut du Forum qui implique la participation volontaire des membres (notamment celle du politique) et l'absence d'impact garanti pour certaines productions du Forum (en particulier, ses avis et recommandations qui ne sont pas contraignants). Elle empêche qu'une réelle politique concertée puisse être développée. Certains membres interrogés ont souligné, à ce titre, la nécessité d'un co-financement du Forum par les différentes autorités ayant une compétence en matière de politique à l'égard des victimes.
- le manque de statut du président du Forum qui semble entraîner un problème de temps à consacrer à ses activités ainsi qu'un manque de reconnaissance. Des personnes ont également souligné le problème potentiel de « double casquette » du président du Forum s'il est nommé parmi les représentants des organisations prenant potentiellement part au Forum.
- le manque de statut pour le personnel du Forum (pour le président et le secrétariat, mais aussi pour les membres du Forum à qui il revient de réaliser le travail de fond sans disposer du temps nécessaire). Celui-ci empêche le développement de certaines activités. Le manque de clarté des missions et du statut du secrétariat a également été évoqué à de très nombreuses reprises.
- les difficultés liées à la « double casquette » des représentants du Forum en général, et des représentants des ministres (de la Justice) en particulier, ont également été soulevées.
- le manque de clarté quant au choix et à la désignation des membres du Forum national pose également question. Il existerait notamment des « rapports de pouvoir » parmi les membres et autorités présentes au Forum. Si cette situation semble liée à des atouts personnels, d'expertise, d'engagement/implication, de pouvoir, de statut ou d'autorité, elle est aussi liée, semble-t-il, au type d'organisation ou d'autorité que représente le membre. Ainsi, le représentant du ministre de la Justice aurait, à ce jour, plus de poids dans les décisions tout comme certains membres de l'organisation judiciaire.
- tous les membres sont d'avis que la diversité au sein du Forum est une richesse. Cependant, cela implique une difficulté de « mélanger » politique et terrain ; d'avoir une bonne idée de qui est qui dans les discussions ; de se comprendre (en fonction de barrières linguistiques, de connaissance, de cadre théorique et pratique de référence).
- quelques membres ont témoigné d'une certaine méconnaissance des procédures de mise à l'agenda des thématiques/activités. Certains ont précisé que l'augmentation des demandes adressées au Forum d'une part, et l'ampleur du travail nécessaire pour établir une réponse du Forum d'autre part, expliquent le fait que le Forum n'ait plus suffisamment de temps à consacrer à d'autres thématiques. Selon les personnes interrogées, peu de membres estiment que les thématiques émanent d'une demande des membres eux-mêmes.
- l'analyse a également laissé apparaître un manque de clarté dans les règles décisionnelles actuelles au sein du Forum. La pratique actuelle consiste en une prise de décision -en séance plénière- par consensus.
- l'importance de la fréquence, du calendrier, du rythme des réunions et de l'emploi des langues a été soulevée. Réunir de nombreux membres, de différentes régions, de

différents circuits professionnels, de langues différentes... pose en effet un certain nombre de difficultés dans l'organisation et la conduite de réunions.

Dans le chapitre 3, nous avons montré que si l'évaluation du Forum national méritait une problématisation spécifique, certains membres du Forum ont évoqué que les avis et recommandations du Forum ont trop peu d'autorité. D'autres, par contre, ont estimé que le Forum est pris au sérieux et que certains de ses avis ont eu du poids. Enfin, certains estiment qu'une confiance a pu être acquise, au cours du temps, notamment en ce qui concerne l'organisation d'événements.

Diverses raisons ont été évoquées pouvant expliquer l'effet (ou le non-effet) du Forum national :

- le manque de priorité accordé par le monde politique à la politique à l'égard des victimes en général ;
- l'existence d'autres canaux de communication et d'autres structures de concertation ;
- le manque de visibilité et de connaissance du Forum de la part du monde extérieur ;
- le manque d'institutionnalisation du Forum (rendant notamment sa consultation et l'impact de ses avis non contraignants) ;
- le lien entre le président du Forum et les ministres (de la Justice), voire entre le Forum national et le pouvoir législatif ;
- l'impact d'autres organisations, non représentées au Forum, sur la politique à l'égard des victimes.

Enfin, dans le chapitre 4, nous avons souligné que l'avenir du Forum est un enjeu important aux yeux de ses membres. Différents projets d'institutionnalisation ont ainsi été décrits dans cette partie du travail. Les réactions du Forum par rapport à ces différents projets ont aussi été évoquées. Nous avons également recolté l'opinion de différents membres sur ce que le Forum devrait faire, comment il devrait fonctionner et comment mieux assurer son impact dans l'avenir. Certains membres se sont également exprimés sur des changements plus fondamentaux : ils ont alors proposé la création de nouvelles structures organisationnelles permettant d'améliorer son fonctionnement.

Il est intéressant de constater que, en ce qui concerne la question de « ce que devrait faire le Forum » dans l'avenir, la plupart des membres ont estimé qu'il doit continuer à poursuivre les missions et objectifs actuels.

Pour beaucoup, il s'agit surtout de les réaliser en se concentrant notamment sur :

- les efforts de concertation. Il s'agirait, d'assurer de meilleurs liens entre le Forum et les conseils d'arrondissement en termes de communication et d'échange;
- un meilleur suivi de l'impact des avis et recommandations et des productions du Forum ;
- dans une moindre mesure, il a été suggéré qu'il serait également important de continuer à mieux informer le public en participant à la confection de brochures, de DVD, etc.

Par rapport à la structure organisationnelle et au fonctionnement du Forum national, les membres se sont également exprimés.

- pour bon nombre d'entre eux, il serait primordial de trouver un système permettant d'assurer une présence plus régulière des membres du Forum.
- certains ont aussi suggéré que les représentants des cabinets puissent avoir une position différente au sein du Forum, c'est-à-dire une position plus consultative.
- certains membres interviewés ont suggéré des pistes de réflexion relatives à la composition du Forum. Pour certains, il faudrait notamment améliorer la possibilité de représentation des associations de victimes et de certains secteurs qui sont intéressés par la problématique des victimes. Certains pensent, cependant, qu'il convient d'être prudent afin de ne pas surcharger le Forum en augmentant de manière trop importante ses membres. Une solution qui a été suggérée est d'inviter de manière ponctuelle, quand les débats le nécessitent, certains représentants d'organisations, sans pour autant que ceux-ci ne soient formellement membres du Forum, ce qui se pratique déjà à l'heure actuelle.
- il a également été proposé de mieux définir la fonction de présidence et/ou de direction. Des propositions ont été faites d'instaurer soit une sorte de « commissaire spécial », soit plutôt un « comité de direction ». De nombreux membres ont également insisté sur la nécessité de limiter le mandat de présidence ou de direction dans le temps et de mieux en définir les compétences spécifiques. Aux yeux de certains interviewés, le Forum doit se voir doté d'un Président élu/ayant un mandat, pour un certain nombre d'années et qui occuperait cette fonction de manière exclusive et à temps plein.
- concernant les principes de fonctionnement, certaines personnes interrogées ont proposé d'établir un « règlement d'ordre intérieur ». Quelques unes ont aussi émis l'idée qu'il serait nécessaire de définir régulièrement un « plan d'actions » permettant de planifier les activités à moyen terme. D'autres ont néanmoins été plus hésitantes à cet égard estimant qu'il n'est pas toujours nécessaire de tout réglementer et que la définition d'un plan d'action trop strict pouvait entraîner une perte de richesse et de réactivité dans les débats. Cependant, ces dernières estiment souvent qu'il pourrait être utile d'arrêter, dans ce règlement des aspects tels que les principes d'admission de nouveaux membres par, exemple.
- enfin, certains ont proposé de mettre à disposition des moyens pour faciliter la compréhension entre les différents membres lors des réunions en instaurant, par exemple, un système de traduction simultanée.

Concernant les mesures pouvant être prises pour améliorer l'effet du Forum national :

- certains estiment qu'il serait nécessaire de mieux évaluer l'effet actuel, en mettant par exemple en œuvre des études à ce sujet.
- d'autres, davantage convaincus du manque d'impact de certaines productions du Forum (comme les recommandations et avis par exemple) estiment qu'il serait nécessaire de rendre la consultation du Forum obligatoire, d'une part, et de rendre ses avis et recommandations contraignants, d'autre part. Ils craignent cependant les effets pervers de telles mesures.

Pour terminer, un certain nombre de personnes ont suggéré, non de simples mesures, mais la création d'une nouvelle structure organisationnelle. En effet, si aucun des membres du Forum interrogés n'a remis en question le bien-fondé de l'existence du

Forum, certains ont suggéré qu'il serait utile d'améliorer son fonctionnement en raison de la surcharge de travail que la structure actuelle impose à ses membres, au président et au secrétariat. Selon eux, cette surcharge de travail a notamment pour conséquence de ralentir grandement ses activités.

De grandes idées de « structures » ont ainsi été proposées en vue d'améliorer l'efficacité du Forum.

- la création d'une véritable « cellule d'expertise » et le maintien du Forum lui-même.
- la mise en place d'une structure politique (sous forme de comité interministériel par exemple) à laquelle serait adjointe un secrétariat et/ou cellule d'expertise et qui serait couplée à une « cellule générale » réunissant essentiellement les administrations.

A partir de ces différents résultats de recherche, nous proposons à présent, dans la troisième partie de ce rapport, une réflexion sur les rationalités à l'œuvre dans le modèle actuel, ainsi que dans les modèles proposés soit dans le cadre des projets d'institutionnalisation, soit par les membres du Forum eux-mêmes.

PARTIE 3 : Quelques réflexions sur le modèle actuel et sur les modèles déjà envisagés ?

Introduction

La commande de recherche visait à évaluer le fonctionnement du Forum national pour une politique à l'égard des victimes en vue, notamment, de renforcer les chances de l'institutionnaliser de façon pertinente.

Pour rappel, divers projets d'institutionnalisation ont déjà été proposés, sans pour autant s'être concrétisés. La recherche menée a également donné lieu à de nouvelles propositions de structures pour le Forum de la part de certains de ses membres.

Dans cette dernière partie, nous souhaitons approfondir les réflexions sur le fonctionnement actuel du Forum et sur les différents modèles d'institutionnalisation ou de structure qui ont été suggérés.

Pour cela, nous proposons de les analyser à la lueur de travaux existants sur la mise en œuvre des politiques publiques en général, d'une part, et portant sur le bien-fondé et la mise en œuvre de l'instrument spécifique 'Forum', d'autre part.

Cette démarche doit notamment permettre de prendre distance par rapport à un schéma qui assimilerait, un peu trop automatiquement, un projet d'institutionnalisation futur

- au modèle ayant été mis en place jusqu'à présent ;
- aux seules propositions des membres interrogés durant la recherche ;
- ou encore à certains modèles développés à l'étranger.

Positionner le fonctionnement du Forum actuel et les différents modèles d'institutionnalisation proposés par rapport à ces grilles d'analyses peut en effet aider à réfléchir à la conception d'un modèle d'institutionnalisation qui tienne compte à la fois, de façon plus judicieuse, nous semble-t-il, des enjeux actuels des structures institutionnelles propres à la Belgique ainsi que des caractéristiques de la politique à l'égard des victimes.

Dans le premier chapitre de cette dernière partie, nous présenterons quelques éléments théoriques issus de travaux portant sur les politiques publiques en général et sur les Forums en particuliers. Ces éléments théoriques nous permettront de constituer une grille de lecture utile à l'exploration des résultats de notre recherche.

Dans le chapitre 2, nous procéderons, à la lueur de cette grille de lecture, une analyse plus approfondie du Forum national actuel.

Dans le chapitre 3 nous observerons, toujours à la lumière de cette grille d'analyse, les modèles d'institutionnalisation proposés soit dans le cadre de différents projets ou propositions antérieurs émanant du champ politique. Nous analyserons également des modèles concrets proposés par les différents membres du Forum lors des entretiens en cours de recherche.

Enfin, dans le chapitre 4, nous mettrons en évidence l'intérêt potentiel de ces modèles pour la définition et la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes en Belgique. Partant, nous proposerons certaines recommandations qui pourraient être utiles pour institutionnaliser certaines des missions aujourd'hui poursuivies par le Forum national pour une politique à l'égard des victimes.

Chapitre 1 : Quelques considérations théoriques relatives à l'évaluation des politiques publiques en général et des 'fora' en particulier

Introduction

Ce premier chapitre propose d'aborder certains aspects des travaux de Knoepfel et al.²⁷⁵ de Lascoumes²⁷⁶ et Callon et al.²⁷⁷ Sans prétendre épuiser ici toute la complexité de la pensée de ces auteurs, cette présentation est utile pour constituer une grille de lecture permettant d'analyser de manière plus approfondie les données déjà présentées dans les parties précédentes de ce rapport.

1. L'analyse du cycle d'une politique publique : une focalisation sur ses objectifs, son programme, sa mise en œuvre et ses effets (Knoepfel et al.)²⁷⁸

Selon Knoepfel et al., une politique publique est constituée d'un *ensemble d'activités et de décisions* prises par *différents acteurs* (publics et privés) dont les comportements sont influencés en fonction des *ressources* dont ils disposent et par des *règles institutionnelles* en vue de résoudre un *problème défini politiquement* comme public²⁷⁹.

Pour toute politique publique, ces auteurs préconisent que l'analyste identifie notamment son développement séquentiel en fonction des quatre étapes suivantes :

- la mise à l'agenda gouvernemental du problème à résoudre ;
- la programmation législative et réglementaire de l'intervention publique ;
- la mise en œuvre du programme politico-administratif par des éventuels plans d'actions et actes formalisés ;
- l'évaluation des effets induits.

²⁷⁵ KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., *Analyse et pilotage des politiques publiques* (vol. 2), Zürich, Verlag Rüegger, 2006, 2^{ème} édition, 387 p.

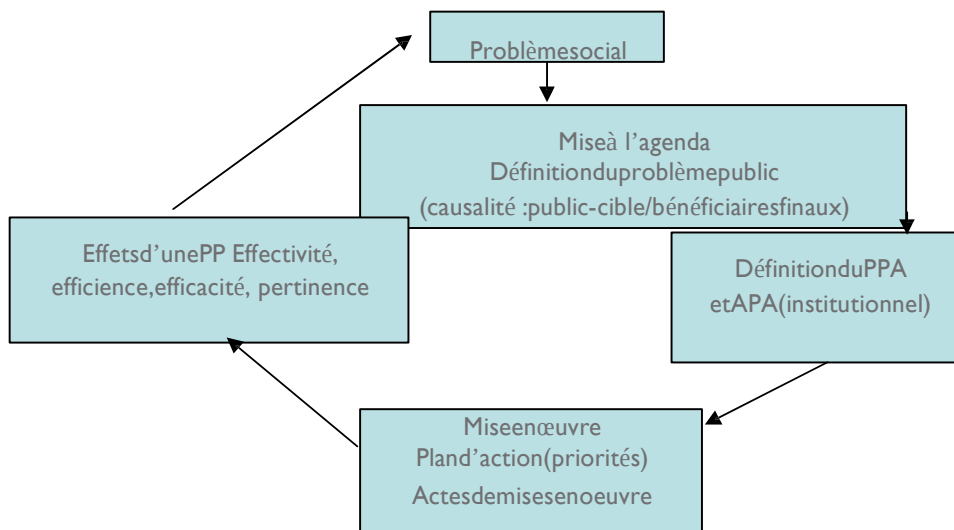
²⁷⁶ LASCOUMES, P., « La scène publique, un nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des Mines*, avril 1998, pp.51-62.

²⁷⁷ CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éd. Seuil, 2001, 358 p.

²⁷⁸ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*

²⁷⁹ *Idem*, p. 124 et ss.

Ces quatre étapes peuvent être schématisées comme suit :



(Le cycle d'une politique publique, Knoepfel et al.²⁸⁰)

Conformément au modèle d'analyse proposé par Knoepfel et al. et schématisé ci-dessus, nous allons à présent détailler les niveaux d'analyse qu'ils estiment important à prendre en considération dans l'analyse de politique : la mise à l'agenda gouvernemental du problème à résoudre, son programme politico-administratif, sa mise en œuvre et ses effets.

1.1. La mise à l'agenda gouvernemental du problème à résoudre

Tenir compte des enjeux liés à la définition d'un problème traité par une politique publique constitue une étape impérative pour son analyse, en particulier lorsqu'on souhaite élaborer des études portant sur sa mise en œuvre et ses effets.

Il est donc nécessaire de se pencher, en premier lieu, sur la mise à l'agenda gouvernemental du problème à résoudre, et plus particulièrement, sur la façon dont le problème « social » a été identifié, puis thématiqué, en tant que problème « public ». L'interprétation d'une politique publique ne peut en effet être perçue comme la simple résolution de problèmes donnés, définis en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques.

²⁸⁰ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, p. 125

Elle implique la constitution et la définition d'un problème public puisqu'un état de fait objectif ne constitue pas, en soi et pour soi, un problème. La question n'est pas de nier les conditions objectives constitutives d'une situation problématique mais de considérer que ces états de fait ne représentent qu'un des aspects constitutifs du problème social. En cela, la définition (sociale et politique) d'un problème représente toujours une construction collective, directement liée aux représentations, aux intérêts, aux valeurs des acteurs concernés à titre d'individus ou de groupes organisés. Toute construction sociale doit donc être analysée comme une construction historique située dans le temps et dans l'espace.

Selon Knoepfel et al.²⁸¹, ce processus de désignation du problème influence, voire détermine, les acteurs qui seront impliqués dans la politique publique, c'est-à-dire, les autorités politiques qui en assumeront bien entendu la constitution, mais aussi ceux qui feront partie, par la suite, de l'arrangement politico-administratif chargé de le mettre en œuvre, les groupes-cibles de la politique, ses bénéficiaires finaux, ses tiers.

Il est donc impératif d'identifier les processus, les acteurs, les arguments par lesquels ces conditions objectives sont perçues, définies comme problématiques, ainsi que ceux sur base desquels il est considéré essentiel que prenne place un certain type d'intervention étatique.

1.2. L'analyse de son programme politico-administratif

Après cette première étape, Knoepfel et al.²⁸² préconisent l'analyse du programme politico-administratif d'une politique publique.

L'évaluation de la politique publique invite à ce que l'on s'interroge sur l'instrument qui en fixe les bases juridiques, les objectifs, les instruments propres, les éventuelles modalités opérationnelles.

L'analyse du programme politico-administratif se centre alors globalement sur l'étude des objectifs, des processus et l'organisation administratifs de la politique menée.

Elle se penche aussi sur la définition de la politique publique qui a été donnée lors d'actes intermédiaires de politique publique, comme des plans d'actions qui définissent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social ou en d'autres termes, les produits, les groupes-cibles, les bénéficiaires finaux de la politique publique.

Elle étudie enfin l'arrangement politico-administratif chargé de mettre en œuvre la politique publique. Il s'agira alors de préciser les compétences, les responsabilités et les

²⁸¹ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, pp. 137 et ss.

²⁸² KNOEPFEL, P. *et al.*, *op. cit.*, pp. 165 et ss.

principales ressources des acteurs publics pour l'exécution du programme politico-administratif.

1.3. L'évaluation de la mise en œuvre de la politique publique

Aujourd'hui, de nombreux travaux attestent que rares sont les politiques publiques qui répondent de manière linéaire et sans écarts aux objectifs et aux structures définis à l'origine par le programme et l'arrangement politico-administratif.

Dès lors, l'analyse de la mise en œuvre concrète d'une politique publique constitue un élément essentiel de son évaluation.

Dans ce cadre, il s'agit d'observer les actes de mise en œuvre, à savoir, toutes les activités et décisions d'application.

L'analyse de la mise en œuvre requiert d'étudier *in situ* cette fois, les objectifs, les structures, les ressources, les jeux et enjeux des acteurs qui participent à la politique publique²⁸³.

1.4. L'évaluation des effets d'une politique publique

Enfin, selon Knoepfel et al., la dernière étape de l'évaluation d'une politique publique consiste à en évaluer les effets. En d'autres termes, l'évaluation d'une politique publique consiste à procéder au test empirique de la validité du modèle de causalité qui a été initialement suggéré²⁸⁴.

Quatre critères d'évaluation peuvent être mobilisés pour apprécier plus précisément les effets d'une politique publique : **l'efficience, l'effectivité, l'efficacité** et la **pertinence**.

L'efficience (allocative) se réfère spécifiquement à la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les effets obtenus en termes d'*outputs*, c'est-à-dire d'actes posés par l'intermédiaire de la mise en place de cette politique publique (le rapport cout-bénéfice).

L'effectivité d'une politique publique implique, quant à elle, de mesurer le degré d'adéquation entre les objectifs normatifs d'une politique (tels qu'ils sont définis politiquement et ensuite par le complexe politico-administratif) et, d'autre part, le comportement des groupes-cibles. Les comportements de ces groupes ont-ils changé depuis la mise en œuvre de la politique publique ou, à tout le moins, sont-ils restés stables alors qu'ils auraient changé en l'absence d'intervention publique ? L'effectivité consiste à évaluer les effets réels d'une politique sur les groupes-cibles définis comme

²⁸³ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op. cit.*, pp. 206 et ss.

²⁸⁴ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, pp. 242 et ss.

responsables du problème public à résoudre. En principe, bien entendu, cette évaluation implique que les groupes-cibles aient déjà été définis, au préalable, par les éléments du programme de politique publique.

L'efficacité d'une politique publique consiste, par contre, à en mesurer l'influence sur les bénéficiaires finaux. Elle correspond à l'identification de l'ensemble des effets qui sont imputables aux changements de comportement du groupe-cible, c'est-à-dire de ceux qui ont été désignés comme responsables du problème public à résoudre, sur les bénéficiaires finaux. Bref, elle se réfère à la résolution réelle du problème. Il est important d'y faire référence car l'existence « d'impacts optimaux » est une condition non suffisante pour la réalisation « d'*outcomes* optimaux ».

Enfin, il s'agit d'évaluer la **pertinence** d'une politique publique. Cette étape consiste à s'interroger sur le lien qui existe –ou devrait exister- entre les objectifs définis dans le programme public d'action, d'une part, et la nature et la pression du problème public, d'autre part. Ainsi, une politique publique est dite pertinente si les objectifs qui sont formulés explicitement ou implicitement, et parfois concrétisés dans des plans d'action, sont adaptés à la nature même du problème qu'elle est censée prendre en charge.

La question de la pertinence d'une politique publique représente donc la dimension la plus «politique» et la plus délicate et sensible qu'une évaluation ait à examiner.

Comme la définition des objectifs d'une politique publique relève généralement d'un compromis politique négocié lors de la phase de programmation, la pertinence d'une politique dépend directement des rapports de pouvoir entre les acteurs qui ont négocié cette politique.

Elle peut difficilement donc être remise en question par une évaluation seule, en des termes rationnels.

Modifier les objectifs d'une action publique ne consiste en effet pas en un exercice technico-scientifique mais, bien plus en l'arbitrage démocratique des conflits de valeurs et d'intérêts entre les acteurs concernés par une situation sociale jugée problématique.

Néanmoins, l'évaluation de la pertinence peut démontrer que les objectifs parfois implicites d'une politique publique ne sont pas formulés adéquatement en fonction du problème public à résoudre et/ou à rendre encore plus visibles les conflits politiques qui ont conduits à une formulation lacunaire.

2. L'analyse d'une politique publique via son instrument. Le cas des « forums hybrides » (Lascoumes ; Callon et al.)²⁸⁵

Lascoumes²⁸⁶ et Callon *et al.*²⁸⁷ ont travaillé sur la question des « forums hybrides ». Ces instruments ont en général pour spécificité d'associer le politique, les experts et le public dans la problématisation, la définition et l'évaluation des politiques publiques. Ces « forums » ont souvent été créés dans le cadre de politiques innovantes comprenant un certain degré d'incertitude²⁸⁸. Parmi eux, on peut citer, à titre non exhaustif : des groupes de discussion, des comités locaux d'information et de consultation, des conférences de consensus, des comités consultatifs et un ensemble de conseils nationaux²⁸⁹.

Ces quelques critères généraux permettent, nous semble-t-il, de rapprocher le Forum national de ce type de créations institutionnelles. Ces instruments, ont pour caractéristique d'être « dialogiques », c'est-à-dire, de constituer des organes où par la présence de différents acteurs, provenant d'horizons divers, peuvent surgir des débats autour de controverses, menant à la création d'identités et à la constitution d'un savoir collectif, ponctués par ces échanges et apprentissages croisés.

A ce titre, il est intéressant de préciser que Callon *et al.* ont traité de l'émergence des forums hybrides dans le champ politique pour montrer en quoi ils permettent, potentiellement, un approfondissement démocratique. D'après eux, certains forums hybrides, répondant davantage que d'autres à une rationalité dialogique, peuvent en effet par leur existence contribuer à un approfondissement de la démocratie « représentative » ou « délégative ». Ces instruments « dialogiques » permettent notamment de repenser les relations entre pouvoir et savoir dans nos sociétés contemporaines²⁹⁰.

²⁸⁵ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

²⁸⁶ LASCOUMES, P., *op.cit.*

²⁸⁷ CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

²⁸⁸ Comme les politiques environnementales ou les politiques de santé, par exemple. On peut considérer que la politique à l'égard des victimes constitue aussi une politique innovante, basée sur un savoir et des conséquences relativement incertains. Elle fait aussi ponctuellement l'objet de controverses. (De Fraene, D., Lemonne, A., Nagels, C., « Débats autour de la victime: entre science et politique », in *La Revue de la Faculté de droit de l'U.L.B. : Quelles places pour les victimes dans la justice pénale ?*, 2005, vol.31, pp. 55-92)

²⁸⁹ CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*, pp. 223 et ss.

²⁹⁰ Au cœur des procédures démocratiques se retrouve la notion de « représentation ». Elle consiste en une coupure entre représentants et représentés. La représentation est cependant fondée sur un processus de consultation : « *c'est dans le débat qui précède le choix de son représentant, en discutant avec lui, qu'il apprend progressivement à savoir quelles sont ses préférences et que sa volonté se trouve ainsi formée. A travers la représentation, et la consultation qui la sous-tend, se fabriquent conjointement le représentant et le représenté* ». Ce mécanisme « *qui permet à la fois de faire parler les citoyens et de désigner leurs porte-parole* » a cependant pour corollaire de faire taire ensuite, pour un temps, les représentés. La question à se poser est donc « *comment mettre en musique la consultation ?* », surtout dans les pays où la représentation est en crise constante, c'est-à-dire dans des Etats que l'on juge souvent fonctionner selon des régimes de démocratie avancée (CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*, pp. 164 et ss.).

Nous reviendrons à son intérêt pour ce qui concerne la définition et l'évaluation de la politique à l'égard des victimes dans le dernier chapitre de cette partie du travail. Mais, dans un premier temps, il nous paraît important de situer le Forum national au regard de certaines de leurs conceptions des « forums hybrides ».

Selon Lascoumes, les « forums hybrides » peuvent être considérés comme des réseaux de connaissance et d'action triplement hétérogènes²⁹¹.

1. Ces réseaux réunissent des acteurs individuels et collectifs provenant d'horizons divers : experts, élus, représentants de l'administration, d'associations diverses (de services ou citoyennes), de syndicats, de journalistes...
2. Ces acteurs hétérogènes sont amenés à délibérer, à échanger des points de vue, à partager des connaissances mais aussi à en produire, voire à proposer des solutions, ces acteurs hétérogènes mettent en commun leurs informations, leurs données, elles aussi hétérogènes (les expériences vécues par les citoyens, le savoir des experts, le budget estimé par l'administration pour les diverses actions envisageables...).
3. L'hétérogénéité des données mises en commun nécessite que soient définies des règles permettant leur échange, leur utilisation et la validation de nouvelles connaissances coproduites.

Ils ont donc en général pour spécificité d'associer le politique, les experts et le public dans la problématisation, la définition et l'évaluation des politiques publiques.

Concrètement, ces forums hybrides prennent des formes diverses et répondent également à diverses rationalités²⁹². Selon la position d'un forum hybride par rapport à ces critères, notamment, ce dernier constitue plus ou moins un écart par rapport à la démocratie représentative et délégative et à la manière classique de constituer des savoirs.

Parmi les critères utilisés, permettant de situer le Forum national parmi les forums hybrides, nous retiendrons²⁹³:

La représentation :

Si le forum est restreint à des représentants déjà connus et légitimes, désignés par l'autorité politique, le Forum peut-être caractérisé de « para-public » ;

Si au contraire, la participation est étendue à de nouveaux acteurs, marginaux, avec la possibilité d'un élargissement ultérieur du forum à d'autres acteurs encore, il peut être caractérisé de forum « pluraliste »;

²⁹¹ LASCOUMES, P., *op.cit.*, pp. 51 et ss.

²⁹² CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

²⁹³ Il est également envisageable de situer le Forum national selon des critères de fonctionnement tels que l'ouverture (degré de diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués, degré de contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat) ; l'intensité (degré de précocité de l'engagement de profanes dans l'exploration des mondes possibles, degré d'intensité du souci de composition du collectif) ; la qualité (degré de sérieux des prises de parole ; degré de continuité des prises de parole).

L'interaction :

Si les participants se contentent de partager des savoirs existants sans les remettre en cause, on peut parler de forum « réceptacle » ;

S'ils adoptent au contraire une démarche plus interactive en discutant ces savoirs, en réalisant des contre-expertises et en produisant eux-mêmes de nouveaux savoirs, on peut davantage parler de forum « inventeur ».

L'intégration :

Si le forum vise simplement à intégrer les parties prenantes dans une vision consensuelle par un processus d'ajustements mutuels, donnant la priorité à la négociation plutôt qu'à la délibération, on peut qualifier ce Forum d'« univoque » ;

S'il a davantage pour objectifs de rendre visibles les désaccords et les conflits avant d'envisager un compromis, on pourra parler de forum « pluriel ».

La productivité :

Si, pour les acteurs, l'essentiel est-il de participer, on parlera de forum « intégrateur » ;

Si, au contraire, il est envisageable que les participants s'emparent du problème qui leur est posé pour le reformuler et éventuellement déborder du cadre qui leur était initialement dévolu en inscrivant cette reformulation sur l'agenda social, on pourra qualifier ce forum de « stimulateur ».

Cette seconde grille d'analyse nous paraît tout aussi importante que la première car elle permet l'évaluation de la politique publique concernée non plus en termes de thématisation, de programmation, de mise en œuvre et d'effets mais en termes d'instrument même.

Elle permet d'aborder l'adéquation de la mise en place de l'instrument « forum » en vue d'assurer les objectifs initiés par la politique publique.

En effet, ce qui complexifie la question posée par la politique menée jusqu'à présent concerne tant celle de la définition adéquate de la politique publique en question, telle que mise en évidence par Knoepfeler et al.²⁹⁴ que celle de l'adéquation même de l'instrument qui est proposé, c'est-à-dire, la mise en œuvre d'un forum. De plus, comme nous le verrons, il est important de compléter la grille d'analyse précisée par Knoepfeler et al.²⁹⁵ de celle de Lascoumes et Callon²⁹⁶ puisque le forum en soi est un lieu qui, par définition, envisage le processus décisionnel de manière relativement spécifique par rapport à d'autres politiques publiques, plus verticales. La grille d'analyse de Knoepfeler et al.²⁹⁷ ne suffit donc pas à appréhender la mise en œuvre et les effets d'un Forum national pour une politique à l'égard des victimes. La forme prise par le Forum national actuel est-il la meilleure pour répondre aux objectifs définis initialement ou au cours du temps par le monde politique ?

²⁹⁴ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*

²⁹⁵ *Ibidem*

²⁹⁶ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

²⁹⁷ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*

Conclusions

Le modèle d'analyse d'une politique publique, proposé par Knoepfel et al.²⁹⁸, est utile pour compléter l'analyse des premiers indicateurs d'évaluation de la mise en œuvre actuelle du Forum national pour une politique à l'égard des victimes récoltés durant cette recherche.

La grille d'analyse proposée par ces auteurs, centrée plus particulièrement sur la définition des objectifs, des moyens et des effets d'une politique publique va nous permettre de revisiter, de manière dynamique, les grandes lignes de ce rapport et, en particulier, la mise à l'agenda politique de la question du Forum national, les étapes de la définition de ses objectifs, de sa structure, de ses procédures de fonctionnement, de son public cible, de ses principaux bénéficiaires et de l'évaluation de ses effets en terme d'effectivité, efficacité, pertinence et efficience.

La seconde grille d'analyse, proposée cette fois par Lascoumes et Callon et al.²⁹⁹, va davantage nous permettre d'approfondir la pertinence de l'instrument « forum »³⁰⁰.

Les travaux de recherche que Lascoumes et Callon et al.³⁰¹ ont notamment mené sur les «forum hybrides» peuvent en ce sens utilement éclairer les logiques actuelles que suit le Forum national pour une politique à l'égard des victimes.

Lascoumes propose notamment différents modèles de forum («para-public», «univoque», «réceptacle», «intégrateur» «pluraliste», «créatif», «pluriel», «stimulateur» ...), s'articulant selon diverses dimensions et selon un continuum³⁰².

Cette grille de lecture, croisée avec les réflexions sur les modèles de politique publique en général, permettra de mieux problématiser les potentialités de l'instrument « forum » en tant qu'outil de politique publique, en ce compris en fonction de critères tels que l'effectivité, l'efficacité, la pertinence, l'efficience.

Si ces deux sources d'inspiration permettront dans un premier temps d'approfondir l'analyse de la mise en œuvre actuelle du Forum national, elles sont également utiles sur un plan prescriptif et normatif pour « penser » le futur du Forum.

Ainsi, sur le plan prescriptif, ces grilles peuvent aider à en définir plus adéquatement les objectifs, l'instrument ou la structure qui permettra de les réaliser, le public-cible et les bénéficiaires, les indicateurs d'évaluation de ses effets.

²⁹⁸ Idem

²⁹⁹ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

³⁰⁰ Voir également concernant l'étude des politiques publiques via leurs instruments, Lascoumes, P., Le Gales, P., *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences, 2004.

³⁰¹ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

³⁰² LASCOUMES, P., *op.cit.*

En particulier, elles sont susceptibles d'aider à clarifier certaines dimensions utiles à son institutionnalisation telles que:

- Quels doivent être les objectifs assignés au Forum ?
- Quel doit être son public-cible ?
- Quels doivent être ses bénéficiaires principaux ?
- Quelles procédures doivent en animer le fonctionnement ?
- Quelles doivent être ses relations avec d'autres instances qui concourent éventuellement à l'élaboration de cette politique ?
- Quels doivent être les indicateurs et procédures d'évaluation de son travail ?

Enfin, elles offrent l'occasion de s'interroger sur la pertinence en soi du « Forum » tel qu'il est constitué actuellement pour contribuer à l'élaboration d'une politique à l'égard des victimes.

Pour rappel, ce sont ces deux étapes (analytique et prescriptive) que nous proposons d'aborder dans les chapitres 2 et 3 de cette dernière partie du rapport.

Chapitre 2: Analyse du fonctionnement actuel du Forum national pour une politique à l'égard des victimes au regard de la grille d'analyse constituée

Introduction

Dans ce chapitre, nous proposons de réaliser, à l'aune de la grille d'analyse précédente, une analyse plus approfondie des résultats concernant le fonctionnement actuel du Forum national récoltés durant la recherche.

Pour ce faire, nous aborderons points par points les aspects développés dans le chapitre précédent.

Ceux-ci considéreront le Forum national à la lumière, d'une part, de sa thématisation en tant que problème politique, de son programme politico-administratif, de sa mise en œuvre et de ses effets et, d'autre part, de l'instrument « forum » même.

Il est important ici de bien situer le niveau de l'analyse : c'est bien de l'analyse de la politique publique visant à instituer un « Forum » qu'il s'agit et non de celle visant à définir et à mettre en œuvre un ensemble de dispositions et dispositifs à l'égard des victimes.

Le lien entre ces deux éléments (la pertinence de mise en œuvre d'un forum pour le développement d'une politique à l'égard des victimes) sera abordé dans le dernier chapitre de cette partie du rapport mais il est essentiel de garder à l'esprit qu'il s'agit d'un niveau ultérieur d'analyse.

1. Le Forum national à la lueur du cycle des politiques publiques : sa thématisation, son programme, sa mise en œuvre, ses effets

1.1. Le Forum national : thématisation d'un problème social en problème public

Revenir sur l'analyse des raisons évoquées par le monde politique pour mettre en place un Forum national est particulièrement importante pour éclairer, notamment, l'analyse de sa mise en œuvre et de ses effets ultérieurs.

Il est en effet important de rappeler que c'est dans la foulée de la première grande mise à l'agenda politique de la problématique des victimes des années 90, que l'idée de la mise en place d'un Forum national fut pour la première fois énoncée et discutée en 1993 par

certaines parlementaires siégeant au sein de la Commission justice de la Chambre des représentants³⁰³.

La problématique des victimes d'infractions pénales, initialement portée par des groupes de victimes qui ne s'étaient pas senties reconnues par le système et relayées par certaines associations subventionnées par les Communautés œuvrant dans le secteur de l'aide aux justiciables, est en effet avant tout devenue un problème politique central à partir des années 90. Elle sera ensuite soutenue de manière croissante par un vaste mouvement populaire et un intérêt politique largement partagé en leur faveur tout au long des années qui suivront³⁰⁴.

Mais en 1993, la question de la mise en place d'un Forum national fut abordée au Parlement dans la foulée d'autres questions adressées au ministre de la Justice Wathélet de l'époque concernant la problématique des victimes d'infractions auxquels certains parlementaires estimaient que trop peu d'attention était portée. Parmi ces questions, on retrouve : l'amélioration du fonctionnement du fonds d'indemnisation, la question de la mise en place de services d'accueil auprès des parquets, la ratification et la pertinence de la mise en conformité de la réglementation belge par rapport aux recommandations internationales³⁰⁵.

De la lecture des premiers documents parlementaires abordant cette initiative, il ressort que les arguments en faveur de la création de ce Forum ont insisté sur la nécessité de mettre en place *une politique cohérente* en faveur des victimes en raison, notamment, de l'éclatement des autorités possédant cette prérogative. Les Communautés mais aussi le Fédéral (police, justice) étaient en effet alors compétents dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes. Les parlementaires craignaient ainsi que les double-emplois, les manques de coordination, au niveau politique, mais aussi au niveau du terrain ne contribuent à une mise en œuvre qui, au bout du compte, nuirait aux victimes. En terme d'objectifs, outre l'objectif de concertation, figure également en filigrane dans ce premier document celui ayant trait l'élaboration d'une charte pour les victimes d'infraction ainsi que la possibilité pour ce Forum de s'attacher à évaluer la possibilité d'envisager de nouveaux dispositifs d'aide à l'intention de victimes d'infraction.

³⁰³ Chambre des Représentants de Belgique, *op. cit.* ;

³⁰⁴ LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VAN CAMP, T., (sld C.VANNESTE), *Rapport de recherche portant sur l'évaluation de la mise en place des dispositifs en faveur des victimes en Belgique*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et Criminologie, 2007 (disponible sur le site <http://incc.fgov.be>); LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VANNESTE, C. (eds.), *Quand le système rencontre les victimes. Premiers résultats d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes*, Gand, Academia Press, 2010 ; LEMONNE, A., « Images de la victime dans la politique à l'égard des victimes en Belgique », in *RDPC*, juillet-août 2011 ; LEMONNE, A., « L'existence d'une socialité vindicatoire ? Tentative d'analyse à partir du discours des victimes », in VANHAMME, F. (sld), « *JUSTICE !* » *Entre pénalité et socialité vindicatoire*, Erudit, 2012, pp. 79- 96.

³⁰⁵ Chambre des Représentants de Belgique, Législature 48, *Annales*, Commission de la Justice, Réunion publique du mercredi 12 mai 1993.

Comme nous le verrons à l'analyse de son programme politico-administratif, le contexte dans lequel le Forum s'est vu attribué ses premières missions recoupe d'ailleurs partiellement les autres intérêts de la politique à l'égard des victimes énoncées par les parlementaires à l'époque, lors de ces débats³⁰⁶.

Le concept du Forum national fut cependant assez peu élaboré lors des discussions parlementaires. Il ne fit d'ailleurs l'objet que peu de débats publics. Lors de ces débats, c'est avant tout l'idée d'une vaste « instance » de concertation, réunissant les Communautés et l'Etat fédéral mais aussi diverses instances constituant la politique à l'égard des victimes (le barreau, la magistrature, la police, les représentants des services d'aide...), susceptible d'évaluer et de proposer des initiatives en faveur des victimes, qui a été impulsée. Il s'agissait donc avant tout d'une instance regroupant un certain nombre d'experts administratifs, professionnels, travaillant en contact direct avec les victimes qui a été originellement lancée et non celle d'un forum ouvert vers la société civile en général et les victimes en particulier (cf. *infra*). De façon symptomatique, les parlementaires ont d'ailleurs utilisé alternativement le terme 'Forum' et le terme 'Conseil supérieur' ou 'Conseil national'.

1.2. Evaluation de son programme politico-administratif

Très vite après l'adoption de la motion au Parlement, le Ministre de la justice de l'époque (Wathelet) évoqua la création d'un futur Forum national, en réaffirmant son objectif général de réflexion et de coordination par rapport à la politique à l'égard des victimes.

Il précisait les objectifs suivant :

- dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives fédérales et régionales en matière de victimes d'infractions ;
- examiner le contenu des réglementations et initiatives belges au regard des conventions, des traités, des directives et des recommandations internationales ;
- formuler des propositions pour améliorer le sort de la victime dans le droit pénal et au cours de la procédure judiciaire, pour améliorer leur première prise en charge, un meilleur accueil, une aide plus efficaces et pour améliorer la coordination entre les initiatives fédérales, communautaires et régionales ;
- établir une charte de la victime³⁰⁷.

Un président ainsi que différentes instances (politico-administratives et associatives) furent alors désignées pour constituer ce Forum³⁰⁸.

³⁰⁶ Comme celui d'examiner le contenu des réglementations et initiatives belges au regard des conventions, des traités, des directives et des recommandations internationales.

³⁰⁷ Voir notamment à ce propos : Chambre des Représentants de Belgique, Législature 48, *Questions et réponses écrites*, n°0323, 27 juin 1994, p. 11600.

³⁰⁸ Pour rappel, lors de son installation officielle, en 1994, 15 instances ont été désignées pour y siéger. Depuis, sa composition s'est élargie. Le Forum compte aujourd'hui 35 instances représentées. Parmi celles-ci, se retrouvent une grande proportion d'instances politico-administratives (représentants de cabinets ministériels, représentants d'administrations étatiques, représentants d'associations prenant en charge les

Néanmoins, il est important de rappeler que, en l'occurrence, ce programme n'a été créé sur base d'aucun fondement juridique. Cette structure n'a en effet été coulée dans aucun texte réglementaire.

Depuis sa création, le programme politico-administratif du Forum a bien été retravaillé, mais de manière ponctuelle et relativement informelle, au gré des intentions de certains ministres de la Justice seulement (alors qu'on aurait pu imaginer qu'il aurait pu l'être conjointement par différents ministres ayant la compétence des victimes dans leur attribution) qui ont de temps à autre insisté sur certaines de ses missions/objectifs, en fonction de l'évolution de la politique à l'égard des victimes et de l'agenda politique du moment. Ainsi, se sont rajoutés aux missions initialement attribuées au Forum, les missions d'évaluation des accords de coopération créés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes, d'avis et de recommandations, d'évaluation de l'approche orientée vers la réinsertion des auteurs et des victimes³⁰⁹.

Selon Knoefpel et al.³¹⁰ un programme politico-administratif se doit idéalement de définir des actes intermédiaires de politique publique, comme des plans d'actions permettant notamment de situer le périmètre géographique et social de la politique publique. S'il s'agit bien, sur le plan géographique, d'un Forum national, et sur le plan social, d'un forum essentiellement voué à traiter des victimes d'infractions pénales, la recherche a montré qu'il n'a pas existé formellement de plans d'actions permettant de sérier les initiatives du forum en vue d'atteindre ses multiples objectifs. En effet, les objectifs se sont surtout cumulés, rajoutés avec le temps, sans que l'approche ait été rationnellement redéfinie, que des priorités aient réellement été données.

Enfin, le programme politico-administratif a donné peu d'indications, en soi, sur l'arrangement politico-administratif même, c'est-à-dire sur les processus de décision et l'organisation administrative du Forum national ainsi que sur ses relations avec d'autres instances.

victimes) et quelques représentants du monde scientifiques (3) et associations de victimes (2). En moyenne, une vingtaine de personnes participent aux réunions du Forum national. Lors de son installation, un président a été désigné et des membres de l'administration du ministère de la Justice se sont vus confier la mission de secrétariat. En septembre 2004, le Forum national s'est vu octroyer des moyens pour la création d'un secrétariat propre. Ces moyens ont permis l'engagement de deux secrétaires. Ce secrétariat est attaché structurellement à la DG Maisons de justice depuis 2007. Il réalise cependant ses missions sous l'autorité fonctionnelle du président du Forum national.

³⁰⁹ Pour rappel, en 1996, par exemple, suite aux révélations de l'affaire Dutroux, le ministre de la Justice S. De Clerck insista sur la mission d'avis et de recommandations du Forum national. En 1999, le ministre de la Justice T. Van Parys insista sur sa fonction d'évaluation. Cette fonction avait entre temps été expressément attribuée au Forum national par les accords de coopération en matière d'aide aux victimes (en particulier par l'accord de coopération flamand, le seul à avoir été signé jusqu'à présent). Il mettra aussi l'accent sur l'attention à porter aux textes et développements prenant place sur le plan international et par rapport à une politique orientée vers la réinsertion des victimes et des auteurs.

³¹⁰ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op. cit.*, pp. 165 et ss.

Il offre peu de clarté également sur la production des actes finaux (*outputs*) qui doivent émaner de cette instance, sur son groupe-cible ainsi que sur ses bénéficiaires finaux.

C'est ce que révèle, en grande partie, l'analyse de sa mise en œuvre à partir du discours des acteurs qui y participent et des procès verbaux des réunions du Forum, sur laquelle nous allons brièvement revenir dans la section qui suit.

Or, de tels plans d'actions auraient permis de fixer des priorités dans le temps, dans l'espace, entre les différents groupes sociaux qui participent à l'application du programme de politique publique.

Ce cadre, ou plutôt ce manque de cadre, invite donc à s'interroger :

- Quels sont les objectifs du Forum ? Etablir une politique à l'égard des victimes ? Aider à l'appliquer de façon concertée ?
- Que doit produire le Forum et quand ? Des plans stratégiques ? Des rapports d'évaluation ? Des recommandations ?
- Quel est son groupe-cible ? les membres qui participent directement au Forum ? le politique (l'exécutif ou le législatif) ? les médias, le public, les victimes, les professionnels ?
- Qui doit faire partie de cet arrangement politico-administratif ? Les politiques ? Les administrations ? Les associations d'aide aux victimes ? Les groupes de victimes ?
- Quels en sont les bénéficiaires finaux ? Le politique ? Le législatif ? L'exécutif ? Les victimes elles-mêmes ?
- Quel est l'impact attendu par les activités du Forum ?

1.3. Evaluation de la mise en œuvre de la politique publique

Il est avéré aujourd'hui que rares sont les politiques publiques qui répondent de manière linéaire et sans écarts aux objectifs et aux structures définis à l'origine par le programme et l'arrangement politico-administratif. L'analyse de leur mise en œuvre constitue donc, pour toute évaluation d'une politique publique, même très définie *a priori*, une étape indispensable.

Dans le cas qui nous occupe, l'analyse de la mise en œuvre (c'est-à-dire l'ensemble des décisions, processus, activités, réalisés par des acteurs publics, para-étatiques et privés qui appartiennent à l'arrangement politico-administratif d'une politique publique) du Forum national se révèle d'autant plus importante à réaliser que seules des lignes directrices très larges et générales ont été apportées par le politique concernant les objectifs et le cadre de fonctionnement de ce forum.

L'étude de la mise en œuvre de l'instrument 'Forum national', au travers d'entretiens avec ses membres et de l'analyse de ses procès-verbaux de réunions plénières, constituant l'essentiel du contenu de ce rapport, nous proposons seulement d'en reprendre les aspects qui nous paraissent essentiels dans cette partie de l'analyse. L'intérêt ici est en effet

d'avantage de les envisager dans leurs rapports à d'autres dimensions déterminées dans le schéma du cycle d'une politique publique précisé par Knoepfel et al.³¹¹ que de les ré-analyser en soi. Les dimensions plus précises ayant été développées dans les conclusions intermédiaires de ce document, nous renvoyons le lecteur vers ces conclusions pour l'approfondissement de chacune d'entre elles.

1.3.1. La production du Forum national : extension et affaiblissement des objectifs

Pour ce qui concerne la dynamique de définition et de fonctionnement du Forum, rappelons donc simplement que face, à la fois, à l'augmentation (voir notamment les objectifs rajoutés au cours du temps par les Ministres de la justice et les accords de coopération) et au manque de degré de précisions de certains objectifs définis dans le programme politico-administratif, des objectifs se sont affaiblis. D'autres par contre (parfois opérationnels) ont été rajoutés au cours des années de fonctionnement du Forum, par ses membres eux-mêmes³¹².

Si les processus et les enjeux qui ont conduit à l'extension/affaiblissement de ces missions mériteraient certainement encore des compléments d'analyse³¹³, on peut souligner qu'aux missions d'avis et de recommandations qui étaient présentes dès le début dans les objectifs énoncés pour le Forum national (et pour ce qui concerne la mission d'évaluation, renforcée par sa mention dans l'accord de coopération flamand) et tournées vers les acteurs politiques (ministres, représentants du Parlement,...) se sont en effet rajoutés, selon les personnes interrogées, un certain nombre d'autres objectifs. Si lors de son implémentation, le Forum s'est attaché à développer un plan stratégique pour une politique en faveur des victimes d'infraction, une Charte pour la victime d'infraction ainsi qu'à formuler des avis et recommandations par rapport aux projets en expansion dans le champ de la politique à l'égard des victimes, tant l'analyse des PV que celle des entretiens, ont montré que des discussions de plus en plus nombreuses ont été portées au cours du temps sur des événements ou autres « produits » améliorant la visibilité du Forum (réalisations concrètes –site Internet, DVD, brochures- ou événements organisés par le Forum - journées d'étude, évaluation...). Ceux-ci semblent à première vue davantage orienter l'impact du Forum sur le terrain même d'une meilleure mise en œuvre concrète de la politique à l'égard des victimes : la coordination et la collaboration entre les différents partenaires administratifs et professionnels du Forum ; la réponse aux besoins du terrain ; la sensibilisation et l'information des professionnels, des victimes, du public en général (et paradoxalement du politique). Cela étant dit, l'analyse des entretiens a montré que tous les membres du Forum rencontrés n'estiment pas cette réorientation

³¹¹ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, p. 125.

³¹² En effet, aux yeux des membres du Forum, rappelons que les objectifs les plus importants que poursuit actuellement ce dispositif sont : la concertation ; les missions d'avis et de recommandation ; la signalisation des problèmes rencontrés sur le terrain ; la réponse aux besoins du terrain ; la coordination et la collaboration avec les partenaires ; l'implication dans la négociation/l'évaluation des accords de coopération ; la sensibilisation, l'information du politique, des professionnels, des victimes et du public en général.

³¹³ Notamment *via* une analyse plus fine des procès-verbaux de réunions plénières et de réunions de groupes de travail au sein du Forum.

heureuse, certains estimant qu'il serait davantage utile de conserver une visée politique, de mémorandums, recommandations et avis. Le Forum en tant qu'outil d'avis et de recommandations semble par ailleurs avoir pris une position de plus en plus réactive par rapport aux initiatives de réformes touchant au domaine de la politique à l'égard des victimes. L'analyse des procès-verbaux montre également que le suivi des dimensions internationales est, actuellement, peu développé, même si cette carence préoccupe le Forum. Enfin, compte-tenu de la situation du Forum, l'énergie déployée par le Forum s'est davantage portée, ces dernières années, sur son statut ou plutôt, son absence de statut. Là aussi, des analyses complémentaires mériteraient d'être développées en vue de comprendre réellement les intentions des acteurs composant le Forum lorsqu'ils souhaitent orienter les objectifs du Forum vers plus de lien avec le terrain. Des justifications ont été données par certains acteurs du Forum lors d'une réunion de présentation des résultats de la recherche : des demandes ont émané du terrain même et il était difficile aux membres du Forum national d'établir des relations satisfaisantes avec le politique.

Face aux multiples objectifs aujourd'hui poursuivis, les membres rencontrés lors de la recherche ont souvent mentionné les difficultés de rencontrer l'ensemble de ces objectifs en raison du manque de moyens au niveau du personnel à savoir, l'absence de statut pour le personnel du Forum et la manière dont les moyens sont gérés. Si le manque de moyens financiers a pu être souligné (bien que les avis des membres interviewés soient très variés à cet égard, certains estimant que ces moyens sont suffisants...), davantage d'unanimité s'est dégagée concernant les difficultés liées au statut du Président et à celui du personnel du secrétariat. Les carences de définition du nombre et des compétences des personnes à engager au sein d'un secrétariat (ou cellule stratégique) du Forum compte-tenu du nombre important d'activités qui sont (ou devraient) être développées ont en particulier été mises en évidence lors des entretiens. Si l'attribution au Forum de deux personnes attachées au secrétariat a constitué un tournant décisif au niveau des réalisations du Forum, certains estiment que le secrétariat (ou la cellule stratégique) devrait « en faire plus ». Il devrait notamment être apte, par exemple, à réaliser un certain nombre de tâches en préparation des réunions du Forum (*cf. infra*- modèles de réformes proposés par les membres). L'exemple des membres du Forum à qui il revient de réaliser le travail de fond sans disposer du temps nécessaire en raison de leurs activités connexes ; la présence irrégulière de certains membres du Forum ont également été cités à de nombreuses reprises comme des difficultés inhérentes à la gestion des différents objectifs. En outre, plusieurs personnes interrogées ont mis en évidence le fait que certaines activités sont souvent développées en priorité en raison de l'actualité et du contexte politique, des moyens octroyés au secrétariat ou encore du budget dont dispose le Forum. Enfin, le manque de statut pour le Forum en général a été souligné (et en particulier le fait qu'il implique la participation volontaire des membres, notamment celle du politique) pour expliquer que certains objectifs sont davantage rencontrés que d'autres. Par rapport à ce dernier aspect, le manque de reconnaissance publique du Forum fait craindre à certaines personnes rencontrées, une démotivation.

1.3.2. La composition et les processus d'échange et de décision du Forum

L'analyse a montré que partant d'une définition politique très succincte de la composition du Forum national (pour rappel, le ministre de la Justice Wathelet avait simplement précisé que le Forum devait être un lieu de rencontre et de réflexion entre, d'une part, les représentants des administrations, et, d'autre part, ceux des parquets, des services de police, de la gendarmerie et des associations d'aide aux victimes, sans préciser davantage les règles de fonctionnement décisionnelles de cet organe, ni les liens à établir avec d'autres organes), ce dernier est aujourd'hui composé plus largement que ne le préoyaient ces premières indications.

En font également partie les représentants des Cabinets ministériels (ils ont toujours été présents mais sont particulièrement invités à y participer par les membres du Forum en vue d'améliorer, semble-t-il, la sensibilisation du politique aux enjeux de définition et de mise en œuvre) ainsi que des associations représentantes de victimes.

Quant aux règles de fonctionnement du Forum (les règles de désignation et des membres, les règles décisionnelles au sein du Forum), celles-ci n'ont jamais été définies par le programme politico-administratif et restent actuellement imprécises. Il est cependant ressorti de l'analyse des procès-verbaux des réunions du Forum et des entretiens avec ses membres que le Forum fonctionne selon quelques règles tacites depuis un certain nombre d'années déjà : des réunions tous les deux mois, des décisions prises par consensus en séances plénière, la formation de groupe de travail, sur base volontaire, sur des questions spécifiques... Notons que certains membres du Forum ne se disent néanmoins pas toujours conscients de règles décisionnelles en cours au sein du Forum. Des entretiens et de l'analyse des procès-verbaux, il ressort par exemple un certain flou dans la connaissance/interprétation de la procédure d'intégration de nouveau membres du Forum. Le choix de l'intégration de l'une ou l'autre association représentante de victimes ne semble, notamment, pas claire pour certains membres du Forum. Les membres estiment d'ailleurs que le processus d'intégration n'est pas toujours suffisamment transparent, parfois court-circuité, entre autres, par les décisions politiques prises en dehors du Forum. Plusieurs personnes rencontrées ont ainsi insisté sur la nécessité de déterminer des critères objectifs et une procédure claire. Des réticences ont aussi été amenées par rapport au problème potentiel de la « double casquette » portée aujourd'hui par le Président du Forum (qui peut potentiellement être nommé parmi les représentants des organisations prenant potentiellement part au Forum). Ont aussi été soulignées les difficultés liées à la « double casquette » des représentants du Forum en général, et des représentants des ministres (de la Justice) en particulier. Certains de nos répondants estiment en effet difficile de se sentir, à cent pour cent, membre du Forum national dans ces conditions. Cette situation donne lieu, des dires des personnes rencontrées, à des conflits d'intérêts et/ou à des ambiguïtés dans les positions défendues par les membres. Elle peut également impliquer des restrictions dans la parole ou l'engagement des membres en raison de leur appartenance à un service ou l'autre et à sa soumission à une hiérarchie. Les représentants des ministres (de la Justice), en particulier, peuvent se retrouver dans une position délicate lorsqu'ils demandent au Forum de rédiger un avis et participent à sa

rédaction et à son approbation par la même occasion. En outre, s'il semble exister des « rapports de pouvoir » parmi les membres et autorités présentes au Forum et si cette situation est souvent identifiée par les acteurs à des atouts personnels d'expertise, d'engagement/implication, de statut ou d'autorité, elle est aussi liée, nous semble-t-il, au type d'organisation ou d'autorité que représente le membre au sein du Forum national. Ainsi, le représentant du ministre de la Justice aurait, à ce jour, plus de poids dans les décisions tout comme certains membres de l'organisation judiciaire. Ces constats mériteraient néanmoins des compléments d'analyse et d'autres modes de récolte d'information. Enfin, la procédure de mise à l'agenda des thématiques et activités reste peu claire. Les membres eux-mêmes ont d'ailleurs avoué leur méconnaissance sur le sujet. Selon certains, les thématiques n'émanent que peu d'une demande des membres eux-mêmes. Enfin, bon nombre de personnes rencontrées ont soulevé la difficulté de réunir de nombreux membres, de différentes régions, de différents circuits professionnels, de langues différentes, d'avoir une bonne idée de qui est qui dans les discussions ; de se comprendre (en fonction de barrières linguistiques, de connaissance, de cadre théorique et pratique de référence). Tous les membres ont néanmoins été d'avis que la diversité au sein du Forum est une richesse, même si elle implique une difficulté de « mélanger » politique et terrain.

Ces différents éléments relatifs au choix des objectifs, à la structure du Forum et à ses règles de fonctionnement nécessitent donc, sans aucun doute, une réflexion avant d'institutionnaliser cet organe de manière cohérente.

Nous reviendrons cependant dans les conclusions de ce rapport sur certaines questions qui mériteraient d'être encore adressées en vue de mieux comprendre la mise en œuvre du Forum national tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent.

1.4. Evaluation des effets d'une politique publique

Bien que les membres du Forum interrogés se soient déjà exprimés sur les effets du Forum national³¹⁴, leur analyse nécessite, comme nous l'avons mentionné précédemment dans ce rapport, une problématisation spécifique.

En effet, si on considère la grille de lecture alimentée par les travaux de Knoepfel et al.³¹⁵ diverses questions peuvent être posées par rapport aux effets du Forum national, qui dépassent celles mentionnées spontanément par les membres du Forum lors des entretiens. Ces questions impliquent : le Forum est-il efficient ? Est-il effectif ? Est-il efficace ? Est-il pertinent ? Est-il adapté à la résolution du problème à résoudre ?

³¹⁴ Selon certains membres du Forum, les avis et recommandations du Forum ont trop peu d'autorité. D'autres, par contre, estiment que le Forum est pris au sérieux et que certains de ses avis ont eu du poids. Enfin, certains estiment qu'une confiance a pu être acquise, au cours du temps, notamment en ce qui concerne l'organisation d'événements.

³¹⁵ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, pp. 242 et ss.

Par rapport à ces différents critères, on peut émettre l'opinion que, d'une certaine façon, le Forum national a été un organe très efficient ou, qu'en d'autres termes, il a mis en œuvre un nombre conséquent d'actions au regard des moyens qui lui ont été alloués, notamment sur le plan budgétaire. On a d'ailleurs vu le nombre de ses actions concrètes augmenter avec le temps en raison de l'engagement de deux personnes assurant le secrétariat du Forum. Cette efficience a cependant pu être maintenue également grâce au surcroît d'investissement en temps de certains membres du Forum, en plus de leurs activités officielles.

Quant à l'effectivité (la manière dont le comportement des groupes-cibles de la politique s'est vu modifier suite à la mise en œuvre de la politique) et l'efficacité du Forum (soit l'impact du Forum sur les bénéficiaires finaux de cette politique), il est important de noter qu'il est difficile de se prononcer sur ces aspects. Les objectifs ont évolué au cours du temps et les contours du groupe-cible et des bénéficiaires finaux du Forum n'ont jamais été réellement définis ni dans les documents politiques, ni par le programme politico-administratif, ni lors de la mise en œuvre du Forum.

A la lecture des objectifs, diverses interprétations sont envisageables quant au groupe-cible du Forum. D'une part, il peut être restreint aux acteurs siégeant au sein du Forum national qui, par leur implication directe dans les travaux du Forum, voient leur comportement modifié. Les bénéficiaires finaux de la politique (la mise en place d'une concertation entre divers membres en charge de la définition de la politique à l'égard des victimes) sont alors tous les acteurs extérieurs au Forum, qui sont touchés par les actions du Forum. Compteraient parmi eux: le politique en général (en ce compris les assemblées législatives), le public, les médias, les victimes...

Une autre interprétation consiste à considérer que le groupe-cible du Forum est constitué de tous les acteurs contribuant à la politique à l'égard des victimes : ce dernier serait alors plus large que celui précisé précédemment. Il comporterait les membres du Forum mais aussi le politique en général, les professionnels de la politique à l'égard des victimes, les médias, le public en général. Les bénéficiaires finaux en seraient les victimes seules.

Sans que nous puissions trancher avec certitude qui appartient au groupe-cible et qui appartient aux bénéficiaires finaux (et c'est bien une question qu'il serait nécessaire de préciser lors d'une institutionnalisation, notamment si on veut à terme en mesurer les effets), pour ce qui nous concerne, et en vue d'éclairer l'analyse qui suit, nous opterons pour la première interprétation.

Dès lors, par rapport à l'impact de la politique publique considérée sur le groupe-cible, l'analyse des procès verbaux a bien montré que le Forum réunit bien aujourd'hui des acteurs provenant d'horizons divers. Les discours des acteurs a également montré que bon nombre des membres siégeant au Forum semble y trouver une plus-value par rapport à leur propre travail même si l'apport consisterait davantage encore aujourd'hui, selon eux, en un échange d'information. La recherche a par ailleurs révélé que par rapport aux objectifs/missions que doit remplir le Forum, la mission d'avis et de recommandations,

pourtant considérée par les textes et par les discours des acteurs comme une mission primordiale, est aujourd'hui trop réactive et ce, malgré les nombreux liens que le Forum a tenté de tisser avec les arènes politiques, administratives et de terrain. Il semble que cette situation soit liée à une augmentation des demandes adressées au Forum d'une part, et à l'ampleur du travail nécessaire pour établir une réponse du Forum d'autre part. Ces dimensions expliqueraient le fait que Forum n'ait plus suffisamment de temps à consacrer à d'autres thématiques. Le suivi des recommandations internationales a quant à lui aussi été délaissé même si cette situation préoccupe certains membres du Forum. Enfin, la rédaction de la Charte pour la victime d'infraction fut réalisée en 1998, réduisant de fait, à moins d'une révision annuelle du texte, le Forum national d'une de ses missions initialement établie. Néanmoins, il est intéressant de constater que l'action du Forum a eu une effectivité dans des domaines non initialement prévu dans le cadre de ses missions. On citera par exemple, l'impact qu'a pu avoir l'existence du Forum national dans la conception (de protocoles) d'accords de coopération. Si ces accords ne sont toujours pas signés entre l'Etat Fédéral et la Région Bruxelloise et entre l'Etat Fédéral et la Région wallonne, il semble que le Forum ait pu contribuer à la passation de protocoles d'accord en la matière. Selon diverses personnes interrogées, le Forum s'est trouvé largement mobilisateur à ce sujet, réunissant sans conteste une expertise importante. Il en va de même dans le champ de l'évaluation des accords de coopération et dans celui de la création d'outils concertés de sensibilisation et d'information à l'égard des professionnels du terrain, des médias, du politique, du public et des victimes en général.

Peu d'information a pu être récoltée cependant quant à l'efficacité des actions du Forum. Le Forum n'a en effet que peu été en mesure d'évaluer son action auprès de ses bénéficiaires finaux de la politique. Notre propre recherche n'a pas permis, elle non plus, de par sa méthodologie et le temps qui lui a été imparti, de s'intéresser à cette question.

Notons simplement que le Forum a pris part étroitement à la conduite d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes au regard des expériences et attentes des victimes elles-mêmes. Dans ce cadre, un grand nombre d'autorités, de professionnels ayant compétence dans le champ de la politique à l'égard des victimes et de victimes ont été observés et interviewés. Les conclusions de la recherche ont mis en évidence divers constats et en particulier sur les conséquences que peuvent avoir sur le soin porté aux victimes, la structuration complexe de la politique à l'égard des victimes, son centrage sur le pénal en général et sur les services d'assistance, d'accueil et d'aide en particulier, ainsi que son évolution dans un cadre managérial plus large. Les résultats de la recherche ont notamment mis en évidence l'importance pour les victimes et les professionnels d'avoir une information cohérente par rapport à la politique à l'égard des victimes (éclatée entre diverses autorités, institutions, professionnels)³¹⁶. S'il est difficile de

³¹⁶ Voir à ce propos : LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VAN CAMP, T., (sld C.VANNESTE), *Rapport de recherche portant sur l'évaluation de la mise en place des dispositifs en faveur des victimes en Belgique*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et Criminologie, 2007 (disponible sur le site <http://incc.fgov.be>); LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VANNESTE, C. (eds.), *Quand le système rencontre les victimes. Premiers résultats d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes*, Gand, Academia Press, 2010.

comprendre aujourd'hui quelles sont/ont été les retombées des résultats de cette recherche sur les avis et recommandations formulées par le Forum, des outils en termes de sensibilisation, d'information et de formation du public et des professionnels ont été développés ces derniers temps, notamment depuis la création du secrétariat du Forum. Il serait donc intéressant de voir *a minima* dans quelle mesure ces outils d'information/sensibilisation qui sont travaillés par le Forum national contribuent à faciliter le travail des professionnels et le parcours des victimes. De la même manière, il serait intéressant d'observer dans quelle mesure les avis, recommandations, mémorandums ont pu avoir une influence sur l'adoption et les discussions lors de projets/propositions de lois, circulaires... émis par les différentes instances législatives et/ou exécutives, sans oublier que lors des entretiens avec les membres du Forum national, il a été fait référence, à plusieurs reprises, au manque d'obligation de consulter le Forum pour avis. Diverses raisons plus générales ont cependant déjà été évoquées par les membres du Forum national expliquant leur crainte du manque d'effet des actions du Forum national sur les décisions rendues par le monde politique en général : le manque de priorité accordé par le monde politique à la politique à l'égard des victimes en général ; l'existence d'autres canaux de communication et d'autres structures de concertation (même si des membres du Forum font également partie de ces autres canaux de communication ou structures de concertation); l'impact d'autres organisations, non représentées au Forum, sur la politique à l'égard des victimes; le manque de visibilité et de connaissance du Forum de la part du monde extérieur ; le manque d'institutionnalisation du Forum (rendant notamment sa consultation et l'impact de ses avis non contraignants) ; le lien peu clair entre le Président du Forum et les ministres (de la Justice), voire entre le Forum et le pouvoir législatif. En outre, pour ce qui concerne les effets des actions du Forum sur d'autres bénéficiaires substantiels des actions du Forum, l'impact du Forum sur les décisions des professionnels (via notamment son impact sur les conseils d'arrondissement), sur les médias, sur le public en général devraient être mises en œuvre.

Certains soulignent la nécessité d'un éventuel co-financement du Forum par les différentes autorités ayant une compétence en matière de politique à l'égard des victimes.

Enfin, la pertinence de la mise en place d'un Forum pour atteindre les objectifs de politique publique qui lui ont été fixés nécessite d'être adressée. Pour approfondir cette question, il nous semble cependant nécessaire de prolonger l'analyse en faisant un détour par la grille de lecture proposée par Lascoumes (1998) sur les forum hybrides. Elle nous permettra de mieux comprendre le potentiel et les diverses facettes du Forum national et de positionner sa pertinence par rapport au problème public à résoudre.

2. Le Forum en tant qu'instrument de politique publique : quel type de Forum hybride ?

Par rapport à la seconde partie de notre grille d'analyse s'intéressant plus particulièrement au type de Forum auquel correspond le Forum national, divers constats assez simples permettent d'éclairer ses potentialités et enjeux dans la mise en place de la politique à l'égard des victimes en Belgique.

Pour ce faire, on peut situer dans un premier temps le Forum national au sein de la typologie formulée par Lascoumes³¹⁷.

Le Forum national tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent a constitué, avant tout, un forum para-public. Il n'a en effet jamais été réellement question, comme c'est le cas d'autres forums hybrides; de déléguer une compétence d'évaluation, de problématisation et de recommandation politique à des acteurs autres que des (représentants d'élus) et des experts (que ceux-ci soient administratifs, de terrain et universitaires). De plus, le Forum a été jusqu'à aujourd'hui essentiellement restreint à des représentants déjà connus et légitimes dans le secteur, désignés par l'autorité politique. Il est à noter que, à l'initiative du Forum même, la participation a cependant été étendue progressivement à de nouveaux acteurs, plus marginaux, comme certaines associations de victimes, par exemple. Mais cette possibilité est pour le moment peu utilisée et reste, en tout cas, emprunte de prudence. Les règles pour la désignation de nouveaux membres n'est pas non plus très claire, comme l'ont mentionné différentes personnes interrogées durant la recherche.

Il a également été jusqu'à présent un forum « réceptacle », c'est-à-dire un lieu où les participants partagent des savoirs existants sans avoir l'opportunité de les remettre souvent en cause fondamentalement. En effet, les personnes membres du Forum national (représentants des élus et experts) se sont essentiellement attelés à partager une connaissance à partir de points de vue définis dans les grandes lignes par la politique officielle à l'égard des victimes et à partir de leur propre expérience de la mise en œuvre concrète des dispositifs à l'égard des victimes. Si la confrontation de ces différents points de vue et connaissances constitue en soi un élément important et intéressant de constitution d'un nouveau savoir, plus collectif et commun, il nous a semblé qu'il n'avait existé jusqu'à présent que peu de démarches interactives, discutant de manière critique ces savoirs, notamment au regard de leur impact sur les bénéficiaires de cette politique. Il existe entre autre peu de ressources allouées pour la contre-expertise et de productions de nouveaux savoirs (forum « inventeur »). Certaines dimensions de l'activité du Forum national ont néanmoins été dans ce sens. Comme cela a été le cas à l'occasion, notamment, de certains événements organisés par le Forum (conférences) ou lorsque le Forum s'est trouvé parmi les initiateurs ou lieux de présentation de résultats de recherches scientifiques. Mais ces initiatives sont restées jusqu'à présent relativement

³¹⁷ LASCOUMES, P., *op.cit.*

ponctuelles. De surcroît, on peut se demander si le Forum n'est pas devenu, au fil des ans, de plus en plus « techniciste » : la réalisation de brochures, de dvd, d'informations à l'égard des professionnels, des victimes et du public.

Le Forum national vise également davantage à intégrer les parties prenantes dans une vision consensuelle (forum « univoque ») plutôt que de rendre visibles les désaccords et les conflits (forum « pluriel »). En attestent, à divers égards, certains produits du Forum tels que les avis et recommandations, les brochures, les DVD d'informations. Ceux-ci consistent en effet à transmettre à l'extérieur une vision univoque, consensuelle sur la politique à l'égard des victimes alors qu'on pourrait imaginer, compte-tenu des positions diversifiées des acteurs qui le composent, qu'une vision davantage plurielle des enjeux et des stratégies de ces derniers puisse se faire entendre. La valorisation d'une vision consensuelle comporte bien entendu l'avantage d'offrir une vision unique et cohérente au politique et au public, mais ceci se fait, nous semble-t-il, au détriment de la prise en compte d'un certain nombre de voix dissidentes qui pourraient peut-être, à un certain stade, et moyennant des procédures particulières, davantage être entendues. Parmi les représentants présents au Forum, certains acteurs peuvent d'ailleurs davantage que d'autres être considérés comme porteurs des projets et idées du Forum : en raison de leur trajectoire d'expérience personnelle mais aussi de leur position centrale dans la structure actuelle de la politique à l'égard des victimes. On ne saurait non plus oublier les problèmes que pose l'idée de prise de positions consensuelles, alors que siègent notamment au sein de ce Forum les autorités en place. Elles ont mentionné leur difficulté à être à la fois parties prenantes des avis et recommandations du Forum et parties informées : demander des avis et se prononcer sur ces mêmes avis est une position peu tenable pour les représentants des cabinets ministériels en place. Ce constat nécessiterait que les fonctions du Forum national, la méthodologie de travail utilisée, ainsi que la position respective et le sens de la participation des différents acteurs qui y prennent place, soient clarifiées.

Enfin pour les acteurs l'essentiel est encore pour beaucoup d'entre eux, essentiellement, de participer (forum « intégrateur ») plutôt que de s'emparer du problème qui leur est posé pour le reformuler et éventuellement déborder du cadre qui leur est initialement dévolu en inscrivant cette reformulation sur l'agenda social (forum « stimulateur »). Un certain nombre d'acteurs prenant part aux travaux du Forum ont, par exemple, énoncé le caractère essentiellement informatif que cet organe représente pour eux. Cette plus-value n'est pas des moindres dans le contexte institutionnel et politique belge qui voit les compétences à l'égard des victimes « éclatées » entre un nombre considérable d'autorités politiques, d'instances administratives, judiciaires, associatives et qui concerne un nombre important de types de victimes (pour rappel, la politique en faveur des victimes comprend un volet « généraliste » et des volets « spécialisés » à certains types de victimes). La tenue des réunions du Forum national semble ainsi stimulante pour bon nombre de personnes qui y sont présentes : pour les experts administratifs qui peuvent ainsi y acquérir une vision des développements politiques (et notamment motiver et conseiller, de concert, le politique à rédiger, signer et évaluer les accords de coopération) et d'autres secteurs de la politique à l'égard des victimes ; pour les politiques qui utilisent le Forum pour s'informer des développements de terrain et acquérir une vision des

développements de cette politique ; pour les experts extérieurs enfin, qui peuvent, en ce lieu, obtenir une vision relativement centralisée des développements majeurs en ce domaine et tenter de s'y situer. Si les recommandations et les avis sont toujours considérés comme une des prérogatives essentielles octroyées au Forum national, et si la mise en place d'un plan stratégique pour une politique à l'égard des victimes a fait partie des premières initiatives du Forum national, il s'oriente apparemment de plus en plus à présent vers des recommandations et avis « réactifs » par rapport à des positions prises en dehors de lui. Il se dirige, d'autre part également, de plus en plus vers la mise en œuvre de moyens en vue de mettre en œuvre la politique à l'égard des victimes telle qu'elle a été pensée initialement (notamment via des outils d'information à l'égard du politique, des médias, du public et des victimes). Dans ce contexte, et compte-tenu des moyens disponibles, peu de temps est accordé au questionnement sur la politique à l'égard des victimes même, si ce n'est lors d'événements ponctuels ou de suivi de recherches scientifiques. Ces questions pourraient pourtant inclure : quels types de victimes cette politique doit-elle viser, quels sont les dispositifs ou initiatives qui seraient potentiellement mieux à même de répondre aux attentes de toutes les victimes, quelles sont les attentes des victimes par rapport à ces dispositifs ? Comment ces dispositifs fonctionnent-ils effectivement ?

Après avoir situé, dans ses grandes lignes, le fonctionnement actuel du Forum national à l'égard des victimes, nous allons à présent passer en revue les différents modèles tels qu'ils ont été suggérés par les membres du Forum. Nous tenterons de dégager les logiques vers lesquelles ils tendraient si on prenait l'option d'en implémenter l'un d'entre eux, avant de conclure sur la pertinence de valoriser certains aspects de ces différentes structures pour veiller à assurer, en Belgique, le meilleur développement possible de la politique à l'égard des victimes.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous nous sommes attachées à décrire les arguments qui ont mené progressivement à l'installation et à la constitution d'un Forum national pour une politique à l'égard des victimes. Nous nous sommes aussi attelées à mieux comprendre ses enjeux au travers de critères d'efficience, d'effectivité, d'efficacité et de pertinence d'une part, et à l'aune de travaux théoriques sur les Forums hybrides, d'autre part.

Les objectifs, la composition et le fonctionnement du Forum national sont, selon nous, révélateurs de certaines dimensions caractéristiques de la politique en faveur des victimes dans notre pays.

En effet, face aux revendications diffuses de certaines victimes dont la voix se faisait entendre publiquement, face aussi au montage politique et institutionnel complexe dans lequel les dispositifs pour les victimes se sont progressivement insinués dans notre pays ; le recours du politique à un Forum national a pu, à l'époque, sembler opportun tant en termes symbolique que matériel. La question des victimes d'infraction commençait à constituer, à l'époque, un enjeu politique majeur dans une politique criminelle en pleine

mutation. Entre autres, elle ne fonctionnait pas selon des standards et des savoirs déjà bien établis. La question était donc bien à l'époque, pour les représentants élus : qui sont les victimes ? Que désirent-elles ? Que peut-on leur offrir et surtout, dans le contexte institutionnel complexe dans lequel a été intégrée l'attention pour les victimes, comment peut-on coordonner les politiques qui leur sont destinées ?

Le Forum national a cependant été constitué avant tout comme un forum para-public, essentiellement nourri par l'expertise des représentants administratifs/associatifs ayant compétence dans la prise en charge des victimes. Au départ, la voix des victimes mêmes n'a été que faiblement associée. C'est que face aux revendications victimaires, les représentants du champ politique ont toujours adopté une position double : d'une part, un élan compassionnel à l'égard des victimes ; d'autre part, une prudence que l'on peut qualifier de « sceptique » quant à la place que l'on peut leur accorder. En effet, pour le champ politico-administratif, la question a toujours été : comment peut-on intégrer les revendications de ces « acteurs privés », que représentent les groupes de victimes au sein de structures institutionnelles tout en préservant l'intérêt public ? Comment maîtriser leurs revendications sans donner à ces nouveaux acteurs trop de pouvoir sur la chose publique, et en particulier dans le champ pénal qui a été le terrain d'action privilégié du développement des dispositifs mis en place à l'égard des victimes ? Corollaire de cette position, les représentants du monde politique se montrent souvent intéressés par les questions des victimes (et plus précisément de certaines victimes en particulier) mais sont généralement peu présents lorsqu'il s'agit de prendre des initiatives concrètes sur le plan politique ou d'allouer des moyens budgétaires conséquents à la politique. Cette attitude peut partiellement se comprendre en raison de la manière dont l'intérêt pour les victimes a pénétré le champ institutionnel de notre pays : il s'agit pour la majorité des autorités responsables de cette matière, d'une prérogative parmi d'autres souvent considérées comme plus urgentes ou plus importantes. L'analyse des travaux du Forum national a largement montré que la mobilisation et la sensibilisation du politique nécessitent de déployer, paradoxalement, des efforts importants de la part des membres du Forum.

Le Forum national a progressivement été incité à prendre en charge un ensemble de tâches de concertation et de coordination, notamment, nous semble-t-il, parce qu'il n'existe pas d'instances de concertation et de coordination en la matière sur le plan politico-administratif (*cf. infra*). En effet, « tout est un peu dans tout » dans cette instance. Le Forum établit des avis et recommandations, des chartes, des plans stratégiques guidant le politique dans la définition de la politique à l'égard des victimes³¹⁸ ; il réalise des évaluations de législations existantes ; il mène des actions de sensibilisation et de coordination des dispositifs à l'égard des victimes sur le terrain... Progressivement, il a étendu ses missions en passant d'une instance de recommandation politique à une instance de consolidation et de mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes. Il s'est même mué, récemment, en lieu facilitateur de définition de politiques communes

³¹⁸ Si leur poids dans les décisions politiques mériterait d'être investigué plus avant, il est possible que les discussions et débats qui ont pris place en son sein se soient en réalité insinués dans les décisions politiques et les projets de lois qui ont eu trait aux victimes.

entre différentes instances. D'où les demandes d'un certain nombre de ses représentants de mettre en place un véritable organe politique (comme un comité interministériel) concerté à l'égard des victimes ; tout comme d'autres ont souhaité mettre en place un organe administratif de préparation et de suivi des décisions.

Sous sa forme actuelle, le Forum national a rempli jusqu'à présent un ensemble de fonctions diversifiées, comblant notamment, selon nous, le manque d'instruments politiques adéquats pour mener une politique concertée à l'égard des victimes (*cf. infra*).

Il a d'ailleurs initialement été lui-même peu défini. Malgré son potentiel, tant symbolique que matériel, il reste d'ailleurs toujours un organe non institutionnalisé, fonctionnant à moindre coût et basé sur la bonne volonté des membres qui y siègent.

Chapitre 3: Analyse des modèles futurs proposés

Introduction

Comme nous l'avons évoqué lors des conclusions du chapitre 1^{er} présentant succinctement les travaux théoriques sur les politiques publiques en général et les forums hybrides en particulier, la grille de lecture qui en ressort comporte une dimension évaluative.

Cette dimension évaluative a été exposée dans le chapitre 2 lorsqu'il s'est agit d'évaluer certaines des dimensions de la problématisation, de la définition, de la mise en œuvre et des effets du Forum national.

Cependant, la constitution de cette grille de lecture comporte aussi un potentiel prescriptif.

C'est ce dernier que nous proposons de développer à présent.

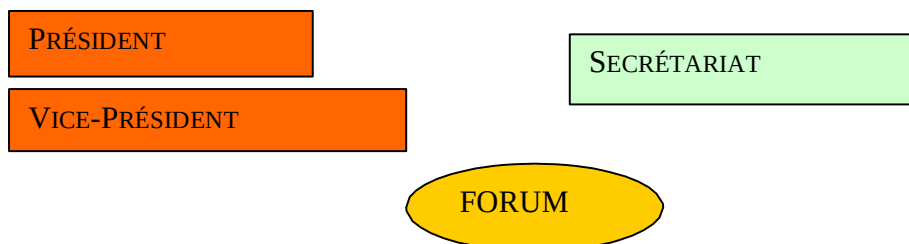
En effet, dans ce chapitre 3, nous proposons de confronter la grille de lecture constituée dans le chapitre 1er aux modèles futurs qui ont été proposés.

La première section de ce chapitre la confrontera aux projets d'institutionnalisation du Forum déjà proposés et discutés.

La seconde section s'attardera davantage aux modèles de structures suggérés par les membres du Forum eux-mêmes lors des entretiens.

1. Analyse des modèles d'institutionnalisation déjà proposés et discutés

1.1. Le modèle repris par les projets d'Arrêtés royaux et d'accord de coopération visant à institutionnaliser le Forum national



Le modèle présenté ici reprend les différents projets de textes décrits dans le chapitre précédent et portant sur l'institutionnalisation du Forum national. En effet, les Arrêtés Royaux et Accords de coopération rédigés entre 2001 et 2004 sont inspirés les uns des autres et peuvent être considérés comme formant un premier modèle.

La première remarque qui s'impose à la lecture de ces différents projets, c'est qu'ils entérinent globalement la structure du Forum telle qu'elle existe actuellement.

L'adoption d'un tel modèle ne changerait pas fondamentalement la manière dont le Forum fonctionne actuellement. Elle entraînerait également un certain nombre de difficultés afférant donc à son fonctionnement énoncées à maintes reprises par les acteurs participant à ce Forum durant la recherche. Elle en bonifierait néanmoins certaines dimensions.

Si on le confronte à la grille de lecture suggérée par Knoepfel et al.³¹⁹, ce modèle proposerait en effet d'en améliorer le programme politico-administratif en conférant notamment au Forum national un statut juridique. Grâce à l'octroi de ce statut, sa pérennité serait assurée mais surtout, ce faisant, il lui serait accordé un rôle en tant qu'organe dont il faut tenir compte des avis et recommandations ou qu'il est légitime de prendre compte. On valoriserait, de la sorte, sa reconnaissance publique. N'oublions pas cependant qu'un élément qui fit l'objet de nombreuses discussions à l'époque, concerne la forme juridique à adopter pour institutionnaliser le Forum. Il a tantôt été question d'un Arrêté Royal, tantôt d'un accord de coopération. Le principal argument avancé pour avoir recours à un accord de coopération est que le Forum est un organe dans lequel tous les niveaux de pouvoirs et autres membres sont sur un pied d'égalité. Or, si l'institutionnalisation prend la forme d'un Arrêté Royal, certains y voient un risque de faire du Forum une institution fédérale. En effet, rappelons que d'après certains membres, pour que le Forum conserve toute sa légitimité aux yeux de ses membres, il convient que chacun soit sur un pied d'égalité et s'engage dans son institutionnalisation. Il est également à supposer que l'*output* du Forum pour lequel chacun aura participé de manière égale aura plus d'impact sur son public-cible. Cet élément se devra donc d'être tranché.

Toujours selon cette grille de lecture, ces différents projets en consolideraient également la définition en termes d'objectifs. Dans ces différents projets, les objectifs actuels mentionnés durant les entretiens par les membres du Forum sont en effet clairement réaffirmés et notamment, la formulation d'avis et de recommandations par rapport à toute question, projet de loi, directive, circulaire... émanant des autorités ; la formulation de propositions en vue d'améliorer le sort des victimes dans le droit pénal (dans une perspective non dichotomique et réparatrices) ; d'améliorer l'assistance, l'accueil et l'aide aux victimes ; d'améliorer la coordination des institutions ; d'évaluer les

³¹⁹ KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*

recommandations internationales. Ces projets affirment également l'objectif d'évaluation des initiatives implémentées par la législation et leur efficacité (notamment des accords de coopération). Ils préconisent en outre que le Forum contribue à la réalisation de ces accords. Enfin, ils confirment pour le Forum un objectif d'information, de sensibilisation du public, des autorités politiques, du monde associatif, notamment en collaboration avec les conseils d'arrondissements.

Néanmoins, les missions du Forum telles que citées plus tôt manquent d'une certaine manière de l'identification d'un public-cible et de bénéficiaires finaux. Pour qui le Forum doit-il ou peut-il rédiger des avis et propositions ? Pour qui évalue-t-il les initiatives fédérales, régionales et communautaires ?

Par rapport à **l'efficience**, ce modèle envisage cependant toujours peu de moyens financiers par rapport aux nombreux objectifs que le Forum aurait à atteindre. La réalisation de ce large « output » théorique demanderait dès lors un investissement important en temps de la part des membres du Forum, ce qui au regard de la situation présente, pose un certain nombre de problèmes. Ainsi, si les projets envisagent la création d'un poste de Président et d'un poste de vice-président, disposant tous deux d'un mandat de quatre ans renouvelable et appartenant à des régimes linguistiques différents (ce qui serait peut être susceptible de régler le problème de la charge de travail et des compétences linguistiques de la Présidence de ce Forum), les textes ne précisent pas si cette mission doit être exercée à temps plein et de manière exclusive. Ces projets consacrent également l'existence d'un secrétariat pour le Forum en confirmant l'attribution au Forum d'un secrétariat autonome, composé de deux attachés appartenant à des rôles linguistiques différents. Rappelons cependant que bien l'institutionnalisation n'ait jamais vu le jour, le Forum s'est déjà vu conférer un secrétariat propre composé de deux attachés. Ces différents apports permettraient néanmoins une augmentation de la qualité du travail et pourraient donc avoir un impact sur l'effectivité et l'efficacité du Forum.

En termes **d'effectivité** (c'est-à-dire du rapport entre les initiatives politiques et les changements de comportement des groupes-cibles), ces projets pourraient l'améliorer car les objectifs du Forum collent davantage aux pratiques actuelles. Reste entière cependant la mesure selon laquelle le Forum est en réalité capable avec les moyens qui lui sont impartis de remplir l'ensemble de ces objectifs. Restent également entiers les problèmes d'inconfort dans la position de différents acteurs au sein du Forum.

Par rapport à **l'efficacité** (c'est-à-dire le rapport entre les changements de comportement des groupes-cibles et les effets sur les bénéficiaires finaux) elle pourrait l'augmenter, notamment par rapport au monde politique car les parties signataires des accords de coopération s'engageraient à informer le Forum de tout avant-projet, projet de loi, décret/ordonnances, arrêtés, directives, circulaires, portant sur la thématique des victimes ou d'importance pour la politique à l'égard des victimes. Pour rappel, durant les discussions portant sur ces textes, la question de savoir si la consultation du Forum devait être obligatoire a été posée et discutée. Deux options ont été envisagées : soit une obligation de soumettre au Forum avec obligation également pour le Forum de remettre

un avis dans un certain délai ; soit une obligation d'informer le Forum. L'obligation de soumettre toute initiative portant sur la politique à l'égard des victimes au Forum national pour avis n'a pas été retenue. Il a été discuté, tout au plus, un devoir d'information du Forum. Si l'obligation de soumettre au Forum avait été entérinée, elle aurait permis au Forum d'augmenter son impact sur certains de ses bénéficiaires et, par là, de voir son efficacité renforcée puisque, pour chaque initiative, il aurait émis d'office un avis. Pour les autres catégories des bénéficiaires potentiels (par exemple les professionnels de la politique, voire le public en général) l'efficacité ne se verrait, selon nous, pas améliorée par rapport au fonctionnement actuel du Forum, à moins de définir de meilleurs liens avec les conseils d'arrondissements. Enfin, s'il est imaginable que les actions d'évaluation, d'information, de sensibilisation par rapport au public, aux professionnels et au politique sont susceptibles d'augmenter, à termes, l'impact sur les bénéficiaires finaux, ces projets ne prévoient aucun moyens supplémentaires pour évaluer les retombées de ces actions (laissant notamment entier le problème de la charge de travail qui repose sur les membres du Forum eux-mêmes) sur le groupe-cible.

Enfin, en termes de **pertinence**, l'institutionnalisation du Forum sous sa forme actuelle ne le remettrait pas fondamentalement en question. Le Forum resterait avant tout un outil de concertation entre tous les acteurs avec ses avantages en termes d'information mais également toutes les difficultés qui ont été abordées dans la mise en œuvre du modèle actuel. *La pertinence des actions et de la structure du Forum* serait elle aussi peu interrogée puisque ce modèle prévoit peu de moyens d'apprivoiser de nouveaux savoirs et de questionner la mise en place de la politique à l'égard des victimes. Aucune association représentant les victimes n'est en effet mentionnée dans la liste, même si une certaine marge de manœuvre est octroyée au Forum puisqu'il est prévu qu'il puisse choisir des membres en raison de leur connaissance, expérience et intérêt pour la problématique des victimes et étant issus du milieu universitaire et/ou associatif. Quant à la pertinence en termes de délimitation des bénéficiaires finaux, les textes préconisent avant tout un intérêt pour les victimes d'infractions. La victime est, dans tous ces projets, envisagée essentiellement dans le contexte de la législation pénale. Le Forum semble donc s'adresser, directement, surtout aux acteurs d'une politique à l'égard des victimes d'infractions pénales, ce qui exclut d'emblée, les victimes de catastrophes, par exemple. Peu de moyens sont en outre disponibles pour l'évaluation du Forum et de ses activités, même si les textes prévoient la remise de rapports d'activités. Ce modèle correspondrait donc à celui d'un forum para-public, il n'y serait en effet pas réellement question de déléguer une compétence d'évaluation, de problématisation et de recommandation politique à des acteurs autres que des représentants d'élus et des experts (que ceux-ci soient administratifs, de terrain et universitaires). Ce Forum serait toujours essentiellement limité à des représentants déjà connus et légitimes du secteur, désignés par l'autorité politique. Les textes dressent une liste des secteurs représentés au Forum ainsi que le nombre d'acteurs chargés de les respecter chacun. Ces projets prévoient, selon les versions, neuf ou dix membres désignés par les ministres fédéraux (Justice, Intérieur et Égalité des chances) ; plusieurs membres pour le gouvernement flamand et pour le gouvernement de la Région wallonne, un ou deux pour le gouvernement de la Communauté française et, enfin, un membre pour le gouvernement de la Communauté germanophone, un pour le Collège de la Commission Communautaire française et un

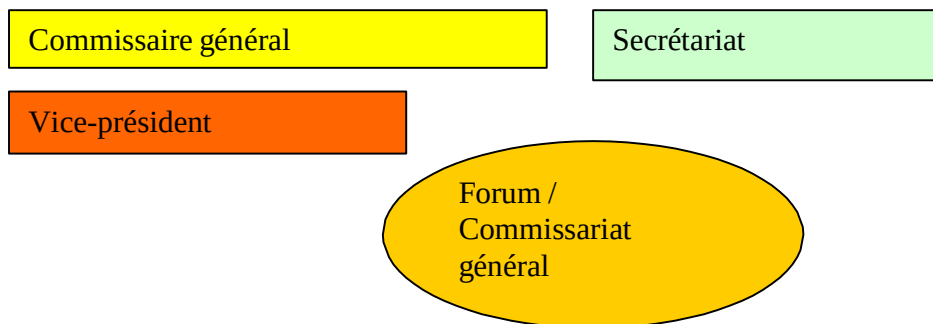
pour le Collège de la Commission Communautaire commune ou, en fonction des versions du texte, pour la Commission Communautaire flamande. Les textes dressent, ensuite, une liste des autres instances représentées au Forum : le Collège des Procureurs généraux, la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence, le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le racisme, la police fédérale, la police locale, le secrétariat administratif et technique (SAT) de la direction des relations avec la police locale, le Conseil supérieur de la justice, le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

Il s'agirait également toujours essentiellement d'un forum « réceptacle », c'est-à-dire un lieu où les participants partageraient des savoirs existants. Dans ce modèle, les personnes membres du Forum national (représentants des élus et experts) s'attacheront toujours fort probablement à partager une connaissance à partir de points de vue définis dans les grandes lignes par la politique officielle à l'égard des victimes et à partir de leur propre expérience de la mise en œuvre concrète des dispositifs à l'égard des victimes. En effet, peu de ressources supplémentaires sont prévues dans ce modèle pour la contre-expertise et de productions de nouveaux savoirs (forum « inventeur »). Enfin, il y a de fortes chances pour que le Forum national vise toujours davantage à intégrer les parties prenantes dans une vision consensuelle (forum « univoque ») plutôt que de rendre visibles les désaccords et les conflits (forum « pluriel ») et que les acteurs y prenant part continuent essentiellement à le faire en vue de participer (forum « intégrateur ») plutôt que de s'emparer du problème qui leur est posé pour le reformuler et éventuellement déborder du cadre qui leur est initialement dévolu en inscrivant cette reformulation sur l'agenda social (forum « stimulateur »). Insistons néanmoins sur le fait que le caractère même purement informatif de cet organe n'est pas des moindres dans le contexte institutionnel et politique belge qui voit les compétences à l'égard des victimes « éclatées » entre un nombre considérable d'autorités politiques, d'instances administratives, judiciaires, associatives et qui concerne un nombre important de types de victimes (pour rappel, la politique en faveur des victimes comprend un volet « généraliste » et des volets « catégoriels » à certains types de victimes). Rappelons également que, dans ce cadre, les experts administratifs peuvent y acquérir une vision des développements politiques (et notamment motiver et conseiller, de concert, le politique à rédiger, signer et évaluer les accords de coopération) et d'autres secteurs de la politique à l'égard des victimes ; les acteurs politiques peuvent s'y s'informer des développements de terrain et acquérir une vision des développements de cette politique ; pour les experts extérieurs enfin, qui peuvent, en ce lieu, obtenir une vision relativement centralisée des développements majeurs en ce domaine et tenter de s'y situer.

L'avantage de l'adoption d'un tel modèle par rapport au modèle actuel serait donc essentiellement de pérenniser et d'augmenter quelque peu les moyens en termes de personnel et donc, ses moyens d'actions. Il est à noter cependant que, dans ces diverses propositions, le volet politico-administratif reste toujours largement représenté. Or, selon Lascoumes, un forum dominé par des administrations ne garantit pas une réelle délibération car il encourt toujours le risque d'accompagner une politique publique sans réellement la remettre en question. Ces projets attestent aussi, toujours, d'une importante vision techniciste. Par ailleurs, le public-cible de cette politique, ainsi que les *outputs*

attendus, resteraient très diversifiés alors que les moyens alloués ne seraient pas réellement augmentés. Quant aux bénéficiaires de cette politique, ils sont peu précisés mais pour ce qui concerne les victimes, il s'agirait toujours des victimes d'infractions pénales.

1.2. Le modèle incluant un Commissaire général



Différents modèles reprenant l'idée d'un commissaire général et d'un commissariat général/Forum ont été proposés durant, ce que nous avons appelé, la troisième phase du processus d'institutionnalisation (2005-2006).

Dans ces projets, il est en général prévu l'instauration d'un commissaire général et d'un commissariat général qui viendraient compléter/remplacer le Forum national.

Les *outputs* attendus de ce modèle comprennent généralement à la fois des missions pour le Forum/commissariat général et pour le Commissaire général.

Pour le Forum/commissariat général, elles devraient consister en une concertation entre les différents acteurs de la politique à l'égard des victimes et la formulation d'une série d'avis et de propositions relatives à la politique à l'égard des victimes, en la rédaction de rapports d'évaluation et en un recueil des instruments en vue de l'information et de la sensibilisation.

Le commissaire général aurait quant à lui pour mission d'être une personne intermédiaire entre les victimes et le terrain, qui a des tâches de présidence (du Commissariat général ou du Forum) et des tâches plus individuelles. Il est censé promouvoir le droit des victimes, informer et orienter les victimes vers les dispositifs, ainsi qu'instruire et éventuellement faire une médiation en cas de plaintes. En vue de remplir ces tâches, il est supposé mettre en place les partenariats nécessaires.

L'**efficience**, qui est le lien entre les inputs et les outputs, serait fort probablement valorisée par la nomination d'un Commissaire général ayant une position rémunérée à temps plein. Au travers de l'association des conseils d'arrondissement en vue d'informer et de sensibiliser le public, le monde politique et le secteur associatif, la charge de travail du Forum pourrait quant à elle se voir allégée. Le Forum/le commissariat général réunirait quant à lui un nombre déterminé de membres. Il existerait cependant une certaine flexibilité dans la composition du Forum et/ou du commissariat général : cinq membres pourraient y être invités à siéger en raison de leur expérience, de leur connaissance de la matière. En supplément, des personnes pourraient également être amenées à s'y joindre de façon ponctuelle en tant qu'invités. Un certain nombre de plainte et enquête d'information seront pour commencer traitées par le commissaire général. En supplément, ce sera fait de manière structurée par le biais d'une ligne de téléphone verte. Il sera ainsi au fait des points noirs que les victimes éprouvent sur le terrain ce qui permettra un renvoi plus aisé des problèmes vers le politique. Sur le plan financier, les moyens nécessaires à la mise en place de ce modèle devraient être inscrits au budget du SPF Justice.

La taille du Forum est limitée à 29 personnes. Cette délimitation doit permettre à la concertation d'être menée à bien. Ce modèle ne fait état d'aucune hausse en personnel ou budget. Les tâches du secrétariat restent également vaguement décrites. Cependant, il est prévu que le choix des thématiques, les conditions de rencontre, les conditions du débat et la manière de rédiger les procès-verbaux soient à déterminer via un règlement d'ordre intérieur, ce qui permettra d'apporter de la clarté.

L'**effectivité** pourrait être augmentée à la suite de la désignation d'un commissaire général. Elle serait probablement accrue en raison des compétences et de l'expérience préconisée pour la nomination du commissaire général. L'indépendance du Commissaire général pourrait notamment résoudre le problème de la "double position" du Président. La composition du Forum serait plus ou moins la même qu'à présent. Cette diversité doit, selon les membres interviewés, être respectée pour garantir une bonne concertation. La réalisation de rapports annuels d'activités peut également mener à un fonctionnement plus effectif. Les entretiens avec les membres actuels ont mis en évidence plus d'une fois la volonté de mettre en place des sortes de plans d'actions ou des plans pluriannuels. A cet égard, le rapport annuel d'activités peut constituer un outil intéressant pour aller dans cette direction.

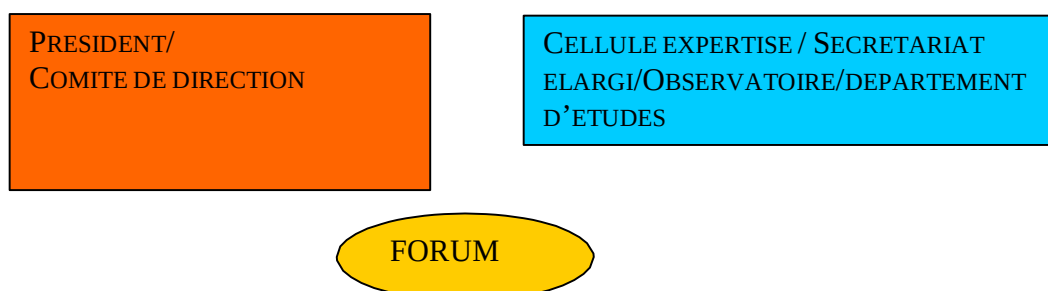
Quant à l'**efficacité**, le Forum conserverait un rôle de sensibilisation, d'information, de concertation à l'égard des professionnels, du public, des victimes et du monde politique. L'association des conseils d'arrondissement aux missions d'information et de sensibilisation peut engendrer un changement de comportement de certains bénéficiaires de cette politique : en particulier les professionnels et les victimes. Par rapport au monde politique, bien que chaque partie prenante au Forum doive transmettre tout (avant) projet au Forum, celles-ci ne sont pas dans l'obligation d'en tenir compte. Enfin, elle pourrait être accrue par la désignation d'un commissaire général qui constituerait un lien direct avec les bénéficiaires finaux : les victimes. Un meilleur renvoi des problèmes permettrait aussi aux professionnels d'ajuster leurs actions et d'avoir un effet plus important auprès

des bénéficiaires finaux. Pour le reste, la désignation d'un commissaire général par la Chambre des représentants doit lui apporter un statut indépendant à l'égard des membres du Forum mais aussi garantir un lien politique permettant un impact politique plus important. Plus généralement, le commissaire général pourrait être le visage du Forum et prendre le rôle de représentation envers le monde extérieur.

Enfin, pour ce qui concerne la **pertinence** de ce modèle, notons qu'on s'écarterait légèrement du modèle de Forum para-public, réceptacle, intégrateur et univoque proposé dans les projets vus au point précédent. En effet, par le biais de l'existence du Forum, s'il s'agirait toujours d'un dispositif offrant une large représentation para-publique, ce dernier prendrait cependant en compte, par le biais de l'addition d'un Commissaire général, un nouveau type d'acteurs, peu représentés pour le moment au Forum national : les victimes elles-mêmes. La coexistence d'un double organe permettrait que les décisions prises par le biais de la consultation de ces deux organes soient donc moins univoques, intégratrices et réceptacles, même si le commissaire général permettrait qu'un filtre puisse exister entre les paroles des victimes et les institutions/dispositifs. En effet, l'idée de désigner un commissaire général consiste à instituer une personne qui serait à la fois proche des dispositifs de terrain mis en place à l'égard des victimes et proche des victimes. Pour rappel, ce commissaire général devrait pouvoir éclairer les victimes concernant leurs droits et les renvoyer vers les instances adéquates. Il devrait, par la même occasion, pouvoir garantir aux victimes que les instances leur offrent ce à quoi elles ont droit. A défaut, le Commissaire général devrait pouvoir réceptionner leur plainte et provoquer une éventuelle médiation. Le Commissaire général travaillerait en toute indépendance et serait nommé par la Chambre des représentants pour un mandat déterminé dans le temps. Il pourrait dès lors évaluer de façon indépendante les services aux victimes. Un secrétariat, dont la composition est décidée par le ministre de la Justice devrait assister le commissaire général dans sa tâche et/ou pour des tâches déterminées qui lui seraient été confiées. Dans le cas d'absence prolongée du Commissaire général, le secrétariat pourrait lui-même reprendre toutes les tâches *ad interim*.

2. Analyse des modèles de structure proposés par les membres interviewés

2.1. Le modèle Forum/cellule expertise



Comme nous l'avons évoqué plus haut dans ce rapport, cette proposition émane surtout des entretiens réalisés avec les membres du Forum national. L'idée de ces membres est d'octroyer au Forum une « cellule d'expertise », un « département études », un « observatoire ». Quelle que soit sa dénomination, la logique est la même : il s'agirait d'adjoindre au Forum actuel une structure composée de professionnels chargés de réaliser le travail de fond actuellement pris en charge par les membres du Forum. Des propositions des personnes rencontrées, cette structure serait composée de juristes, de criminologues ou autres qui réaliseraient des recherches, des analyses, rédigeraient des avis, concevraient des brochures, entretiendraient des contacts avec les conseils d'arrondissement, évalueraient les protocoles et accords de coopération, etc. Le Forum continuerait d'exister mais ne ferait plus qu'avaliser les travaux réalisés par cette « cellule d'expertise », ce « secrétariat élargi », cet « observatoire », ce « département d'études ». Ce modèle permettrait donc de répondre à l'un des principaux problèmes auquel estiment être confrontés actuellement les membres du Forum : une charge de travail trop importante reposant sur des membres alors que leur participation au Forum est loin d'être leur activité principale. Pour le moment, toute décision du Forum doit être, d'une part, décidée par consensus donc, approuvée par l'ensemble des membres qui se réunissent environ tous les deux mois (sans que tous ne soient forcément toujours présents à toutes les réunions). D'autre part, toute décision doit aussi être préparée et réalisée par les membres eux-mêmes. Or, qu'il s'agisse de remettre un avis ou de confectionner une brochure, cela nécessite toujours beaucoup de temps et d'investissement pour les membres du Forum.

Les membres qui ont valorisé l'adoption de ce modèle estiment donc que, grâce à l'adjonction d'une structure d'expertise, il serait envisageable que le Forum se réunisse moins régulièrement. Ce dernier continuerait d'assurer la concertation entre tous les acteurs de la politique à l'égard des victimes mais ne serait plus chargé de réaliser le travail de fond, préalable ou suivant les décisions. Il ne ferait qu'entériner les décisions et réalisations du Forum. Il existerait néanmoins des échanges constants et dans les deux sens avec la « cellule d'expertise », chacun pouvant proposer des idées à l'autre. Dans ce modèle, les missions/objectifs, mais aussi le groupe-cible et les bénéficiaires finaux du Forum seraient les mêmes qu'aujourd'hui. Ce qui différerait surtout, c'est la structure même du Forum.

Si on tente d'imaginer l'amélioration qu'apporterait ce modèle à l'efficience, l'effectivité, l'efficacité et la pertinence du Forum, on peut dire :

Que même si ce modèle impliquerait une augmentation substantielle en termes de personnel (la « cellule d'expertise » nécessiterait une augmentation de moyens en termes de personnel et notamment une augmentation du nombre d'attachés) et que, d'une certaine manière, le rapport cout-bénéfice peut à première vue sembler en être amoindri, son **efficience** pourrait se voir améliorée à condition que l'on gère adéquatement les

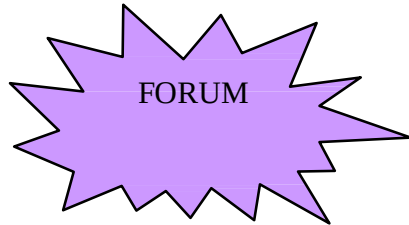
compétences et les missions attribuées aux membres de cette cellule et leur lien avec le Forum national. En effet, c'est avant tout la rapidité et la qualité du travail qui pourrait être améliorée. Le nombre d'outputs fournis pourrait donc s'en voir augmenté par rapport à la situation actuelle, tout en demandant un investissement moindre de la part des membres du Forum. Il n'est en effet pas proposé de modifier, réduire ou augmenter l'output actuel du Forum.

Pour ce qui concerne l'**effectivité** du Forum, soit le degré d'adéquation entre les objectifs normatifs du Forum et le comportement de ses membres, celui-ci pourrait être amélioré car davantage de temps pourrait être consacré à l'échange d'information, à la concertation, à la discussion sur les produits du Forum, notamment. Davantage de place serait laissée aux réunions du Forum pour discuter des grandes orientations à donner pour rencontrer les objectifs. La rencontre d'un certain nombre d'entre eux (évaluation des accords de coopération, états des lieux des problématiques, création d'outils de sensibilisation...) pourrait être préparée par la « cellule expertise », le Forum ayant essentiellement pour rôle de suivre et discuter l'évolution de ce travail. Cette meilleure effectivité nécessiterait cependant qu'une bonne interaction ait lieu entre la cellule expertise et le Forum national.

En outre, l'**efficacité**, soit l'influence du Forum sur les bénéficiaires finaux, aurait elle aussi des chances d'être accrue puisque la « cellule expertise », en collaboration avec les membres du Forum, pourrait notamment mieux cibler les attentes de certains bénéficiaires finaux (le politique, les professionnels, les victimes, le public en général). Si ces « experts » ont les moyens de réaliser des études et d'analyser de près les problématiques, l'output ne peut qu'en être enrichi en terme de qualité. Le fait d'augmenter la qualité du travail laisse enfin espérer un meilleur impact de celui-ci auprès des bénéficiaires. Cette cellule pourrait aussi être mieux à même de coordonner et/ou effectuer un certain nombre de recherches en vue d'évaluer les retombées des politiques sur les bénéficiaires finaux.

Enfin, quant à la **pertinence** de ce modèle pour réaliser les objectifs de la politique publique, nous sommes une nouvelle fois en présence ici d'un Forum para-public (le Forum resterait essentiellement politico-administratif, à moins de valoriser la présence d'associations de victimes) et univoque. Cependant, l'apport de connaissances nouvelles, rendu possible par la mise en place d'une « cellule expertise » permettrait qu'il soit davantage stimulateur, permettant de re-problématiser, grâce à l'évaluation et la recherche, les recommandations et avis sur la politique en faveur des victimes. Il serait également plus inventeur en raison de la commande possible de contre-expertises. L'idée vise, incontestablement, à augmenter la qualité et le fondement des réalisations (outputs) du Forum. Sans compter, que si tout le travail de fond est réalisé par cette cellule, le Forum pourra réellement se concentrer sur le débat en concertation avec tous ses membres. Enfin, il est important de préciser que la mise en place d'une telle cellule permettrait la mémoire et l'accumulation des connaissances, indépendamment des personnes amenées à siéger au sein du Forum.

2.2. Le modèle Forum avec un grand F



Lorsqu'on consulte la définition de « Forum » dans le Petit Robert, bien qu'il en existe plusieurs, elles font toutes références à une vocation de débat, de discussion, d'échange d'idées. Dans l'Antiquité romaine, il s'agissait de « la place où se tenaient les assemblées du peuple et où se discutaient les affaires publiques. » L'idée de débat « public » est également souvent présente dans ces définitions de Forum.

Comme l'a suggéré une des personnes interviewées, le Forum pourrait ainsi davantage ressembler à un Forum au sens propre en réunissant un plus grand nombre de membres souhaitant débattre, exprimer leur opinion, adresser une question relative à la politique à l'égard des victimes.

Evidemment, le nombre important de membres venant d'horizons très divers peut porter atteinte à l'**efficience** du Forum. L'adoption d'un modèle de ce type nécessiterait probablement peu d'*inputs*. Il engendrerait aussi probablement assez peu d'*outputs* à moins, bien entendu, d'en réduire l'*output* par rapport à la situation présente. Les objectifs opérationnels pourraient par exemple se voir limités à la remise d'avis et propositions au politique. On pourrait aussi ne plus vouloir à tout prix atteindre un consensus mais davantage accepter d'être dans une logique de remise d'avis pluriels. On imagine mal cependant la capacité d'un tel Forum à se mobiliser sans que n'existe une structure et des procédures plus précises capables d'accompagner cette mobilisation et ces débats.

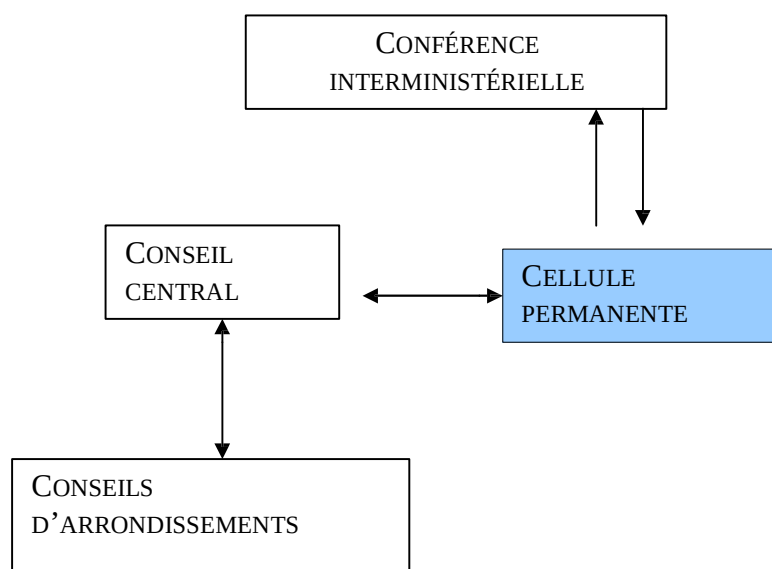
Au regard des nombreux objectifs actuels du Forum, on peut douter de la capacité d'un tel Forum de rencontrer des critères d'**effectivité** pour l'ensemble des objectifs aujourd'hui poursuivis par le Forum. Un tel modèle rencontrerait cependant fort bien les objectifs d'information, de concertation, de débat, voire même de formulation d'avis et de recommandations auprès du politique (à condition peut-être de se voir quand même adjoindre un secrétariat).

Quant à l'**efficacité** d'un tel organe, c'est-à-dire son influence sur les bénéficiaires finaux de la politique, on peut imaginer qu'elle pourrait se voir améliorée par la mise en place d'une telle structure, de manière indirecte. En effet, si certains membres du groupe-cible du Forum font partie des groupes de bénéficiaires finaux de la politique, les décisions rendues par le groupe-cible pourraient avoir un meilleur impact sur ses bénéficiaires. En

effet, dans le cadre de la mise en œuvre d'un tel modèle, l'efficacité peut surtout être attendue de la légitimité qu'ont les décisions d'un tel organe auprès des groupes-cibles et des bénéficiaires finaux. On peut cependant se poser la question dans un tel modèle, de la capacité des différents acteurs à constituer un savoir commun et de le valoriser auprès des bénéficiaires finaux, sans que ce Forum soit, comme nous l'avons mentionné plus haut, assisté de moyens permettant de consolider un savoir sur ces questions et de le transmettre.

Cela étant dit, et moyennant de sérieuses réflexions et spécifications en terme de moyens (en personnel, procéduraux) et d'objectifs, ce type de Forum pourrait, aux yeux de ses membres et des acteurs de la politique à l'égard des victimes, voir sa **pertinence** renforcée étant donné qu'il est ouvert à un plus grand nombre d'acteurs et que chacun peut s'y exprimer librement. Un tel modèle renverrait davantage à l'idéal type d'un forum stimulateur, pluriel, inventeur, pluraliste. Ici, l'ouverture à une diversité d'acteurs, politiques, administratifs, associatifs, de la société civile, etc. permettrait peut-être davantage de débats contradictoires, incluant notamment la possibilité d'interroger les politiques, les pratiques, les publics-cibles, les bénéficiaires finaux considérées actuellement comme « allant de soi » par un certain nombre d'autorités et d'acteurs administratifs contribuant à l'élaboration de la politique à l'égard des victimes. Elle permettrait de penser la politique à l'égard des victimes dans sa diversité, sans se focaliser particulièrement sur les victimes d'infractions pénales.

2.3. Le modèle conférence interministérielle/cellule permanente/conseil central/conseils d'arrondissement



Dans une rationalité totalement inverse par rapport à celle du forum hybride pluriel mentionné ci-dessus, un autre modèle a également été lancé par un des membres durant les entretiens. Il ne s'agirait plus à proprement parler d'une structure reflétant les caractéristiques d'un forum hybride. Les différents acteurs qui feraient partie de cette

structure se trouveraient en effet répartis dans des organes distincts, en lien les uns avec les autres, certes, mais ne se fréquentant plus réellement au sein d'un seul et même organe. Ce modèle se rapprocherait davantage de l'exercice classique de régulation étatique (cf. *infra*).

Pour rappel, ce modèle propose la répartition de certaines des missions actuellement poursuivies par le Forum national entre différentes structures :

- une conférence interministérielle réunissant les représentants des cabinets des différents ministres. Cette conférence serait réunie lorsqu'une décision ayant trait à la politique à l'égard des victimes doit être prise. Les décisions du comité interministériel pourraient redescendre vers la cellule permanente et le conseil central qui pourrait les faire exécuter par les conseils d'arrondissement. Cette conférence interministérielle pourrait être saisie par la cellule permanente, elle-même en contact avec le conseil central, lui-même en relation avec les conseils d'arrondissements.

- une cellule permanente qui comprendrait des représentants de l'administration assisterait la conférence interministérielle. La cellule serait occupée à temps plein à la préparation des dossiers et des décisions nécessaires à la conférence interministérielle. A cet effet, elle suivrait les évolutions sur le terrain lorsqu'une action doit être entreprise. La cellule pourrait aussi commanditer des études, des évaluations, recueillir l'avis du conseil central/d'autres associations et proposer des avis et recommandations à l'égard de la conférence interministérielle.

- un comité central serait établi aux côtés de ces deux groupes. Il réunirait certains des représentants actuels du Forum national et constituerait une coupole de direction et de concertation avec les conseils d'arrondissement. Ils seraient constitués, essentiellement, selon notre interlocuteur ayant valorisé ce modèle, des autorités des acteurs représentés aux seins conseils d'arrondissement (qui coordonnent la politique à l'égard des victimes sur le plan local) à savoir : un/des représentant(s) du collège des PG, un/des représentant(s) de la police locale et fédérale, les autorités représentants les différents services d'assistance, d'accueil et d'aide aux victimes... Son rôle serait, entre autres, de contribuer à l'évaluation de la politique généraliste à l'égard des victimes par le biais de l'évaluation des accords de coopération.

Selon le modèle présenté, ces différentes instances pourraient être co-financées en fonction de la participation des représentants politico-administratifs à ces différents organes. A ce titre, il pourrait être utile de réexaminer les propositions antérieures de co-financement.

Au regard des critères d'efficience, d'effectivité, d'efficacité et de pertinence, on peut avant tout souligner qu'en termes d'**efficience**, un tel modèle composite est probablement susceptible d'avoir pour effet de faciliter la prise de décisions politiques comme celles relatives, notamment, à la passation des accords de coopération de par le gain de temps lié à des discussions en comité restreint. Néanmoins, ces décisions risquent d'être moins aisées et plus longues à préparer par la cellule permanente qui pourrait rencontrer plus de

difficultés à réunir un ensemble d'informations qui, pour le moment, se retrouvent aisément centralisables au sein du Forum et, qui plus est, ont le mérite de pouvoir y être discutées et mises en perspective. La même logique tendrait à conditionner le travail du comité central par rapport notamment à l'évaluation des accords de coopération. Ce modèle nécessiterait cependant qu'il existe des canaux de communication performants entre la conférence interministérielle, la cellule permanente, le conseil central et les conseils d'arrondissement. Or, la création d'une structure plus complexe peut mener à des problèmes de concertation et de coordination.

Les apports en termes d'**effectivité** sont, pour le moment, difficiles à appréhender compte-tenu du caractère peu clair des missions, des produits et impacts voulus de ce modèle en général et des organes qui le composent en particulier. Si une certaine clarté mériterait d'être apportée par rapport aux objectifs de cette structure et des différents organes qui la composent, il semble qu'il ne s'agirait plus réellement ici d'une structure d'avis, de recommandations relative à la politique à l'égard des victimes, ni non plus d'une véritable instance d'information et de sensibilisation à l'égard du politique, des professionnels, du public et des victimes. Il s'agirait d'avantage d'une structure décisionnelle en matière de politique à l'égard des victimes incluant, notamment, le suivi des décisions et leur évaluation dans la pratique via le recours à des administratifs, commanditant, le cas échéant, certaines évaluations scientifiques. L'objectif de concertation active et réflexive entre acteurs politiques, administratifs et de la société civile serait donc clairement amoindri dans le cadre de ce modèle. En outre, par la définition de compétences plus délimitées de chacun des organes, leurs tâches seraient plus circonscrites et plus faciles à hiérarchiser et à évaluer.

Quant à l'**efficacité**, elle pourrait être valorisée à condition de définir les bénéficiaires finaux de la politique.

En termes de **pertinence**, ce modèle valoriserait avant tout des dimensions politico-administratives. Il apporterait certes une solution au problème de la double-position de certains membres du Forum (dont les représentants des cabinets ministériels), tout en permettant encore à certaines autorités administratives chargées de la mise en place de la politique en question de s'exprimer, mais le risque est grand que la conférence interministérielle ne prenne des décisions sur des bases plus restrictives. L'adoption de ce modèle réduirait en effet fortement les débats à ceux délimités par les propres décisions antérieures de la conférence inter-ministérielle et par la structure de la politique à l'égard des victimes mise en place jusque là. De plus, les représentants politico-administratifs adhérents à ces différents organes seraient uniquement les représentants de la politique à l'égard des victimes dite « généraliste ». Il n'est en effet pas question dans ce modèle d'y intégrer des représentants de politiques spécifiques ou de la société civile. Or, des entretiens, il est ressorti que d'autres structures de concertation/coordination existent dans des domaines plus spécifiques de la politique à l'égard des victimes. Comment ces structures s'intégreront-elles à ce modèle ? En outre, on peut s'interroger sur la capacité qu'aura la cellule permanente à centraliser/commanditer l'expertise nécessaire pour gérer les dossiers et stimuler de nouveaux thèmes de discussions à la conférence interministérielle. Enfin, de nombreuses questions restent encore en suspens : qui peut ou

doit proposer des problématiques déterminées? Qui décidera des thèmes à prendre en compte ? Quelles sont les compétences des différents organes à en saisir d'autres ? Dans quel sens iront les demandes/informations ? Comment seront éventuellement intégrées dans le futur des thématiques émergentes en matière de politique à l'égard des victimes ?

Conclusions

Les structures proposées par les différents projets sont très diverses, le degré de précision de leurs objectifs aussi par ailleurs. Rien d'étonnant, dès lors, que les apports/limites qui peuvent être retirés des différents modèles proposés ne soient pas tous du même ordre et ne se situent pas tous au même niveau.

En effet, certains projets envisageant une institutionnalisation pure et simple du Forum national tel qu'il a été envisagé actuellement ; d'autres une amélioration de sa structure par l'adjonction d'une cellule permanente, l'insertion du Forum national dans un cadre plus large ou encore, son remplacement pur et simple par une autre structure. Certains projets proposent de retenir les objectifs actuels du Forum national alors que d'autres visent à en ajouter de nouveaux.

Ces différents modèles posent donc des questions de nature différente. Ils interrogent tour à tour, la pertinence même de conserver un Forum national ; sa situation dans un paysage institutionnel plus large et enfin, la structure que ce dernier devrait déployer. Ils posent aussi la question de sa rationalité : à quoi sert le Forum national ? Quels objectifs doit on lui assigner, quels moyens ?

Pour tenter d'apporter un éclairage à ces questions, il nous semble important de revenir sur les travaux de Lascoumes et de Callon et al.

Chapitre 4: Le Forum national – quelle pertinence dans la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes ?

Introduction

Dans le premier chapitre de cette troisième partie du travail, nous nous sommes attachés à présenter une grille de lecture pour l'évaluation des politiques publiques en général et l'évaluation du Forum, en particulier.

Sur cette base, dans le second chapitre, nous avons donc analysé, la mise à l'agenda politique, le programme politico-administratif, la mise en œuvre et les effets du Forum national tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent. Parmi les effets du Forum national, nous avons posé la question de sa pertinence à rencontrer, en tant qu'instrument, les objectifs qui lui ont été assignés au cours du temps.

Dans le troisième chapitre, nous nous sommes attelés à entrevoir les effets qui pourraient être apportés par les différents projets d'institutionnalisation qui ont déjà été proposés au cours du temps et par les modèles suggérés par certains membres du Forum interviewés durant la recherche.

Nous proposons maintenant de conclure cette partie par une réflexion plus large sur la pertinence du Forum national dans la problématisation, la définition, l'évaluation et la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes en Belgique. Elle inclut également une interrogation sur l'usage d'un tel Forum pour remplir l'ensemble des objectifs qui lui ont été attribués ?

1. La pertinence du Forum national en tant qu'instrument dialogique complétant les instruments de démocratie représentative

Il nous semble donc particulièrement intéressant de revenir sur les principaux enseignements que l'on peut tirer de la lecture des travaux de Lascoumes et de Callon et al.³²⁰ portant sur les forum hybrides.

Nous avons montré que le Forum national, tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent, est avant tout un Forum para-public, réceptacle, consensuel et univoque. Il constitue bien une rupture par rapport aux modes classiques de gestion de la chose publique puisqu'il réunit, en son sein, un ensemble d'acteurs, provenant d'horizons diversifiés et ayant des compétences particulières en rapport avec la problématique des victimes. Ces acteurs se rencontrent en ce lieu pour discuter, élaborer et produire ensemble des connaissances et

³²⁰ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

des politiques à l'égard des victimes. Et de cette discussion, les acteurs retirent clairement une plus-value, *a minima* informative, dont ils peuvent se saisir pour prendre leurs propres décisions ou pour mener leurs propres actions.

Mais, si l'on se réfère à la typologie de Lascoumes et aux travaux de Callon et al.³²¹, ce Forum reste proche des caractéristiques des instruments de la démocratie représentative ou délégative et de la vision classique de constitution des savoirs, même s'il s'en démarque légèrement. Il n'est en effet pas question, au sein de ce Forum, de remettre en question les modes décisionnels classiques. La désignation des représentants se base avant tout sur leur appartenance à la sphère politico-administrative. Le fonctionnement tend aussi, souvent, à reproduire celui de la sphère politico-administrative classique : la perception qu'ont certains acteurs politiques, notamment, de leur position au sein de ce Forum le montre en grande partie. Ils éprouvent en effet un certain malaise à se retrouver à la fois dans une position de demandeur d'informations et de participant à la constitution de l'information.

Comme le soulignent Callon *et al.*³²², les instruments de démocratie « dialogique », dont le Forum national fait partie, même si c'est sous une forme minimale, portent cependant avant tout en eux le potentiel de « démocratiser la démocratie » en permettant de modifier les relations de pouvoir et de savoir dans la société. Ces forums peuvent en effet permettre la constitution d'identités et de savoirs autour de controverses qui n'émergeraient pas si un ensemble de personnes, provenant d'horizons divers, n'entraient pas en dialogue et ne les discutaient pas. Ces instruments constituent, justement, une manière de nourrir le débat politique sur des questions pour lesquelles les réponses ne sont pas ou que peu éprouvées ; où les représentants politiques ne peuvent ni se baser sur une expertise solidement fondée, ni sur une compréhension solide des sensibilités des acteurs concernés par cette politique. C'est le cas, nous semble-t-il, des débats qui entourent la problématique des victimes et des réponses à leur apporter³²³. Le potentiel de ces instruments réside donc certainement, avant tout, dans la plus-value qu'ils peuvent apporter à la réflexion, à la (re)mise en question, **en vue de formuler des avis et des recommandations**. Leur efficacité se fonde surtout sur la légitimité des réponses que le dialogue permet d'apporter. Mais ces instruments ne sont sans doute pas là pour se substituer totalement à la démocratie « délégative ».

Il s'agit donc, selon nous, d'un enjeu fondamental de la mise en œuvre du Forum national : que ce dernier soit un complément aux structures politico-administratives verticales et classiques d'administration de l'Etat. Or, ne lui demande-t-on pas de combler, pour le moment, par l'adoption de certains de ses objectifs et de ses activités, des lacunes en termes de structures politiques et administratives en la matière ? Le Forum n'a-t-il pas pallié l'inexistence d'organes spécifiques au niveau des instruments de démocratie représentative pour établir une politique à l'égard des victimes de façon

³²¹ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

³²² CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

³²³ Voir à ce sujet: DE FRAENE, D. *et al.*, *op.cit.*

concertée. C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'il est nécessaire de repenser le Forum et ses objectifs en contexte plus large.

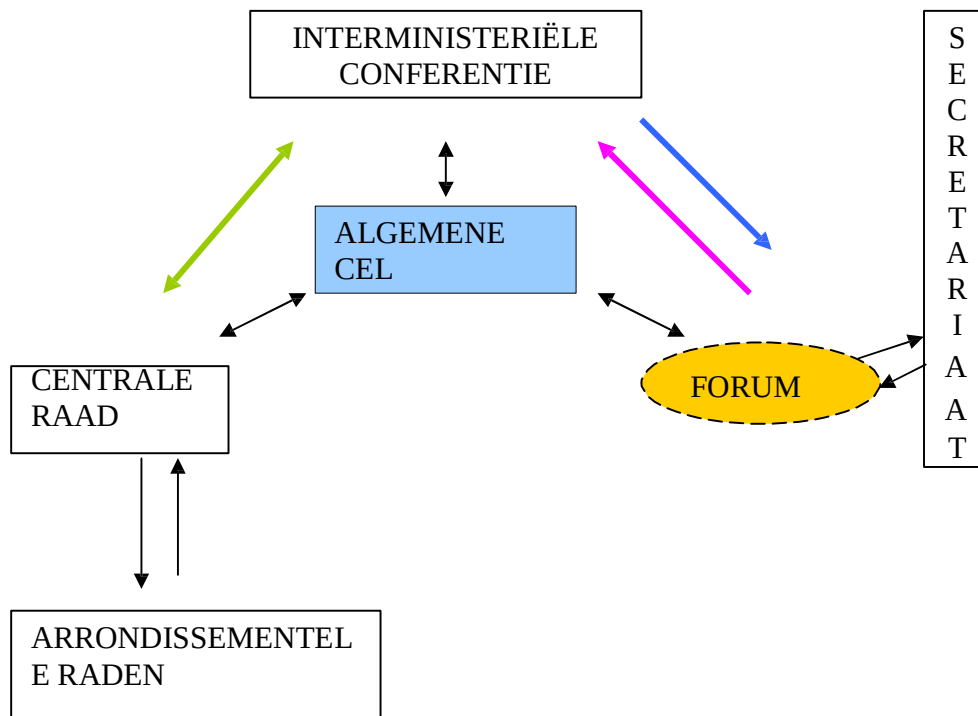
Nous nous permettons donc, ici, de proposer un modèle d'implémentation allant en ce sens. Mentionnons cependant que ce modèle est pour le moment une ébauche qui nécessiterait encore d'être discutée et affinée avec les principaux acteurs de terrain (voir les conclusions générales de la recherche) et par des recherches complémentaires.

2. Vers un modèle d'institutionnalisation du Forum dans un contexte institutionnel plus large

Selon nous, certaines tâches actuellement exercées par le Forum national nécessiteraient d'être prises en charge par des structures de concertation politiques et administratives adéquates, inexistantes dans le champ de la politique à l'égard des victimes.

A ce titre, lors de la recherche, certains acteurs ont mentionné la nécessité de mettre en place un comité interministériel permettant l'adoption de décisions concertées sur le plan politique, ou encore, la mise en place de structures administratives permettant de veiller à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques décidées au niveau interministériel. N'est-ce pas seulement dans ce cas de figure qu'un Forum national pourrait déployer le meilleur de ses potentialités ?

Les arguments précédents nous poussent donc à suggérer le modèle suivant pour la mise en œuvre du Forum national.



Dans ce modèle, les différents objectifs, activités, fonctions développées aujourd'hui par le Forum national seraient découplés au sein d'une nouvelle structure, plus composite et plus complexe, qui pourrait permettre d'en assurer l'effectivité et l'efficacité.

Ce modèle reprendrait dans les grandes lignes, le modèle « conférence interministérielle/cellule permanente/conseil central/conseils d'arrondissement » mais serait complété par un quatrième groupe: un Forum où tous les représentants actuels pourraient être invités. Dans ce modèle, les missions poursuivies par la cellule permanente serait d'un autre ordre que dans le modèle mentionné précédemment. Cette cellule assurerait notamment le lien entre les différentes instances.

Pour rappel, le modèle « conférence interministérielle/cellule permanente/conseil central/conseils d'arrondissement » proposait déjà la répartition de certaines des missions actuellement poursuivies par le Forum national entre différentes structures. Le modèle présenté ci-dessus en reprendrait certains éléments :

- une conférence interministérielle réunissant les représentants des cabinets des différents ministres. Cette conférence serait réunie lorsqu'une décision ayant trait à la politique à l'égard des victimes doit être prise (voir notamment tout ce qui concerne les accords de coopération en matière de politique intégrée). Les décisions du comité interministériel pourraient redescendre vers la cellule permanente et le conseil central qui pourrait les faire exécuter par les conseils d'arrondissement. Cette conférence interministérielle pourrait être saisie par la cellule permanente, elle-même en contact avec le Conseil

central, lui-même en relation avec les conseils d'arrondissements. Il s'agirait d'un organe de concertation politique par excellence, où les grandes orientations de la politique à l'égard des victimes pourraient être discutées et arrêtées.

- un comité central serait établi aux côtés de ces deux groupes. Il réunirait certains des représentants actuels du Forum national et constituerait une coupole de direction et de concertation avec les conseils d'arrondissement. Il serait constitué, essentiellement des autorités administratives représentées aux seins conseils d'arrondissement (qui coordonnent la politique à l'égard des victimes sur le plan local) à savoir : un/des représentant(s) du collège des PG, un/des représentant(s) de la police locale et fédérale, les autorités représentants les différents services d'assistance, d'accueil et d'aide aux victimes... Son rôle serait entre autre de contribuer à l'évaluation de la politique généraliste à l'égard des victimes par le biais de l'évaluation des accords de coopération. Il pourrait aussi, le cas échéant, participer à l'évaluation de politiques catégorielles lorsqu'aucune structure n'existe en la matière. Il devrait alors également associer les représentants des administrations concernées par ces politiques catégorielles. Ce comité central, organe administratif, pourrait alors également prendre en charge des actions d'information et de sensibilisation à l'égard des médias, des victimes, des professionnels.

- Le Forum national pourrait alors être composé de façon plurielle : des acteurs politiques, administratifs pré-cités, mais aussi de représentants de groupes de victimes ou d'associations moins « reconnues » œuvrant dans le champ de la politique à l'égard des victimes. Il serait bon également qu'un nombre plus important d'experts/scientifiques y soient associés. Moyennant l'application de procédures adéquates (égalité des conditions d'accès aux débats, transparence et traçabilité des débats, clarté des règles organisant les débats) et de la nomination d'un Président ayant le profil adéquat pour mener les débats, il pourrait même adopter, sur le continuum évoqué par Lascoumes³²⁴, une position davantage pluraliste, plurielle, stimulatrice et inventive. Il pourrait alors jouer, nous semble-t-il, pleinement son rôle d'instrument d'approfondissement de la démocratie et des savoirs concernant les victimes, en ce centrant sur la réalisation d'avis et de recommandations. Les acteurs politiques et administratifs pourraient trouver leur place dans la discussion, sans se retrouver dans une position difficile et délicate, que ce soit en termes de temps à consacrer à certains dossiers plus concrets ou de double-position en tant que décideurs. Cette position nécessiterait cependant une bonne compréhension, par le politique mais aussi par les autres membres du Forum, des avantages potentiels de leur présence au sein de cet organe : une meilleure compréhension des enjeux et la création d'un univers commun. Il offrirait enfin l'occasion que des questions cruciales puissent être posées telles que : quels sont les groupes qui revendiquent le statut de victimes ? Comment déterminent-ils leur identité ? Comment fonctionnent les dispositifs mis en place à leur égard ? Quels types de victimes une politique particulière doit-elle viser ? Quels sont les dispositifs ou initiatives qui seraient potentiellement les mieux à même de répondre aux attentes de certains groupes de victimes ? Quelles sont les attentes des victimes par rapport à ces dispositifs ? Les réflexions qui émaneraient de ce Forum

³²⁴ LASCOUMES, P., *op.cit.*

pourraient alors être soumises au politique (exécutif et/ou législatif) sous forme d'avis et de recommandations.

- une cellule permanente, qui comprendrait des représentants de l'administration engagés spécifiquement pour cette tâche, assumerait la fonction de mémoire et de courroie de transmission entre les différents organes qui l'entourent (conférence interministérielle, comité central, Forum national). Sorte de « secrétariat général », cette cellule pourrait éventuellement coordonner le suivi d'études commanditée par l'un ou l'autre organe de la structure proposée. Ses membres participeraient aux réunions tenues par les autres assemblées. Idéalement, elle devrait être composée d'un nombre de membres suffisant pour assurer le suivi des dossiers de chacun des organes et les tâches administratives y afférentes (6 personnes par exemple, deux étant affectées spécifiquement à chacun des organes spécifiés ci-dessus), sans valoriser un organe au détriment des autres.

Les différentes instances précitées pourraient être co-financées en fonction de la participation des représentants politico-administratifs à ces différents organes. A ce titre, il pourrait être utile de réexaminer les propositions antérieures de co-financement.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous nous sommes essentiellement interrogées sur l'opportunité de conserver un Forum national pour une politique à l'égard des victimes.

Nous avons mis en évidence que ce Forum, sous sa forme dialogique, devrait majoritairement axer sa mission sur celle d'avis et de recommandation à l'égard du politique (exécutif et législatif).

Il ne devrait cependant pas se substituer aux instruments de la démocratie représentative. Pour cela, devraient être créés dans le champ de la politique à l'égard des victimes des organes politiques (sous forme d'une conférence interministérielle) et administratifs (sous forme par exemple, d'un comité central) qui seraient susceptibles de reprendre en charge les missions de décisions politiques intégrées et d'évaluation et de mise en œuvre de la politique définie.

Le rôle du Forum national serait davantage celui de la réflexion, de la (re)-problématisation de la politique à l'égard des victimes. Il devrait idéalement être davantage pluriel : c'est-à-dire que ses membres devraient être moins majoritairement issus de structures politico-administratives et plus ouvert vers l'expertise et la présence des bénéficiaires finaux de la politique (la représentation de groupe de victimes).

Une telle structure pourrait alors réellement jouer un rôle d'instrument d'approfondissement de la démocratie.

Conclusion

Dans le premier chapitre de cette dernière partie du rapport, nous nous sommes attachées à proposer une grille de lecture à partir de quelques sources théoriques : celle de Knoepfel et al.³²⁵ et celle de Lascoumes et Callon et al.³²⁶.

Ces sources d'inspiration nous ont permis d'approfondir l'analyse de la mise en œuvre actuelle du Forum national et de penser, sur un plan davantage prescriptif et normatif, le futur du Forum.

En particulier, elles sont susceptibles d'aider à clarifier certaines dimensions utiles à son institutionnalisation telles que :

- Quels doivent être les objectifs assignés au Forum ?
- Quel doit être son public-cible ?
- Quels doivent être ses bénéficiaires principaux ?
- Quelles procédures doivent en animer le fonctionnement ?
- Quelles doivent être ses relations avec d'autres instances qui concourent éventuellement à l'élaboration de cette politique ?
- Quels doivent être les indicateurs et procédures d'évaluation de son travail ?

Enfin, elles offrent l'occasion de s'interroger sur la pertinence en soi du « Forum » tel qu'il est constitué actuellement pour contribuer à l'élaboration d'une politique à l'égard des victimes.

Dans le chapitre 2, nous nous sommes attachées à revisiter, de manière dynamique, les grandes lignes de ce rapport et, en particulier, la mise à l'agenda politique de la question du Forum national, les étapes de la définition de ses objectifs, de sa structure, de ses procédures de fonctionnement, de son public cible, de ses principaux bénéficiaires et de l'évaluation de ses effets en terme d'effectivité, efficacité, pertinence et efficience. Nous avons enfin discuté la pertinence de la mise en œuvre d'un instrument forum en vue de remplir les objectifs gouvernementaux.

Nous avons ainsi passé en revue, une nouvelle fois, les arguments qui ont mené progressivement à l'installation et à la constitution d'un Forum national pour une politique à l'égard des victimes. Nous nous sommes aussi attelées à mieux comprendre ses enjeux au travers de critères d'efficience, d'effectivité, d'efficacité et de pertinence d'une part, et à l'aune de travaux théoriques sur les Forums hybrides, d'autre part.

Nous avons conclu que le Forum national a été constitué avant tout comme un forum para-public, essentiellement nourri par l'expertise des représentants administratifs/associatifs ayant compétence dans la prise en charge des victimes. Au

³²⁵ KNOEPFEL, P., *op.cit.*

³²⁶ LASCOUMES, P., *op.cit.* ; CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

départ, la voix des victimes mêmes n'a été que faiblement associée. C'est que face aux revendications victimaires, les représentants du champ politique ont toujours adopté une position double : d'une part, un élan compassionnel à l'égard des victimes ; d'autre part, une prudence que l'on peut qualifier de « sceptique » quant à la place que l'on peut leur accorder. En effet, pour le champ politico-administratif, la question a toujours été : comment peut-on intégrer les revendications de ces « acteurs privés », que représentent les groupes de victimes au sein de structures institutionnelles tout en préservant l'intérêt public ? Comment maîtriser leurs revendications sans donner à ces nouveaux acteurs trop de pouvoir sur la chose publique, et en particulier dans le champ pénal qui a été le terrain d'action privilégié du développement des dispositifs mis en place à l'égard des victimes ? Corollaire de cette position, les représentants du monde politique se montrent souvent intéressés par les questions des victimes (et plus précisément de certaines victimes en particulier) mais sont généralement peu présents lorsqu'il s'agit de prendre des initiatives concrètes sur le plan politique ou d'allouer des moyens budgétaires conséquents à la politique. Cette attitude peut partiellement se comprendre en raison de la manière dont l'intérêt pour les victimes a pénétré le champ institutionnel de notre pays : il s'agit pour la majorité des autorités responsables de cette matière, d'une prérogative parmi d'autres souvent considérées comme plus urgentes ou plus importantes. L'analyse des travaux du Forum national a largement montré que la mobilisation et la sensibilisation du politique nécessitent de déployer, paradoxalement, des efforts importants de la part des membres du Forum.

Nous avons aussi souligné que le Forum national a progressivement été incité à prendre en charge un ensemble de tâches de concertation et de coordination, notamment, nous semble-t-il, parce qu'il n'existe pas d'instances de concertation et de coordination en la matière sur le plan politico-administratif. En effet, « tout est un peu dans tout » dans cette instance. Le Forum établit des avis et recommandations, des chartes, des plans stratégiques guidant le politique dans la définition de la politique à l'égard des victimes ; il réalise des évaluations de législations existantes ; il mène des actions de sensibilisation et de coordination des dispositifs à l'égard des victimes sur le terrain... Progressivement, il a étendu ses missions en passant d'une instance de recommandation politique à une instance de consolidation et de mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes. Il s'est même mué, récemment, en lieu facilitateur de définition de politiques communes entre différentes instances. D'où les demandes d'un certain nombre de ses représentants de mettre en place un véritable organe politique (comme un comité interministériel) concerté à l'égard des victimes ; tout comme d'autres ont souhaité mettre en place un organe administratif de préparation et de suivi des décisions.

Sous sa forme actuelle, le Forum national a rempli jusqu'à présent un ensemble de fonctions diversifiées, comblant notamment, selon nous, le manque d'instruments politiques adéquats pour mener une politique concertée à l'égard des victimes (*cf. infra*).

Il a d'ailleurs initialement été lui-même peu défini. Malgré son potentiel, tant symbolique que matériel, il reste d'ailleurs toujours un organe non institutionnalisé, fonctionnant à moindre coût et basé sur la bonne volonté des membres qui y siègent.

Nous avons enfin soulevé le fait que les objectifs, la composition et le fonctionnement du Forum national sont, selon nous, révélateurs de certaines dimensions caractéristiques de la politique en faveur des victimes dans notre pays. En effet, face aux revendications diffuses de certaines victimes dont la voix se faisait entendre publiquement, face aussi au montage politique et institutionnel complexe dans lequel les dispositifs pour les victimes se sont progressivement insinués dans notre pays ; le recours du politique à un Forum national a pu, à l'époque, sembler opportun tant en termes symbolique que matériel. La question des victimes d'infraction commençait à constituer, à l'époque, un enjeu politique majeur dans une politique criminelle en pleine mutation. Entre autres, elle ne fonctionnait pas selon des standards et des savoirs déjà bien établis. La question était donc bien à l'époque, pour les représentants élus : qui sont les victimes ? Que désirent-elles ? Que peut-on leur offrir et surtout, dans le contexte institutionnel complexe dans lequel a été intégrée l'attention pour les victimes, comment peut-on coordonner les politiques qui leur sont destinées ?

Dans le chapitre 3, nous avons analysé le potentiel des différentes structures proposées par les différents projets d'institutionnalisation (que ce soient ceux proposés par les ministres, par certains représentants élus, ou par les membres du Forum eux-mêmes) à l'aune des critères d'efficience, d'effectivité, d'efficacité et de pertinence. Nous avons souligné que ces différents projets sont de nature très diverse. Dès lors, le degré de précision de leurs objectifs l'est également. Les apports/limites qui peuvent être retirés des différents modèles proposés ne sont donc pas tous du même ordre et ne se situent pas tous au même niveau. En effet, certains projets envisageant une institutionnalisation pure et simple du Forum national tel qu'il a été envisagé actuellement ; d'autres une amélioration de sa structure par l'adjonction d'une cellule permanente, l'insertion du Forum national dans un cadre plus large ou encore, son remplacement pur et simple par une autre structure. Certains projets proposent de retenir les objectifs actuels du Forum national alors que d'autres visent à en ajouter de nouveaux. Ces différents modèles posent donc des questions de nature différente. Ils interrogent tour à tour, la pertinence même de conserver un Forum national ; sa situation dans un paysage institutionnel plus large et enfin, la structure que ce dernier devrait déployer. Ils posent aussi la question de sa rationalité : à quoi sert le Forum national ? Quels objectifs doit on lui assigner, quels moyens ?

Enfin, dans le chapitre 4, nous nous sommes essentiellement interrogées sur l'opportunité de conserver un Forum national pour une politique à l'égard des victimes. Nous avons mis en évidence que ce Forum, sous sa forme dialogique, devrait majoritairement axer sa mission sur celle d'avis et de recommandation à l'égard du politique (exécutif et législatif). Il ne devrait cependant pas se substituer aux instruments de la démocratie représentative. Pour cela, devraient être créés dans le champ de la politique à l'égard des victimes des organes politiques (sous forme d'une conférence interministérielle) et administratifs (sous forme par exemple, d'un comité central) qui seraient susceptibles de reprendre en charge les missions de décisions politiques intégrées et d'évaluation et de mise en œuvre de la politique définie. Le rôle du Forum national serait davantage celui de la réflexion, de la (re)-problématisation de la politique à l'égard des victimes. Il devrait

idéalement être davantage pluriel : c'est-à-dire que ses membres devraient être moins majoritairement issus de structures politico-administratives et plus ouvert vers l'expertise et la présence des bénéficiaires finaux de la politique (la représentation de groupe de victimes). Nous avons conclu qu'une telle structure pourrait alors réellement jouer un rôle d'instrument d'approfondissement de la démocratie.

Conclusions générales

Le 19 mai 1993, la chambre des Représentants approuvait une motion demandant, entre autres, au Gouvernement de mettre en place un Forum national pour une politique en faveur des victimes. Depuis lors, ce Forum se réunit régulièrement (environ six fois par an) en vue de discuter des grandes orientations de la politique à l'égard des victimes. Cependant, il ne jouit d'aucun cadre légal malgré le fait que la question de son institutionnalisation ait été régulièrement abordée ces dernières années. En effet, divers projets et propositions de lois ont déjà été mis sur la table sans pour autant aboutir, jusqu'à présent, à une concrétisation.

Fin 2010, face à cette situation, le ministre de la Justice S. De Clerck commanditait une recherche, portant sur l'évaluation du Forum national en faveur des victimes, à l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC). Cette recherche a fait l'objet de l'engagement de deux chercheurs (un francophone et un néerlandophone) pendant 7 mois. Ces derniers ont essentiellement réalisé le travail de terrain et l'analyse documentaire. Ils ont aussi rédigé les deux premières parties du rapport portant sur la présentation des résultats. Ce travail a été, par la suite, prolongé par une présentation des premiers résultats de la recherche aux membres du Forum national et par une finalisation du rapport final par la promotrice du projet.

« Que fait le Forum ? », « Comment fonctionne-t-il ? », « Quel est son impact ? » ; « Quel devrait être son avenir ? », telles sont les questions auxquelles le projet de recherche de quelques mois a tenté d'apporter certains éléments de réponses. Notre recherche a aussi permis d'établir certaines balises permettant de (re)penser, en contexte, son organisation et son fonctionnement futur.

Nos conclusions proposent à présent de faire un bref rappel du cadre dans lequel la recherche sur le Forum national a été initiée (1), d'insister sur certains éléments de connaissance et d'analyse que la recherche a déjà pu apporter (2) ainsi que sur certaines recommandations ainsi que certains éléments qu'il serait utile d'investiguer en vue d'améliorer les chances d'institutionnalisation pertinentes du Forum national (3)³²⁷.

1. Le cadre de la recherche sur le Forum national pour une politique à l'égard des victimes

Le 22 février 2010, à l'occasion de ses quinze ans d'existence, le Forum national organisait une journée d'étude durant laquelle ses activités et son fonctionnement étaient discutés. Dans son intervention à cette journée, le ministre de la Justice S. De Clerck

³²⁷ Ces conclusions reprennent les éléments essentiels du rapport. Elles visent essentiellement à en apporter une synthèse. Elles ont donc été rédigées sous forme autonome notamment pour ce qui a trait aux références bibliographiques.

marquait clairement son intérêt pour le travail du Forum national et, dans la foulée, un groupe de travail composé de quelques membres du Forum fut constitué pour mener une réflexion sur la question de son évaluation. Il est ressorti de ces discussions que l'INCC, déjà impliqué dans l'évaluation de la politique à l'égard des victimes depuis 2004, pouvait y contribuer³²⁸. Le ministre de la Justice a alors chargé l'INCC d'établir un premier plan de recherche de quelques mois relatif à « l'évaluation scientifique des missions, du travail et du positionnement du Forum ».

Partant du constat qu'aucune évaluation externe des activités et du fonctionnement du Forum national pour une politique à l'égard des victimes n'avait jamais été réalisée, malgré ses nombreuses années d'existence et ses multiples tentatives d'institutionnalisation, la position initiale de l'INCC a été la suivante : évaluer *via* une recherche empirique basée sur des entretiens avec les membres du Forum national et sur une analyse documentaire, d'une part, « ce que fait » le Forum et, d'autre part, « comment il le fait ». L'objectif était de mieux comprendre les forces, les faiblesses et les enjeux auxquels est confronté cet organe, notamment dans la perspective d'une éventuelle institutionnalisation future.

D'un point de vue méthodologique, la réponse à ces différentes questions nécessitait la mobilisation d'une approche inductive car le seul texte officiel concernant cet organe (une motion du Parlement) n'offrait que de grandes lignes directrices concernant ses missions, sa structure et son fonctionnement potentiels. Il était donc indispensable d'aller plus loin afin de découvrir ce qu'il en était concrètement.

Dans un premier temps, c'est *via* le recours à l'analyse de documents instituant (ou visant à instituer) le Forum, de documents internes du Forum (procès-verbaux essentiellement) et du discours de représentants de diverses institutions y siégeant que ces questions ont été approchées. En effet, le Forum réunit plusieurs fois par an de nombreux représentants d'autorités politiques, d'administrations, d'organisations d'aide ou représentant des victimes et produit effectivement des activités.

Ces techniques d'enquête mobilisées (analyse documentaire, entretiens) ne constituent bien entendu que quelques manières d'appréhender la pratique existante et certains enjeux de cet organe. D'autres modes d'investigation auraient pu les compléter, comme

³²⁸ Une recherche évaluative portant sur les dispositifs mis en place à l'égard des victimes, menée par la DO criminologie de l'INCC a également pris place et ses résultats concertés et discutés avec un large nombre de membres du Forum notamment. Voir à ce propos : LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VAN CAMP, T., (sld C.VANNESTE), *Rapport de recherche portant sur l'évaluation de la mise en place des dispositifs en faveur des victimes en Belgique*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et Criminologie, 2007 (disponible sur le site <http://incc.fgov.be>); LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VANNESTE, C. (eds.), *Quand le système rencontre les victimes. Premiers résultats d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes*, Gand, Academia Press, 2010 ; LEMONNE, A., « Images de la victime dans la politique à l'égard des victimes en Belgique », in *RDPC*, juillet-août 2011 ; LEMONNE, A., « L'existence d'une socialité vindicatoire ? Tentative d'analyse à partir du discours des victimes », in VANHAMME, F. (sld), « *JUSTICE !* » *Entre pénalité et socialité vindicatoire*, Erudit, 2012, pp. 79- 96.

des observations pendant de longs mois, par exemple, mais il est important de souligner que seule l'approche adoptée permettait d'aller rechercher, en une période de temps relativement courte, des « traces »:

- des missions/objectifs attribués au Forum (par exemple, quels sont les missions et objectifs initialement donnés à cet organe, quels sont les éventuels objectifs complémentaires qu'il s'est assigné ?) et, dans une certaine mesure, de leur effectivité ;
- de la structure organisationnelle et des règles de fonctionnement de cet organe (par exemple, comment est composé le Forum, quelles sont les règles de cooptation de ses membres, les règles décisionnelles, etc. ?) ;
- des enjeux que constitue le Forum national pour les acteurs de la politique à l'égard des victimes qui y siègent et pour l'évolution de la politique (que pensent les membres du Forum par rapport au fonctionnement du Forum national en général, à ses objectifs, sa structure, ses effets... ; comment le Forum contribue-t-il de manière spécifique, de par son travail et ses procédures, à la définition et à la mise en œuvre de la politique).

La combinaison de ces méthodes de recherche comportait également l'avantage de fournir des informations tantôt plutôt objectives (des descriptions de débats, de productions, d'événements...), tantôt plutôt subjectives (les perceptions des membres par rapport à telle ou telle question) par rapport au travail et au mode de fonctionnement du Forum depuis sa mise en place en 1993 jusqu'à 2010.

Notons qu'une partie conséquente du rapport de recherche a été consacrée à l'analyse des modèles de réformes envisageables³²⁹. Mentionnons que l'analyse a été réalisée à la lueur de deux sources d'inspiration théoriques : d'une part, à partir des travaux de Knoepfel *et al.*³³⁰ portant sur l'évaluation des politiques publiques en général et, d'autre part, à partir de ceux de Lascoumes³³¹ et Callon *et al.*³³² s'intéressant plus spécifiquement à l'émergence et au développement des « forums hybrides ».

2. Éléments de connaissance et d'analyse apportés par la recherche

a. L'idée de mettre en place un Forum national pour une politique en faveur des victimes a émergé dans les années 90. C'est plus précisément en 1993 que cette idée a été énoncée et discutée par certains parlementaires siégeant au sein de la Commission Justice de la Chambre des représentants³³³. Elle s'inscrit donc dans la foulée de la première grande

³²⁹ Notons que depuis la démission de son Président, le Forum ne s'est plus réuni. La dernière réunion a pris place le 22 septembre 2011.

³³⁰ KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., *Analyse et pilotage des politiques publiques (vol. 2)*, Zürich, Verlag Rüegger, 2006, 2^{ème} édition, 387 p.

³³¹ LASCOUMES, P., « La scène publique, un nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des Mines*, avril 1998, pp.51-62.

³³² CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éd. Seuil, 2001, 358 p.

³³³ Chambre des Représentants de Belgique, *op. cit.*

mise à l'agenda politique de la problématique des victimes. En effet, la problématique des victimes d'infractions pénales est devenue un problème politique central à partir des années 90. Initialement, elle a été portée par des groupes de victimes qui ne se sentaient pas reconnues par le système pénal. Ce message a ensuite été relayé par certaines associations d'aide sociale aux justiciables subventionnées par les Communautés. Tout au long des années qui ont suivi, cette problématique a été soutenue de manière croissante par un vaste mouvement populaire et un intérêt politique largement partagé en sa faveur. Les objectifs, la composition et le fonctionnement du Forum national sont, selon nous, révélateurs de certaines dimensions caractéristiques de la politique en faveur des victimes dans notre pays. On peut émettre l'hypothèse que, face aux revendications diffuses de certaines victimes dont la voix se faisait entendre publiquement, face aussi au montage politique et institutionnel complexe dans lequel les dispositifs pour les victimes se sont progressivement insinués dans notre pays ; le recours du politique à un Forum national a pu, à l'époque, sembler opportun tant en termes symbolique que matériel. La question des victimes d'infraction commençait à constituer, à l'époque, un enjeu politique majeur dans une politique criminelle en pleine mutation. Entre autres, elle ne fonctionnait pas selon des standards et des savoirs déjà bien établis. La question était donc bien à l'époque, pour les représentants élus : qui sont les victimes ? Que désirent-elles ? Que peut-on leur offrir et surtout, dans le contexte institutionnel complexe dans lequel a été intégrée l'attention pour les victimes, comment peut-on coordonner les politiques qui leur sont destinées ?

En 1993, la question de la mise en place d'un Forum national était donc abordée au Parlement dans la foulée d'autres questions concernant la problématique des victimes d'infractions qui étaient adressées au ministre de la Justice de l'époque, M. Wathelet³³⁴. Parmi les questions soulevées, on retrouve : l'amélioration du fonctionnement du fonds d'indemnisation ; la question de la mise en place de services d'accueil auprès des parquets ; la ratification et la pertinence de la mise en conformité de la réglementation belge par rapport aux recommandations internationales. En effet, certains parlementaires estimaient que trop peu d'attention était portée aux victimes d'infractions pénales, en particulier. Ces débats ont donné lieu à une motion demandant au Gouvernement de prendre un ensemble d'initiatives à ce sujet et évoquant, notamment, la création d'un Forum national sur la politique d'aide aux victimes³³⁵.

³³⁴ Chambre des Représentants de Belgique, Législature 48, *Annales*, Commission de la Justice, Réunion publique du mercredi 12 mai 1993.

³³⁵ Pour rappel, cette motion stipulait précisément : 1. « La Chambre ayant entendu l'interpellation de M. S. De Clerck au Vice-premier ministre et ministre de la Justice et des Affaires économiques sur l'aide aux victimes ;

- constate que l'accord de gouvernement (du 9 mars 1992) annonce des initiatives visant à développer plus avant la politique d'aide aux victimes ;

- fait observer que, jusqu'à présent, le problème de l'aide aux victimes n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante et a été abordée de manière trop fragmentaire ;
ayant entendu la réponse du Ministre ;

-demande au gouvernement de prendre les initiatives requises pour qu'il soit procédé d'urgence à une évaluation des déclarations et recommandations internationales et européennes et insiste pour que la Convention n°116 (du 24 novembre 1983) du Conseil de l'Europe soit ratifiée sans délai ;

De la lecture de ces documents parlementaires, il ressort que les arguments en faveur de la création d'un tel Forum ont surtout insisté sur la nécessité de mettre en place une politique cohérente en faveur des victimes en raison, notamment, de l'éclatement des autorités compétentes en la matière. En effet, et les Communautés et le Fédéral (police, justice) étaient alors compétents dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes. Les parlementaires craignaient ainsi que les double-emplois, les manques de coordination au niveau politique, mais aussi au niveau du terrain, ne contribuent à une mise en œuvre qui, au bout du compte, nuirait aux victimes. Outre l'objectif de concertation, ces premiers documents laissent apparaître, en filigrane, d'autres objectifs pour ce Forum, tels que sa contribution à l'élaboration d'une charte pour les victimes d'infractions ou à l'évaluation de la possibilité d'envisager de nouveaux dispositifs d'aide à l'intention de victimes d'infractions.

Le concept du Forum national a cependant été peu élaboré lors des discussions parlementaires. Il n'a d'ailleurs fait l'objet que de peu de débats publics. Lors de ces derniers, c'est avant tout l'idée d'une vaste « instance » de concertation, réunissant les Communautés et l'Etat fédéral mais aussi diverses instances constituant la politique à l'égard des victimes (le barreau, la magistrature, la police, les représentants des services d'aide...), susceptible d'évaluer et de proposer des initiatives en faveur des victimes, qui a été impulsée. A l'origine, l'idée était donc de créer une instance regroupant un certain nombre d'experts administratifs, professionnels, travaillant en contact direct avec les victimes et non de mettre en place un Forum ouvert vers la société civile en général et les victimes en particulier (cf. *infra*). De façon symptomatique, les parlementaires ont d'ailleurs utilisé alternativement le terme « Forum » et le terme « Conseil supérieur » ou « Conseil national ».

Très vite après l'adoption de la motion au Parlement, le ministre de la Justice M. Wathelet a évoqué sa création en réaffirmant son objectif général de réflexion et de coordination par rapport à la politique à l'égard des victimes.

Il a, en outre, précisé les objectifs suivants :

- dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives fédérales et régionales en matière de victimes d'infractions ;
- examiner le contenu des réglementations et initiatives belges au regard des conventions, des traités, des directives et des recommandations internationales ;
- formuler des propositions pour améliorer le sort de la victime dans le droit pénal et au cours de la procédure judiciaire, pour améliorer leur première prise en charge, un

- demande que le fonctionnement du Fonds d'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence soit adapté de manière à faciliter l'utilisation dudit fonds, d'écourter la procédure et d'accroître la notoriété du fonds ;

- demande que soit examinée, *dans le cadre d'un Forum national sur la politique d'aide aux victimes*, la possibilité d'instituer progressivement, si possible par arrondissement judiciaire, un centre d'aide aux victimes unique, indépendant, intégré et disposant d'un personnel suffisant ;

- demande que les présentes propositions soient réalisées avant le 22 février 1994, Journée internationale de l'aide aux victimes. »- Chambre des Représentants de Belgique, *op. cit.*, pp. 56-2410 et ss.

- meilleur accueil, une aide plus efficaces et pour améliorer la coordination entre les initiatives fédérales, communautaires et régionales ;
- établir une charte de la victime.

Un président ainsi que différentes instances (politico-administratives et associatives) ont alors été désignées pour constituer ce Forum³³⁶.

Cependant, il est important de rappeler que ce programme n'a jamais été consacré légalement puisque cette structure n'a été coulée dans aucun texte réglementaire. Depuis sa création, le programme politico-administratif du Forum a bien été retravaillé mais seulement de manière ponctuelle et informelle. Certains ministres de la Justice se sont contentés d'insister sur certaines de ses missions/objectifs, en fonction de l'évolution de la politique à l'égard des victimes et de l'agenda politique du moment. Ils ont ainsi mis l'accent sporadiquement sur la mission d'évaluation des accords de coopération créés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes ; sur la mission de formulation d'avis et de recommandations et enfin, sur la mission d'évaluation de l'approche orientée vers la réinsertion des auteurs et des victimes³³⁷. Or, il aurait été imaginable que le programme soit ré-envisagé conjointement par différents ministres ayant des compétences en matière de politique à l'égard des victimes. Il aurait même été envisageable qu'il puisse se voir consolidé par une institutionnalisation formelle. Des propositions ont bien été amorcées en ce sens mais sans recueillir suffisamment de soutien, semble-t-il, pour qu'elles puissent réellement être discutées et abouties sur le plan politique³³⁸.

³³⁶ Lors de son installation officielle, en 1994, 15 instances ont été désignées pour y siéger. Depuis, sa composition s'est élargie. Le Forum compte aujourd'hui 35 instances représentées. Parmi celles-ci, se retrouvent une grande proportion d'instances politico-administratives (représentants de cabinets ministériels, représentants d'administrations étatiques, représentants d'associations prenant en charge les victimes) et quelques représentants du monde scientifiques (3) et associations de victimes (2). En moyenne, une vingtaine de personnes participent aux réunions du Forum national. Lors de son installation, un président a été désigné et des membres de l'administration du ministère de la Justice se sont vus confier la mission de secrétariat. En septembre 2004, le Forum national s'est vu octroyer des moyens pour la création d'un secrétariat propre. Ces moyens ont permis l'engagement de deux secrétaires. Ce secrétariat est attaché structurellement à la DG Maisons de justice depuis 2007. Il réalise cependant ses missions sous l'autorité fonctionnelle du président du Forum national.

³³⁷ En 1996, par exemple, suite aux révélations de l'affaire Dutroux, le ministre de la Justice S. De Clerck insista sur la mission d'avis et de recommandations du Forum national. En 1999, le ministre de la Justice T. Van Parys insista sur sa fonction d'évaluation. Cette fonction avait entre temps été expressément attribuée au Forum national par les accords de coopération en matière d'aide aux victimes (en particulier par l'accord de coopération flamand, le seul à avoir été signé jusqu'à présent). Il mettra aussi l'accent sur l'attention à porter aux textes et développements prenant place sur le plan international et par rapport à une politique orientée vers la réinsertion des victimes et des auteurs.

³³⁸ Différents projets ou propositions, dont nous avons analysé le potentiel dans ce rapport, ont été formulés en ce sens tels : les projets d'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté française, la Communauté germanophone, la commission communautaire française et la commission communautaire commune institutionnalisant le Forum national pour une politique en faveur des victimes en 2001 et 2006 ; les projets d'Arrêtés royaux relatifs au Forum national pour une politique en faveur des victimes en 2004 ; la proposition de loi pour la création d'un Commissaire général aux droits des victimes, déposée par J.-P. Malmendier et D. Bacquelaine ; le projet de la ministre de la Justice Onkelinx pour la création d'un Commissariat général au droit des victimes, en 2005.

b. Le programme politico-administratif est également resté extrêmement flou par rapport aux actes finaux attendus du Forum (ses *outputs*) ou au public auquel ce dernier était censé s'adresser au travers de ses activités. Enfin, s'il s'agit bien, sur le plan géographique, d'un Forum « national », et sur le plan social, d'un Forum essentiellement voué à traiter de la problématique des victimes « d'infractions pénales », la recherche a montré qu'il n'a jamais existé de plans d'actions formels permettant de sérier les initiatives du Forum en vue d'atteindre les multiples objectifs qui lui ont été assignés ou de problématiser certaines questions saillantes (comme, par exemple, celle du public auquel il était censé prioritairement s'adresser). En effet, les objectifs se sont surtout cumulés, ajoutés au cours du temps, sans pour autant qu'une approche et des priorités aient été rationnellement redéfinies, en ce compris pour ce qui concerne les moyens nécessaires pour les rencontrer. En outre, le programme politico-administratif n'a jamais donné d'indications sur l'arrangement politico-administratif même, c'est-à-dire sur les processus de décision, l'organisation administrative du Forum national (un secrétariat lui a seulement été octroyé), ainsi que sur ses relations avec d'autres instances.

Ce manque de définition initiale a entraîné un ensemble d'effets que révèle déjà, en partie, l'analyse de la pratique concrète du Forum national, à partir du discours des acteurs qui y participent et des procès-verbaux des réunions du Forum.

c. Face au faible degré de précision des objectifs définis dans le programme politico-administratif, dans la pratique, certains de ces objectifs se sont affaiblis. D'autres, par contre, se sont ajoutés au cours du temps à l'initiative des membres du Forum eux-mêmes.

Selon les personnes interrogées, un certain nombre d'objectifs supplémentaires se sont ajoutés aux objectifs prévus dans le programme politico-administratif (*cf. supra*). En effet, lors de son implémentation, le Forum s'est attaché à développer un plan stratégique pour une politique en faveur des victimes d'infractions ; une Charte pour la victime d'infractions ainsi qu'à formuler des avis et recommandations par rapport aux projets en expansion dans le champ de la politique à l'égard des victimes. Mais l'analyse des données empiriques a montré, qu'au fil des ans, des discussions de plus en plus nombreuses ont porté sur des événements ou autres « produits » améliorant la visibilité du Forum (réalisations concrètes –site Internet, DVD, brochures- ou événements organisés par le Forum - journées d'étude, évaluation...).

Ces nouveaux objectifs semblent orienter davantage l'impact du Forum sur le terrain même de la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes : la coordination et la collaboration entre les différents partenaires administratifs et professionnels du Forum ; la réponse aux besoins du terrain ; la sensibilisation et l'information des professionnels, des victimes, du public en général (et paradoxalement du politique). Or, certains membres du Forum regrettent cette réorientation, surtout si elle prend place au détriment d'une visée plus politique concrétisée par le biais de mémorandums, recommandations et avis « proactifs ». En effet, le Forum en tant qu'outil d'avis et de recommandations semble avoir, au fil du temps, adopté une position de plus en plus réactive par rapport aux

initiatives de réformes touchant au domaine de la politique à l'égard des victimes. En outre, l'analyse montre également que le suivi des dimensions internationales est, actuellement, peu développé. Enfin, compte-tenu du statut informel du Forum, son énergie s'est davantage portée, ces dernières années, sur une réflexion relative à ses modalités d'institutionnalisation.

Durant les entretiens réalisés en cours de recherche, de nombreux membres ont néanmoins souligné les difficultés de rencontrer l'ensemble des objectifs du Forum en raison du manque de moyens. Le manque de moyens financiers a souvent été mentionné mais n'a pas fait l'unanimité. L'évocation du manque de moyen s'est plus souvent référée au manque de moyens au niveau du personnel ou du statut du Forum. Il vise principalement l'absence de statut pour le Président du Forum et les membres du secrétariat mais également, dans une moindre mesure, le statut des membres du Forum eux-mêmes. Il est clair que l'attribution d'un secrétariat, composé de deux employés, au Forum national a été un tournant décisif au niveau des réalisations du Forum. Mais certains estiment, malgré tout, que ce secrétariat devrait « en faire plus »³³⁹.

C'est souvent le manque de personnes constituant le secrétariat du Forum et de définition adéquate de leurs compétences, compte-tenu du nombre important d'activités qui sont (ou devraient) être développées, qui ont été jugés problématiques lors des entretiens. Quant au Président du Forum, l'absence de reconnaissance et de définition de son statut a été évoquée par l'ensemble des membres : assurer la présidence d'un tel Forum requiert du temps et de l'énergie qu'il est difficile d'exiger de la part de quelqu'un qui assure cette mission de manière bénévole et est employé à temps plein par ailleurs. En outre, il revient aux membres du Forum de réaliser le travail de fond du Forum. Cependant, souvent, ceux-ci ne disposent pas du temps nécessaire en raison de leurs activités connexes³⁴⁰. Cette situation engendre un effet pervers supplémentaire : la présence irrégulière de certains membres a également été citée comme constituant une difficulté inhérente à la gestion des différents objectifs. Enfin, le manque de statut du Forum en soi a été souligné³⁴¹ pour expliquer la rencontre accrue de certains objectifs par rapport à d'autres. Par rapport à ce dernier aspect, le manque de reconnaissance publique du Forum fait craindre à certaines personnes rencontrées une certaine démotivation de la part des membres.

Outre la tendance à développer certaines activités au détriment d'autres en raison des moyens propres et du statut alloué à ses membres et au Forum, les entretiens ont également révélé le fait que tous les objectifs n'étaient pas rencontrés, en pratique, de manière équivalente pour une autre raison : certaines activités sont développées, en priorité, en raison de l'actualité et du contexte politique.

³³⁹ Il devrait notamment être apte, par exemple, à réaliser un certain nombre de tâches en préparation des réunions du Forum.

³⁴⁰ Tous les membres du Forum siègent en tant que représentants d'une organisation, institution ou association qui constitue leur emploi principal.

³⁴¹ En particulier le fait qu'il implique la participation volontaire des membres, notamment celle du politique.

L'analyse a montré que, partant d'une définition politique très succincte de la composition du Forum national³⁴², ce dernier est aujourd'hui composé plus largement que ne le prévoyaient les premières indications. Ce sont ainsi ajoutés, au fur et à mesure, aux membres initialement prévus, des représentants de divers Cabinets ministériels ayant (ou ayant acquis) une compétence dans la politique à l'égard des victimes. Ces derniers sont particulièrement invités par les membres du Forum à participer aux débats du Forum en vue d'améliorer, semble-t-il, la sensibilisation du politique aux enjeux de définition et de mise en œuvre. En outre, certaines associations représentantes de victimes (ou groupe de victimes) ont rejoint le Forum au cours du temps.

Quant aux règles de fonctionnement de cet organe³⁴³, jamais définies par le programme politico-administratif, elles restent également imprécises. De l'analyse des matériaux empiriques, on peut cependant déduire que le Forum fonctionne selon quelques règles tacites depuis un certain nombre d'années déjà : des réunions tous les deux mois ; des décisions prises par consensus en séances plénières ; la formation de groupes de travail sur base volontaire et sur des questions spécifiques... Néanmoins, notons que certains membres du Forum ne se disent pas toujours conscients de règles décisionnelles en cours au sein du Forum.

Les membres du Forum ont souligné plusieurs difficultés liées à ce manque de définition claire de la composition et des règles de fonctionnement du Forum national. Certains ont, notamment, insisté sur la nécessité de déterminer des critères objectifs et une procédure claire d'intégration de nouveaux membres au sein du Forum. Un obstacle à la liberté de parole et d'engagement a également été mis en avant : il s'agit du problème de la « double casquette » qui concerne le Président du Forum mais aussi l'ensemble de ses membres et, en particulier, les représentants des ministres. Cette situation donne lieu, selon certains, à des conflits d'intérêts et/ou des ambiguïtés dans les positions défendues par les membres et peut aussi engendrer des restrictions dans la parole ou l'engagement de certains membres en raison de leur appartenance à un service ou de leur soumission à une hiérarchie. En outre, l'existence de rapports de pouvoir a été dénoncée : la parole de certains membres aurait plus de poids que celle d'autres dans les débats en raison d'atouts personnels d'expertise, d'engagement/implication mais aussi de statut ou d'autorité. Ce « statut » et cette « autorité » semble notamment corrélée au type d'organisation ou d'autorité que le membre représente au sein du Forum.

Les personnes rencontrées lors de la recherche ont aussi révélé le manque de clarté de la procédure de mise à l'agenda des thématiques et activités. Les membres ont bien souvent avoué leur méconnaissance totale de cette procédure et ont estimé que les thématiques

³⁴² Pour rappel, le ministre de la Justice M. Wathelet avait simplement précisé que le Forum devait être un lieu de rencontre et de réflexion entre, d'une part, les représentants des administrations, et, d'autre part, ceux des parquets, des services de police, de la gendarmerie et des associations d'aide aux victimes. Il avait ensuite nommé 15 instances à y siéger. Il n'en avait pas précisé davantage les règles de fonctionnement décisionnelles, ni les liens à établir avec d'autres organes.

³⁴³ Les règles de désignation et des membres, les règles décisionnelles au sein du Forum.

abordées proviennent très rarement de leurs demandes. Lors des entretiens, les membres du Forum ont souvent évoqué qu'il pourrait être bénéfique de clarifier ou fixer certaines règles de fonctionnement ou procédures permettant d'optimiser le travail de cet organe. Néanmoins, certains ont aussi insisté sur le fait de ne pas glisser vers un excès de réglementations et de procédures au risque de provoquer un appauvrissement des échanges.

En effet, la diversité et l'intérêt des échanges au sein du Forum ont incontestablement été considérés comme une richesse aux yeux des membres. Comme une richesse, même si beaucoup conviennent que ces aspects entraînent certaines difficultés : il n'est pas aisé de réunir de nombreux membres, issus de différentes régions, de différents circuits professionnels, s'exprimant dans des langues différentes tout en ayant une bonne idée de qui est qui dans les discussions et en se comprenant les uns les autres.

d. Les questions relatives à l'efficience, l'effectivité, l'efficacité et la pertinence des politiques publiques (ou, en d'autres termes, de leurs effets induits) apparaissent aujourd'hui souvent cruciales aux commanditaires des recherches. Ce fut le cas pour ce qui concerne la recherche menée sur le Forum national à l'INCC. C'est pourquoi elles ont été abordées dans l'étude que nous avons menée.

En termes d'efficience, d'effectivité, d'efficacité et de pertinence, quels sont donc les effets du Forum national ?

On peut tout d'abord souligner que le Forum national a été un organe très efficient³⁴⁴. Il a en effet mis en œuvre un nombre conséquent d'actions au regard des maigres moyens qui lui ont été alloués, notamment sur le plan budgétaire³⁴⁵. Néanmoins, cette efficience n'a pu être maintenue que grâce au surcroît d'investissement en temps de certains membres du Forum, en plus de leurs activités officielles.

En termes d'effectivité³⁴⁶ (la manière dont le comportement des groupes-cibles de la politique s'est vu modifier suite à la mise en œuvre de la politique) et d'efficacité³⁴⁷ (soit

³⁴⁴ Pour rappel, l'efficience (allocative) se réfère spécifiquement à la relation entre les ressources investies dans une politique publique et les effets obtenus en termes d'outputs, c'est-à-dire d'actes posés par l'intermédiaire de la mise en place de cette politique publique (le rapport coût-bénéfice). (KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, p. 256 et ss.)

³⁴⁵ On a par ailleurs vu le nombre de ses actions concrètes augmenter avec le temps lors de l'engagement de deux personnes assurant le secrétariat du Forum.

³⁴⁶ Pour rappel, l'effectivité d'une politique publique implique, quant à elle, de mesurer le degré d'adéquation entre les objectifs normatifs d'une politique (tels qu'ils sont définis politiquement et ensuite par le complexe politico-administratif) et le comportement des groupes-cibles. Les comportements de ces groupes ont-ils changé depuis la mise en œuvre de la politique publique ou, à tout le moins, sont-ils restés stables alors qu'ils auraient changé en l'absence d'intervention publique ? L'effectivité consiste à évaluer les effets réels d'une politique sur les groupes-cibles définis comme responsables du problème public à résoudre. En principe, bien entendu, cette évaluation implique que les groupes cibles aient déjà été définis, au préalable, par les éléments du programme de politique publique. (KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, pp. 251 et ss.)

l'impact du Forum sur les bénéficiaires finaux de cette politique), il est plus difficile de se prononcer puisque, notamment, les contours du groupe-cible et des bénéficiaires finaux du Forum n'ont jamais été réellement définis dans les documents politiques, dans le programme politico-administratif ou même lors de la mise en œuvre du Forum³⁴⁸. Et c'est peut-être bien, comme nous l'avons déjà souligné, une dimension importante d'un « Forum hybride » que de ne pas voir de scission claire entre les groupes cibles et les bénéficiaires finaux, notamment. A la lecture des objectifs du Forum national, diverses interprétations sont cependant envisageables concernant le groupe-cible et les bénéficiaires finaux de cette politique spécifique. D'une part, le groupe-cible peut être considéré comme étant restreint aux acteurs siégeant au sein du Forum national qui, par leur implication directe dans les travaux du Forum, voient leur comportement modifié. Les bénéficiaires finaux de la politique (la mise en place d'une concertation entre divers membres en charge de la définition de la politique à l'égard des victimes) sont alors tous les acteurs extérieurs au Forum, qui sont touchés par les actions du Forum. Compteraient parmi eux: le politique en général (en ce compris les assemblées législatives), le public, les médias, les victimes... Une autre interprétation consiste à considérer que le groupe-cible du Forum est constitué de tous les acteurs contribuant à la politique à l'égard des victimes: ce dernier serait alors plus large que celui envisagé précédemment. Il comporterait les membres du Forum mais aussi le politique en général, les professionnels de la politique à l'égard des victimes, les médias, le public en général. Les bénéficiaires finaux en seraient les victimes seules. Sans que nous puissions trancher avec certitude, pour les raisons évoquées plus haut, qui appartient au groupe-cible et qui appartient aux bénéficiaires finaux, nous opterons pour la première interprétation dans l'analyse qui suit.

Dès lors, par rapport à l'effectivité, la recherche a bien confirmé que le Forum réunit effectivement aujourd'hui des acteurs provenant d'horizons divers qui s'y concertent sur un ensemble de sujets. Les discours des acteurs ont néanmoins montré que si bon nombre des membres siégeant au Forum y trouvent une plus-value par rapport à leur propre travail l'apport de cet organe consiste davantage en un échange d'informations. Les acteurs administratifs et les experts y sont également, en pratique, majoritairement représentés. Le politique reste en effet difficilement mobilisable et les associations représentantes de victimes y sont relativement peu associées.

L'analyse a par ailleurs révélé que la mission d'avis et de recommandations - pourtant considérée par les textes et par les discours des acteurs comme une des missions primordiales du Forum - est aujourd'hui trop réactive. Il semble que cette situation soit liée à une augmentation des demandes adressées au Forum, d'une part, et à l'ampleur du travail nécessaire pour établir une réponse du Forum, d'autre part. Ces dimensions

³⁴⁷ Pour rappel, l'efficacité d'une politique publique consiste, par contre, à en mesurer l'influence sur les bénéficiaires finaux. Elle correspond à l'identification de l'ensemble des effets qui sont imputables aux changements de comportement du groupe-cible, c'est-à-dire de ceux qui ont été désignés comme responsables du problème public à résoudre, sur les bénéficiaires finaux. Bref, elle se réfère à la résolution réelle du problème. Il est important d'y faire référence car l'existence « d'impacts optimaux » est une condition non suffisante pour la réalisation « d'outcomes optimaux ». (KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, pp. 253 et ss.)

expliqueraient le fait que Forum n'ait plus suffisamment de temps à consacrer d'initiative à des thématiques. Le suivi des recommandations internationales a, quant à lui, aussi été délaissé même si cette situation préoccupe certains membres du Forum. Enfin, la rédaction de la Charte pour la victime d'infraction date de 1998, ce qui rend inopérante la poursuite de l'une des missions initialement attribuées au Forum, à moins qu'il ne révise le texte régulièrement. Cependant, il est important de souligner que l'action du Forum a eu une effectivité dans des domaines non initialement prévus dans le cadre de ses missions. On citera, par exemple, l'impact qu'a pu avoir le Forum national sur le travail de conception des accords de coopération. Selon plusieurs personnes interrogées, le Forum s'est trouvé largement mobilisateur sur ce terrain, réunissant une expertise importante. Ces accords ne sont cependant toujours pas signés entre l'Etat Fédéral et la Région bruxelloise et entre l'Etat Fédéral et la Région wallonne. Le Forum a aussi été grandement impliqué dans l'évaluation des accords de coopération et dans celui de la création d'outils concertés de sensibilisation et d'information à l'égard des professionnels du terrain, des médias, du politique, du public et des victimes en général.

Peu d'informations ont pu être récoltées concernant l'efficacité des actions du Forum national. En effet, il a lui-même été peu en mesure d'évaluer son action auprès de ses bénéficiaires finaux. Notre propre recherche n'a pas permis, elle non plus, de par sa méthodologie et le temps qui lui a été imparti, de s'intéresser à cette question. Notons simplement que le Forum a pris part étroitement à la conduite d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes au regard des expériences et attentes des victimes elles-mêmes³⁴⁹. Les conclusions de cette recherche ont mis en évidence divers constats et, en particulier, les conséquences que peut avoir, sur le soin porté aux victimes, la structure institutionnelle complexe de la politique à l'égard des victimes³⁵⁰. Les résultats de la recherche ont d'ailleurs mis en évidence l'importance pour les victimes et les professionnels d'avoir une information cohérente par rapport à la politique à l'égard des victimes (éclatée entre diverses autorités, institutions, professionnels). S'il est difficile de comprendre aujourd'hui quelles sont/ont été les retombées des résultats de cette recherche sur les avis et recommandations formulées par le Forum, des outils de sensibilisation, d'information et de formation du public et des professionnels ont été développés ces derniers temps, notamment depuis la mise en activité d'un secrétariat au sein du Forum. Il serait donc intéressant d'observer, par exemple, dans quelle mesure ces outils d'information et de sensibilisation, qui sont travaillés au sein du Forum national, contribuent à faciliter le travail des professionnels et le parcours des victimes.

De la même manière, il serait utile d'évaluer dans quelle mesure les avis, recommandations, mémorandums rédigés par le Forum ont eu une influence sur les discussions et les éventuelles adoptions de projets/propositions de lois, circulaires émis

³⁴⁹ LEMONNE, A., *op.cit.*, 2007 ; LEMONNE, A., *op.cit.*, 2010.

³⁵⁰ Son centrage sur le pénal en général et sur les services d'assistance, d'accueil et d'aide en particulier, ainsi que son évolution dans un cadre managérial plus large ont également été pointés comme des éléments entrant parfois en contradiction avec les attentes des victimes. Les victimes ont notamment mis en évidence les difficultés qu'elles rencontraient à se sentir prises en charge et reconnues lors de leur rencontre avec le pénal.

par les différentes instances législatives et/ou exécutives. Lors des entretiens, bon nombre de membres du Forum national ont émis un certain scepticisme à ce sujet. Pour certains, ce manque d'effet est à mettre en relation avec le fait que ces instances ne sont pas dans l'obligation de consulter le Forum pour avis. Diverses raisons, plus générales, ont cependant été évoquées par les membres du Forum national : le manque de priorité accordé par le monde politique à la politique à l'égard des victimes en général ; l'existence d'autres canaux de communication et d'autres structures de concertation (même si des membres du Forum font également partie de ces autres canaux de communication ou structures de concertation) ; l'impact d'autres organisations, non représentées au Forum, sur la politique à l'égard des victimes ; le manque de visibilité et de connaissance du Forum de la part du monde extérieur ; le manque d'institutionnalisation du Forum (rendant notamment sa consultation et l'impact de ses avis non contraignants) ; le lien peu clair entre le Président du Forum et les ministres, voire entre le Forum et le pouvoir législatif.

En outre, en ce qui concerne les effets des actions du Forum sur d'autres bénéficiaires substantiels, l'évaluation de l'effet du Forum sur les décisions des professionnels (*via* notamment son impact sur les conseils d'arrondissement), sur les médias, sur le public en général, devrait être mises en œuvre.

e. Reste une question importante à rencontrer pour éclairer certains enjeux du Forum national : la politique présidant à la mise en œuvre du Forum national a-t-elle été pertinente³⁵¹ quant au problème à résoudre ? La réponse nécessite, selon nous, de faire un détour par un autre type d'analyse permettant d'observer de plus près certaines dimensions caractéristiques des « forums hybrides », en général, et du Forum national, en particulier. Sur base de notre recherche, il nous semble pouvoir affirmer que le Forum national, tel qu'il a fonctionné jusqu'à présent, a constitué, avant tout, un forum para-public. Il n'a en effet jamais été réellement question, comme c'est le cas d'autres forums hybrides, de déléguer une compétence d'évaluation, de problématisation et de recommandation politique à des acteurs autres que des représentants élus (avant tout des conseillers ministériels) et des experts (que ceux-ci soient administratifs, de terrain ou

³⁵¹ La pertinence d'une politique publique consiste à s'interroger sur le lien qui existe –ou devrait exister– entre les objectifs définis dans le programme public d'action, d'une part, et la nature et la pression du problème public, d'autre part. Ainsi, une politique publique est dite pertinente si les objectifs qui sont formulés explicitement ou implicitement, et parfois concrétisés dans des plans d'action, sont adaptés à la nature même du problème qu'elle est censée prendre en charge. La question de la pertinence d'une politique publique représente donc la dimension la plus « politique » et la plus délicate et sensible qu'une évaluation ait à examiner. Comme la définition des objectifs d'une politique publique relève généralement d'un compromis politique négocié lors de la phase de programmation, la pertinence d'une politique dépend directement des rapports de pouvoir entre les acteurs qui ont négocié cette politique. Elle peut difficilement donc être remise en question par une évaluation seule, en des termes rationnels. Modifier les objectifs d'une action publique ne consiste en effet pas en un exercice technico-scientifique mais, bien plus en l'arbitrage démocratique des conflits de valeurs et d'intérêts entre les acteurs concernés par une situation sociale jugée problématique. Néanmoins, l'évaluation de la pertinence peut démontrer que les objectifs parfois implicites d'une politique publique ne sont pas formulés adéquatement en fonction du problème public à résoudre et/ou à rendre encore plus visibles les conflits politiques qui ont conduits à une formulation lacunaire. (KNOEPFEL, P. *et al.*, *op.cit.*, pp. 258 et ss.)

universitaires). De plus, le Forum a été jusqu'à aujourd'hui essentiellement restreint à des représentants déjà connus et légitimes dans le secteur, désignés par l'autorité politique. Il est à noter que, à l'instigation du Forum même, la participation a cependant été étendue progressivement à de nouveaux acteurs, plus marginaux, comme certaines associations de victimes, par exemple. Mais cette possibilité est pour le moment peu utilisée et reste, en tout cas, emprunte de prudence. Les règles pour la désignation de nouveaux membres ne sont par ailleurs pas très claires, comme l'ont mentionné différentes personnes interrogées durant la recherche.

Il a également été jusqu'à présent un forum « réceptacle », c'est-à-dire un lieu où les participants partagent des savoirs existants sans les remettre souvent en cause fondamentalement. En effet, les personnes membres du Forum national (représentants élus et experts) se sont essentiellement attelées à partager une connaissance à partir de points de vue définis dans les grandes lignes par la politique officielle à l'égard des victimes et à partir de leur propre expérience de la mise en œuvre concrète des dispositifs à l'égard des victimes. La confrontation de ces différents points de vue et connaissances constitue en soi un élément important et intéressant de constitution d'un nouveau savoir, plus collectif et commun. Cependant, notre recherche a révélé qu'il n'avait existé jusqu'à présent que peu de démarches interactives, discutant de manière critique ces savoirs, notamment au regard de leur impact sur les bénéficiaires de cette politique. Il existe, entre autres, peu de ressources allouées pour la contre-expertise et la production de nouveaux savoirs (forum « inventeur »). Certaines dimensions de l'activité du Forum national se sont néanmoins dirigées dans ce sens : cela a été le cas à l'occasion, notamment, de certains événements organisés par le Forum (conférences) ou lorsque le Forum s'est trouvé parmi les initiateurs ou lieux de présentation de résultats de recherches scientifiques. Mais ces initiatives sont restées, jusqu'à présent, relativement ponctuelles. De surcroît, on peut se demander si le Forum n'est pas devenu, au fil des ans, de plus en plus « techniciste » : la réalisation de brochures, de dvd, d'informations à l'égard des professionnels, des victimes et du public est devenue une des activités importante du Forum national.

Le Forum national vise également davantage à intégrer les parties prenantes dans une vision consensuelle (forum « univoque ») plutôt que de rendre visibles les désaccords et les conflits (forum « pluriel »). En attestent, à divers égard, certains produits du Forum tels que les avis et recommandations, les brochures, les DVD d'informations. Ceux-ci consistent en effet à transmettre à l'extérieur une vision univoque, consensuelle sur la politique à l'égard des victimes. Or, il serait envisageable, compte tenu des positions diversifiées des membres du Forum, qu'une vision plurielle des enjeux et stratégies de chacun puisse s'exprimer. La valorisation d'une vision consensuelle comporte bien entendu l'avantage d'offrir une vision unique et cohérente au politique et au public, mais ceci se fait, nous semble-t-il, au détriment de la prise en compte d'un certain nombre de voix dissidentes qui pourraient peut-être, à un certain stade, et moyennant des procédures particulières, davantage être entendues. Parmi les acteurs présents au Forum, certains peuvent, plus que d'autres, être considérés comme porteurs des projets et idées du Forum : en raison de leur expérience personnelle mais aussi de leur position centrale dans la structure actuelle de la politique à l'égard des victimes. On ne saurait non plus oublier les

problèmes que pose l'idée de prise de positions consensuelles, alors que siègent notamment au sein de ce Forum les autorités en place. Elles ont mentionné leur difficulté à être à la fois parties prenantes des avis et recommandations du Forum et parties informées : demander des avis et se prononcer sur ces mêmes avis est une position peu tenable pour les représentants des cabinets ministériels en place. Ce constat nécessiterait que les fonctions du Forum national, la méthodologie de travail utilisée, ainsi que la position respective et le sens de la participation des différents acteurs qui y prennent place, soient clarifiées.

Enfin pour les acteurs l'essentiel est encore, pour beaucoup d'entre eux, de participer (forum « intégrateur ») plutôt que de s'emparer du problème qui leur est posé pour le reformuler et éventuellement déborder du cadre qui leur est initialement dévolu en inscrivant cette reformulation sur l'agenda social (forum « stimulateur »). Un certain nombre d'acteurs prenant part aux travaux du Forum ont, par exemple, énoncé le caractère essentiellement informatif que cet organe représente à leurs yeux. Cette plus-value n'est pas des moindres dans le contexte institutionnel et politique belge qui voit les compétences à l'égard des victimes « éclatées » entre un nombre considérable d'autorités politiques, d'instances administratives, judiciaires, associatives et qui, en outre, concerne un nombre important de types de victimes (pour rappel, la politique en faveur des victimes comprend un volet « généraliste » et des volets « catégoriels », destinés à certains types de victimes). La tenue des réunions du Forum national semble ainsi stimulante pour bon nombre de personnes qui y sont présentes : (1) pour les experts administratifs qui peuvent y acquérir une vision des développements politiques et d'autres secteurs de la politique à l'égard des victimes³⁵² ; (2) pour les politiques qui utilisent le Forum pour s'informer des développements de terrain et acquérir une vision des développements de cette politique ; (3) pour les experts extérieurs qui peuvent, en ce lieu, obtenir une vision relativement centralisée des développements majeurs en ce domaine et tenter de s'y situer. Il s'oriente cependant de plus en plus vers des recommandations et avis « réactifs », c'est-à-dire par rapport à des positions prises en dehors de lui. Il se dirige également, de plus en plus vers la réalisation d'outils visant à mettre en œuvre la politique à l'égard des victimes telle qu'elle a été pensée initialement (notamment via des outils d'information à l'égard du politique, des médias, du public et des victimes). Dans ce contexte, et compte-tenu des moyens disponibles, peu de temps est accordé au questionnement sur la politique à l'égard des victimes même, si ce n'est lors d'événements ponctuels ou de suivis de recherches scientifiques.

f. Les développements qui précèdent montrent que ce Forum est avant tout un Forum para-public, réceptacle, consensuel et univoque. Il constitue bien une rupture par rapport aux modes classiques de gestion de la chose publique puisqu'il réunit, en son sein, un ensemble d'acteurs, provenant d'horizons diversifiés et ayant des compétences particulières en rapport avec la problématique des victimes. Ces acteurs se rencontrent en ce lieu pour discuter, élaborer et produire ensemble des connaissances et des politiques à l'égard des victimes. Et de cette discussion, les acteurs retirent clairement une plus-value,

³⁵² Et notamment motiver et conseiller, de concert, le politique à rédiger, signer et évaluer les accords de coopération.

a minima informative, dont ils peuvent se saisir pour prendre leurs propres décisions. Néanmoins, ce Forum reste proche des caractéristiques de la démocratie représentative ou délégative et de la vision classique de constitution des savoirs, même s'il s'en démarque légèrement. Il n'est en effet pas question, au sein de ce Forum, de remettre en question les modes décisionnels classiques. Comme le soulignent Callon *et al.*³⁵³, les instruments de démocratie « dialogique », dont le Forum national fait partie, même si c'est sous une forme minimale, portent avant tout en eux le potentiel de « démocratiser la démocratie » en permettant de modifier les relations de pouvoir et de savoir dans la société. Ces Forums peuvent en effet permettre la constitution d'identités et de savoirs autour de controverses qui n'émergeraient pas si un ensemble de personnes, provenant d'horizons divers, n'entraient pas en dialogue et ne les discutaient pas. Ces instruments constituent, justement, une manière de nourrir le débat politique sur des questions pour lesquelles les réponses ne sont pas ou que peu éprouvées ; où les représentants politiques ne peuvent ni se baser sur une expertise solidement fondée, ni sur une compréhension solide des sensibilités des acteurs concernés par cette politique. C'est le cas, nous semble-t-il, des débats qui entourent la problématique des victimes et des réponses à leur apporter³⁵⁴. Le potentiel de ces instruments réside donc certainement, avant tout, dans la plus-value qu'ils peuvent apporter à la réflexion, à la (re)mise en question, en vue de formuler des avis et des recommandations. Leur efficacité se fonde surtout sur la légitimité des réponses que le dialogue permet d'apporter. Mais ces instruments ne sont sans doute pas là pour se substituer totalement à la démocratie « délégative ». Ils sont là avant tout pour la compléter. Il s'agit donc d'un enjeu fondamental de la mise en œuvre du Forum national : que ce dernier soit un complément aux structures politico-administratives verticales et classiques d'administration de l'Etat. Or, ne lui demande-t-on pas de combler, pour le moment, par l'adoption de certains de ses objectifs et de ses activités, des lacunes en termes de structures politiques et administratives en la matière ? Certaines tâches actuellement exercées par le Forum ne nécessiteraient-elles pas d'être prises en charge par des structures de concertation politiques et administratives adéquates, inexistantes dans le champ de la politique à l'égard des victimes ? A ce titre, lors de la recherche, il a été mentionné la nécessité de mettre en place un comité interministériel permettant l'adoption de décisions concertées sur le plan politique, ou encore, la mise en place de structures administratives permettant de veiller à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques décidées au niveau interministériel. N'est-ce pas seulement dans ce cas de figure qu'un Forum national pourrait déployer le meilleur de ses potentialités ? Il serait alors apte à jouer, moyennant l'application de procédures adéquates (égalité des conditions d'accès aux débats, transparence et traçabilité des débats, clarté des règles organisant les débats), pleinement son rôle d'instrument d'approfondissement de la démocratie et des savoirs concernant les victimes. Il pourrait alors adopter, sur le continuum évoqué par Lascoumes³⁵⁵, une position davantage pluraliste, plurielle, stimulatrice et inventive. Il permettrait également, que les acteurs politiques et administratifs trouvent leur place dans la discussion, sans se retrouver dans une position difficile et délicate, que ce soit en termes de temps à consacrer à certains

³⁵³ CALLON, M. *et al.*, *op.cit.*

³⁵⁴ Voir à ce sujet: DE FRAENE, D. *et al.*, *op.cit.*

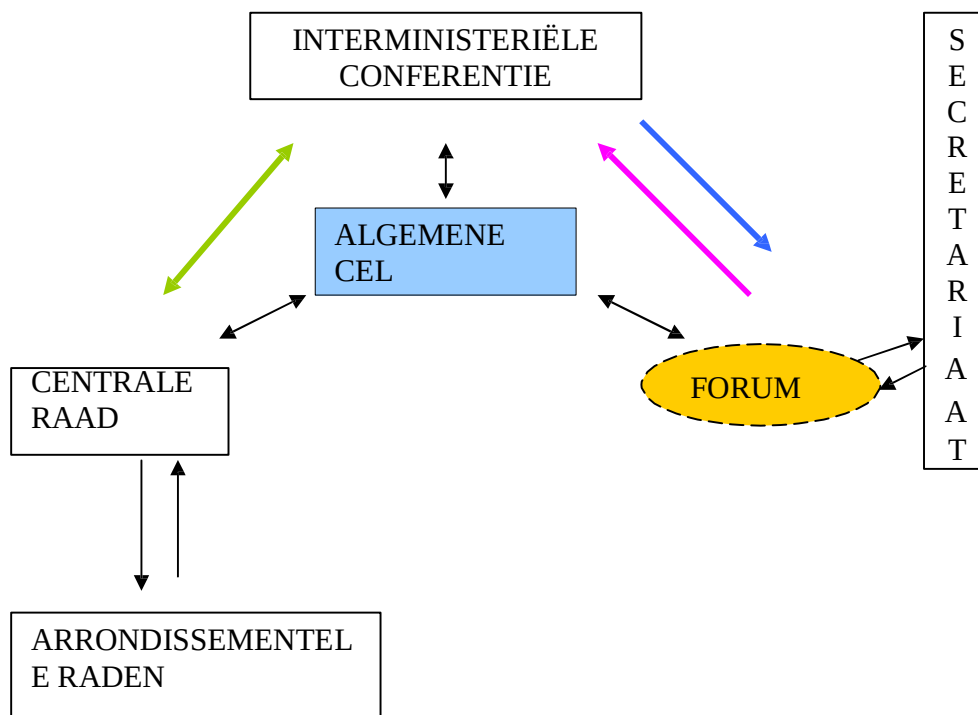
³⁵⁵ LASCOUMES, P., *op.cit.*

dossiers plus concrets ou de double-position en tant que décideurs³⁵⁶. Il permettrait enfin que des questions cruciales puissent être posées telles que : quels sont les groupes qui revendiquent le statut de victimes ? Comment déterminent-ils leur identité ? Comment fonctionnent les dispositifs mis en place à leur égard ? Quels types de victimes une politique particulière doit-elle viser ? Quels sont les dispositifs ou initiatives qui seraient potentiellement les mieux à même de répondre aux attentes de certains groupes de victimes ? Quelles sont les attentes des victimes par rapport à ces dispositifs ?

3. Recommandation et éléments de connaissance encore utiles à investiguer en vue d'assurer une institutionnalisation pertinente du Forum national

3.1. Recommandation : vers un modèle composite

Les arguments précédents nous ont amené à suggérer un modèle d'institutionnalisation qui insérerait le Forum dans un environnement institutionnel plus large. Selon nous, seule cette manière de procéder permettrait en effet que ce dernier puisse réellement exercer ses missions d'avis et de recommandations à l'égard du politique.



³⁵⁶ Cette position nécessite cependant une bonne compréhension, par le politique mais aussi par les autres membres du Forum, des avantages potentiels de leur présence au sein de cet organe : une meilleure compréhension des enjeux et la création d'un univers commun.

Dans ce modèle, les différents objectifs, activités, fonctions développées aujourd'hui par le Forum national seraient découplés au sein d'une nouvelle structure, plus composite et plus complexe, qui pourrait permettre d'en assurer l'effectivité et l'efficacité.

Ce modèle reprendrait dans les grandes lignes :

- une conférence interministérielle réunissant les représentants des cabinets des différents ministres. Cette conférence serait réunie lorsqu'une décision ayant trait à la politique à l'égard des victimes doit être prise (voir notamment tout ce qui concerne les accords de coopération en matière de politique intégrée). Les décisions du comité interministériel pourraient redescendre vers la cellule permanente et le conseil central qui pourrait les faire exécuter par les conseils d'arrondissement. Cette conférence interministérielle pourrait être saisie par la cellule permanente, elle-même en contact avec le Conseil central, lui-même en relation avec les conseils d'arrondissements. Il s'agirait d'un organe de concertation politique par excellence, où les grandes orientations de la politique à l'égard des victimes pourraient être discutées et arrêtées.

- un comité central serait établi aux côtés de ces deux groupes. Il réunirait certains des représentants actuels du Forum national et constituerait une coupole de direction et de concertation avec les conseils d'arrondissement. Il serait constitué, essentiellement des autorités administratives représentées aux seins conseils d'arrondissement (qui coordonnent la politique à l'égard des victimes sur le plan local) à savoir : un/des représentant(s) du collège des PG, un/des représentant(s) de la police locale et fédérale, les autorités représentants les différents services d'assistance, d'accueil et d'aide aux victimes... Son rôle serait entre autre de contribuer à l'évaluation de la politique généraliste à l'égard des victimes par le biais de l'évaluation des accords de coopération. Il pourrait aussi, le cas échéant, participer à l'évaluation de politiques catégorielles lorsqu'aucune structure n'existe en la matière. Il devrait alors également associer les représentants des administrations concernées par ces politiques catégorielles. Ce comité central, organe administratif, pourrait alors également prendre en charge des actions d'information et de sensibilisation à l'égard des médias, des victimes, des professionnels.

- Le Forum national pourrait alors être composé de façon plurielle : des acteurs politiques, administratifs pré-cités, mais aussi de représentants de groupes de victimes ou d'associations moins « reconnues » œuvrant dans le champ de la politique à l'égard des victimes. Il serait bon également qu'un nombre plus important d'experts/scientifiques y soient associés. Moyennant l'application de procédures adéquates (égalité des conditions d'accès aux débats, transparence et traçabilité des débats, clarté des règles organisant les débats) et de la nomination d'un Président ayant le profil adéquat pour mener les débats, il pourrait même adopter, sur le continuum évoqué par Lascoumes³⁵⁷, une position davantage pluraliste, plurielle, stimulatrice et inventive. Il pourrait alors jouer, nous semble-t-il, pleinement son rôle d'instrument d'approfondissement de la démocratie et

³⁵⁷ LASCOUMES, P., *op.cit.*

des savoirs concernant les victimes, en ce centrant sur la réalisation d'avis et de recommandations. Les acteurs politiques et administratifs pourraient trouver leur place dans la discussion, sans se retrouver dans une position difficile et délicate, que ce soit en termes de temps à consacrer à certains dossiers plus concrets ou de double-position en tant que décideurs. Cette position nécessiterait cependant une bonne compréhension, par le politique mais aussi par les autres membres du Forum, des avantages potentiels de leur présence au sein de cet organe : une meilleure compréhension des enjeux et la création d'un univers commun. Il offrirait enfin l'occasion que des questions cruciales puissent être posées telles que : quels sont les groupes qui revendiquent le statut de victimes ? Comment déterminent-ils leur identité ? Comment fonctionnent les dispositifs mis en place à leur égard ? Quels types de victimes une politique particulière doit-elle viser ? Quels sont les dispositifs ou initiatives qui seraient potentiellement les mieux à même de répondre aux attentes de certains groupes de victimes ? Quelles sont les attentes des victimes par rapport à ces dispositifs ? Les réflexions qui émaneraient de ce Forum pourraient alors être soumises au politique (exécutif et/ou législatif) sous forme d'avis et de recommandations.

- une cellule permanente, qui comprendrait des représentants de l'administration engagés spécifiquement pour cette tâche, assumerait la fonction de mémoire et de courroie de transmission entre les différents organes qui l'entourent (conférence interministérielle, comité central, Forum national). Sorte de « secrétariat général », cette cellule pourrait éventuellement coordonner le suivi d'études commanditée par l'un ou l'autre organe de la structure proposée. Ses membres participeraient aux réunions tenues par les autres assemblées. Idéalement, elle devrait être composée d'un nombre de membres suffisant pour assurer le suivi des dossiers de chacun des organes et les tâches administratives y afférentes (6 personnes par exemple, deux étant affectées spécifiquement à chacun des organes spécifiés ci-dessus), sans valoriser un organe au détriment des autres.

Les différentes instances précitées pourraient être co-financées en fonction de la participation des représentants politico-administratifs à ces différents organes. A ce titre, il pourrait être utile de réexaminer les propositions antérieures de co-financement.

3.2. Eléments de connaissance encore utiles à investiguer

Néanmoins, avant la mise en œuvre d'un tel type de réforme, il serait encore utile que des tables-rondes réunissant les différents membres du Forum puissent encore être organisées.

Dans ce cadre, le modèle suggéré devrait être discuté et, pour chaque organe, devrait être précisé :

- qui doit en faire partie ? les politiques ? les administrations ? les associations d'aide aux victimes ? les groupes de victimes ?
- les objectifs : établir une politique à l'égard des victimes ? aider à l'appliquer de façon concertée ? fournir des avis, questionner la politique à l'égard des victimes ?

- les *outputs* attendus : plans stratégiques ? rapports d'évaluation ? recommandations ?
- les groupes-cibles : les professionnels ? le politique (l'exécutif ou le législatif) ?
- quels sont pour, chaque organe, les bénéficiaires finaux : le politique (le législatif, l'exécutif ?), les professionnels ? les victimes elles-mêmes ? le public ? les médias ?
- quels sont les *outcomes* attendus ?
- quels sont les liens et les structures permettant une bonne communication entre les différents organes.

Des données devraient encore être récoltées auprès d'acteurs extérieurs au Forum (comme, par exemple, l'utilité que pourrait avoir un tel Forum pour les instances politiques tant sur le plan exécutif que législatif).

Enfin, il s'avérerait pertinent d'affiner la présente étude par des compléments d'analyses juridiques et politologiques en raison des structures et du fonctionnement institutionnels complexes de notre pays. Ils permettraient d'affiner davantage les montages institutionnels ainsi que les règles procédurales permettant de garantir le fonctionnement adéquat d'un tel Forum.

Bibliographie

Boeken

CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, éd. Seuil, 358 p.

LASCOUMES, P. & LE GALES, P. (2004), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences.

LEMONNE, A, VANFRAECHEM, I., VANNESTE, C. (eds.) (2010), *Quand le système rencontre les victimes. Premiers résultats d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes*, Gand, Academia Press,

KNOEPFEL, P., LARRUE, C. & VARONE, F. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zûrich: Verlag Rüegger, 387 p.

Tijdschriften

LASCOUMES, P. (s.d.). La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité. *L'Année sociologique*, 46 (2).

LASCOUMES, P., « La scène publique, un nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Annales des Mines*, avril 1998, pp.51-62.

LEMONNE, A., « Images de la victime dans la politique à l'égard des victimes en Belgique », in *RDPC*, juillet-août 2011.

LEMONNE, A., « L'existence d'une socialité vindicatoire ? Tentative d'analyse à partir du discours des victimes », in VANHAMME, F. (sld), « *JUSTICE !* » *Entre pénalité et socialité vindicatoire*, Erudit, 2012, pp. 79- 96.

Rapporten

ANDERSON, R., KLAASSEN, H. & MAKES, H. (2010), Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur. In Verlet. D & Devos, C (Eds.), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal* (pp. 27-57). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VAN CAMP, T., (sld C.VANNESTE), *Rapport de recherche portant sur l'évaluation de la mise en place des dispositifs en faveur des victimes en Belgique*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et Criminologie, 2007 (disponible sur le site <http://incc.fgov.be>);

LOYENS, K. & VAN DE WALLE, S. (2006), *Participatie voor iedereen? Wenselijkheid en haalbaarheid van gelijke participatie in de consultatie over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*. Leuven: Instituut voor de Overheid (K.U. Leuven).

VERLET, D. & DEVOS, C. (2010), Efficiëntie en affectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal - een inleidende beschouwing. In Verlet, D & Devos, C (Eds.), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal* (pp. 6-25). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

VERLET, D. & DE SCHEPPER, G. (2010), Over efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse overheid- een stand van zaken uit de praktijk: over kiezen en keuzes beminnen. In Verlet, D & Devos, C (Eds.), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal* (pp. 97-126). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Documents législatifs

Chambre des Représentants de Belgique, Législature 48, Annales, Commission de la Justice, Réunion publique du mercredi 12 mai 1993, p.27.

Chambre des Représentants, Documents parlementaires, Questions et réponse écrites n°0323, législature 48, p.11600, 27/06/1994.

Projets d'institutionnalisation

Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la commission communautaire française et la commission communautaire commune institutionnalisant le Forum national pour une politique en faveur des victimes (22/10/01)

L'Arrêté royal relatif au Forum national pour une politique en faveur des victimes (plusieurs versions)

Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la commission communautaire française et la commission communautaire commune institutionnalisant le Forum national pour une politique en faveur des victimes (pas de date)

Pour la création d'un Commissaire général aux droits des victimes (proposition de loi déposée par J.-P. Malmendier et D. Bacquelaine) (Pas de date précise)

Demande d'avis de la ministre de la Justice, Onkelinx, quant à la création d'un Commissaire générale aux droits des victimes (courrier du 18 novembre 2005)

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie houdende institutionalisering van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid en tot de instelling van het ambt van commissaris-generaal voor slachtofferrechten (2006)

Avis du Forum national pour une politique en faveur des victimes concernant la création d'un commissariat général aux droits des victimes, avis adopté le 18 janvier 2006, <http://www.droitsdesvictimes.just.fgov.be/>

Documents internes du Forum

Recommandations du Forum National pour une politique en faveur des victimes (annexe d'un avis du Forum National pour une politique en faveur des victimes de juin 2000 concernant la note de politique générale pour l'année budgétaire 2000 et le plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire).

L'ensemble des procès-verbaux des réunions plénières du Forum national de 1994 à 2010.

Annexes

Annexe 1

Geïnterviewd:

1. mevr. Nulens (Minster van Binnenlandse Zaken)
2. mr. Degeest (Minster van Werk en Gelijke Kansen, belast met het migratie- en asielbeleid)
3. mevr. Van den Berghe (Vaste Commissie van de Lokale Politie)
4. mr. Verhoeven (Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin)
5. mr. Van Wonterghem (Ouders van Verongelukte Kinderen)
6. mr. Dominicus (Minister van Justitie)
7. mevr. Taets (Vlaamse overheid, afdeling Welzijn en Samenleving)
8. mevr. Steyaert (Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders)
9. mr. Hutsebaut (Bijzondere commissaris voor de opvang van verkeersslachtoffers)
10. mevr. Weewauters (Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen)
11. mevr. Rubens (Rondpunt)
12. mevr. Franck (Provinciebestuur Antwerpen, dienst Welzijn en Gezondheid)
13. mevr. De Groof (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, afdeling Slachtofferhulp)
14. mevr. Xhonneux (Strategische cel Nationaal Forum voor slachtofferbeleid)
15. mevr. Vanderhoeven (FOD Justitie, DG Justitieuizen)
16. Mme Vaninnis (SPF Justice, DG Maison de Justice)
17. Mme Gilsoul (Celulle Stratégique Nationaal Forum voor slachtofferbeleid)
18. M. Martin (président du Forum et Service d'Aide aux Victimes)
19. Mme Paquay (Police Fédérale)
20. Mme Van Neyverseel (Ministre de l'Action Sociales et Famille de Bruxelles-Capitale)

21. M. Fryns (Coordination pour affaires sociales et l'aide à la jeunesse en communauté germanophone)
22. Mme Fatzaun (Coordination pour affaires sociales et l'aide à la jeunesse en communauté germanophone)
23. Mme Mandane (COCOF, Service des affaires sociales)
24. Mme Deladrière (SPF Justice, Service de la Politique Criminelle)
25. M. Torres Garcia (Child Focus, Fondation pour Enfants Disparus et Sexuellement Exploités)
26. Mme Le Cocq (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme)
27. Mme Bartholomé (Service public de Wallonie, Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé)
28. M. Brogniet (Service public de Wallonie, Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé)
29. M. Mertens (Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances du Gouvernement wallon)
30. Mme Vandenbroucke (Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Jeunesse de la Communauté Française)
31. Mme Thonon (Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Jeunesse de la Communauté Française)
32. M. Rans (Collège des Procureurs généraux)

Volgende personen werden niet geïnterviewd maar een andere vertegenwoordiger van dezelfde dienst werd wel geïnterviewd:

- mevr. Brichaux (Federale Politie)
- mr. Verhoeven (Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders).
- Mme Banaï (Ministre de l'Action Sociales et Famille de Bruxelles-Capitale)
- mevr. Stassart (Child Focus, Sticthing voor Vermiste en seksueel Uitgebuite Kinderen)

Niet geïnterviewd:

- mevr. Maes (VZW Ouders van een Vermoord Kind)
- M. Bolen (Ministre-Président du Gouvernement wallon)
- mr. Beaten et Mme Deveux (SPP Intégration Sociale - Politique des Grandes Villes)
- Mme Plovie (COCOM)
- Mme Kalb (Fédération des services d'aide sociale aux justiciables)
- Mme Thiry (Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)
- mevr. Vanfraechem en Mme Lemonne (NICC- INCC)

Annexe 2

Onderzoek evaluatie Nationaal Forum 2010-2011

Algemene vragenlijst leden Nationaal Forum

Naam interviewer + datum

.....

I. Algemene informatie

Naam en voornaam:

Positie van de persoon binnen het Forum (voorzitter, secretaris, lid):

1. Wat is uw professionele bezigheid?
 - ☐ Sinds wanneer?
 - ☐ Maakt het onderwerp ‘slachtofferschap’ een hoofdbestanddeel uit van uw werk?
2. Sinds wanneer bent u lid van het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid?
 - ☒ als organisatie
 - ☒ als persoon
3. Hoe bent u/de organisatie lid geworden van het Forum?
 - ☐ Heeft u hiertoe persoonlijk initiatief genomen?
 - ☐ Waarom?
 - ☐ Heeft uw instituut hiertoe initiatief genomen?
 - ☐ Waarom?
 - ☐ Of kwam het verzoek vanwege het Forum?
 - ☐ Waarom?
 - ☐ Was er reeds een persoon (waren er reeds personen) van uw instituut betrokken in het Forum, vóór uw deelname?
 - ☐ Zo ja, heeft deze persoon u alle informatie doorgespeeld?
4. Hoe vaak neemt u deel aan de activiteiten van het Forum?
5. Hoelang voorziet u te blijven participeren in het Forum?
 - ☐ Waarom?

II. Perceptie van de doelstellingen van het Forum

1. Wat zijn, volgens u, de grote gebreken binnen het slachtofferbeleid?

2. Wat zijn, voor u, momenteel de officiële hoofdpdrachten/doelstellingen van het Forum?

(formeel/informeel orgaan van informatie? van overleg? Orgaan dat adviezen verstrekt aan het parlement, de ministers, de mensen in de praktijk, anderen, ...?)
3. Heeft het Forum de middelen om deze doelstellingen te bereiken?
4. Wat zijn, volgens u, de effectieve/reële doelstellingen van het Forum ?
5. Zijn er doelstellingen, beetje bij beetje, toegevoegd doorheen de tijd?
6. Zou het Forum, volgens u, andere doelstellingen moeten ontwikkelen (bijkomende doelstellingen)?
 - o Welke?
 - o Waarom?
7. Zou het Forum zijn huidige doelstellingen moeten beperken?
 - o Welke?
 - o Waarom?
8. Volgens sommigen is de hoofdpdracht “overleg”.
 - o Gaat u hiermee akkoord?
 - o Hoe wordt deze taak opgenomen en uitgevoerd, denkt u?
 - o Bent u van mening dat dit een belangrijke taak is?

III. Perceptie van de huidige middelen van het Forum

1. Kan u me vertellen wat het Forum reeds gerealiseerd heeft, wat zijn activiteiten zijn,... Zou u deze rangschikken op een hiërarchische wijze? Welke is/zijn de belangrijkste voor u?
2. Welke activiteiten worden, volgens u, uitgevoerd door het Forum?
3. Aan welke activiteiten neemt u regelmatig deel?
 - ① De plenaire vergaderingen ?
Waarom ?
Met welke regelmaat ?
 - ① De werkgroepen ?
Waarom?
Met welke regelmaat ?
 - ① Conferenties/ studiedagen/ verjaardagen
Waarom?
Met welke regelmaat ?
 - ① Andere ?
Waarom?

Met welke regelmaat ?

4. Stelt u een evolutie vast in de activiteiten van het Forum (eventueel sinds 1994)?
 - ☐ Waarom vindt zo'n evolutie plaats, volgens u?
 - ☐ Wat is uw mening hierover?
5. Bereiken de gerealiseerde activiteiten, volgens u, de doelstellingen?
 - ☐ Welke wel?
 - ☐ Waarom?
 - ☐ Welke niet?
 - ☐ Waarom?

(onderscheid officiële/reële en bijkomende doelstellingen)
6. Welke zijn, volgens u, de grote succesverhalen van het Forum? En de mislukkingen?
7. Welke activiteiten wenst u in de toekomst gerealiseerd te zien?
 - ☐ Welke?
 - ☐ Waarom?
8. Wat vindt u van de functie van het secretariaat en van het voorzitterschap zoals ze er nu uitzien?
 - ☐ Waarom?
 - ☐ Indien negatief, wat moet er voorzien worden om dit aan te pakken? Wat moet er veranderen?

IV. Perceptie van de huidige werking van het Forum

1. Volgens welke werkingsprincipes wordt het werk van het Forum geleid, volgens u?

(keuze van de behandelde thema's? aanwerving van nieuwe leden? beslissingsregels? samenstelling?)
2. Laten de huidige werkingsprincipes, volgens u, toe om de doelstellingen te bereiken?
3. Stelt u een evolutie vast in de werkingsprincipes van het Forum (sinds 1994)?
 - ☐ Voorbeelden
 - ☐ Wanneer en waarom zijn de werkingsprincipes, volgens u, geëvolueerd?
 - ☐ Wat is uw mening hierover?
4. Moeten er volgens u nog andere werkingsprincipes ingesteld worden?
 - ☐ Welke?
 - ☐ Waarom?

5. Kent u de procedure om lid te worden van het Forum?
 - o Wat is uw mening hierover?
6. Is het domein van het slachtofferbeleid, volgens u, goed vertegenwoordigd binnen het Forum?
 - o Indien nee, zijn er bepaalde sectoren/organisaties die vertegenwoordigd zouden moeten worden?
 - o Welke?
 - o Waarom?
 - o Bent u van mening dat elke sector vertegenwoordigd wordt door de juiste persoon?
7. Wat denkt u van de diversiteit binnen het Forum? Wat zijn de voordelen en de moeilijkheden die hieruit voortvloeien?
8. Merkt u een zekere “hiërarchie” op tussen de leden van het Forum? Sterke sprekers tegenover zwakke sprekers? Hoe komt dit?

V. Het Forum: voor- en nadelen en pistes van hervorming

1. met betrekking tot uw eigen organisatie/werk?
 - o Wat zijn, volgens u, de algemene voordelen van een deelname aan het Forum voor uw organisatie? (plaats van informatie, plaats van overleg, andere)
 - ① waarom? voorbeelden?
 - ① Nadelen (waarom? voorbeelden?)
 - ① Voorziet u een feedback naar uw organisatie toe?
 - ① Wordt uw participatie aan het Forum gewaardeerd binnen uw organisatie?
 - ① Heeft uw organisatie reeds een vraag/probleem gemeld aan het Forum? Heeft men deze vraag behandeld? Wat is uw mening hierover?
 - o Wat zijn, volgens u, de algemene voordelen van een deelname aan het Forum voor uw eigen werk?
 - ① waarom? voorbeelden?
 - ① Nadelen (waarom? voorbeelden?)
2. met betrekking tot het nationaal slachtofferbeleid in het algemeen?
 - o Wat zijn, volgens u, de algemene voordelen van uw deelname aan het Forum voor de evolutie van het slachtofferbeleid in het algemeen?
 - ① waarom? voorbeelden?
 - ① Nadelen (waarom? voorbeelden?)
 - o Wat denkt u van het gevolg dat wordt gegeven aan de adviezen en aanbevelingen die door het Forum worden geformuleerd?

- ☐ Wat is, volgens u, hiervan de impact op het slachtofferbeleid?
- 3. Vindt u dat de initiatieven van het Forum beïnvloed zouden moeten worden door het lokale (arrondissementele raden) ? en omgekeerd?
- 4. Bent u van mening dat een ander soort orgaan opgericht dient te worden om de doelstellingen van het Forum te kunnen verwezenlijken?
 - ☐ Zo ja, Zo nee, waarom?
 - ☐ Voorbeelden van andere sectoren of landen?
 - ☐ Bent u van mening dat hetzelfde orgaan andere taken en doelstellingen dient te ontwikkelen?
 - ☐ Zo ja, Zo nee, waarom?
 - ☐ Voorbeelden?
- 5. Hoe ziet u het slachtofferbeleid/het Forum binnen 10 jaar?

Wilt u nog een reflectie of informatie toevoegen?

Dank u !

Liste des publications du Département de Criminologie Publicatielijst van de Hoofdafdeling Criminologie
--

Actualisée en janvier 2012 – Geactualiseerd in januari 2012

Ouvrages – Boeken

JONCKHEERE A., MAES E. (éd.) (coll. D. Burssens, B. Mine, C. Tange), *La détention préventive et ses alternatives. Chercheurs et acteurs en débat*, Gand, Academia Press, 2011, 108p.

MAES E., JONCKHEERE A. (ed.) (m.m.v. D. Burssens, B. Mine, C. Tange), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat*, Gent, Academia Press, 2011, 110p.

LEMONNE, A., VANFRAECHEM, I., VANNESTE, C. (eds.), *Quand le système rencontre les victimes. Premiers résultats d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes*, Gand: Academia Press, 2010, iv + 163p.

VANFRAECHEM, I., LEMONNE, A., VANNESTE, C. (EDS), *Wanneer het systeem de slachtoffers ontmoet. Eerste resultaten van een evaluatieonderzoek aangaande slachtofferbeleid*, Gand, Academia Press, 2010, iv + 156p.

PAUWELS L., DE KEULENAER S., DELTENRE S., DESCHAMPS L., ELFFERS H., FORCEVILLE J., GOETHALS J., KERKAB R., MAES E., PLEYSIER S., PONSAERS P., VAN DAEL E. (ed.), *Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek* (reeks *Panopticon Libri*, nr. 3), Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, 162p.

AERTSEN I., BEYENS K., DAEMS T., MAES E. (ed.), *Hoe punitief is België?* (verslagboek studiedag 21 november 2008, reeks *Panopticon Libri*, nr. 2), Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, 224p.

MAES E., *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen - Apeldoorn, Maklu, 2009, 1.228p. (+ bijl.: op website www.maklu.be)

DESSEILLE, M. et RENARD, B. (ed.), *Les dimensions psychologiques de la preuve au pénal*, CEP, Politeia, 2008, 178 p.

VANNESTE CH., GOEDSEELS E., DETRY I. (ed.), *De "nieuwe" statistiek van de jeugdparketten: een belichting van de eerste analyseresultaten vanuit verschillende invalshoeken*. Academia Press, 2008, 153 p.

VANNESTE CH., GOEDSEELS E., DETRY I. (ed.), *La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: regards croisés autour d'une première analyse*. Academia Press, 2008, 151 p.

MOREAU TH., RAVIER I., VAN KEIRSBILCK B. (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d'avenir*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2008.

VANFRAECHEM I., *Herstelgericht groepsoverleg*, Brugge, die keure, 2007, 249 p.

RENARD, B. (ed.), *Police technique et scientifique. Les exigences d'une preuve fiable*, CEP, Politeia, 2005, 139 p.

VANNESTE CH., *Les chiffres des prisons. Des logiques économiques à leur traduction pénale*, L'Harmattan, collection Logiques Sociales, série Déviance et Société, 2001, 229 p.

VANDERBORGH J., VANACKER J., MAES E. (ed.), *Criminologie. De Wetenschap, De Mens*, Brussel, Politeia, 2000, 288 p.

Contributions à des revues et à des ouvrages collectifs Bijdragen in tijdschriften en verzamelwerken

GOEDSEELS E., Jeugddelinquentie gemeten en geteld, in L. WALGRAVE (eds.), *Jeugddelinquentie in perspectief. Met een koel hoofd naar een geïntegreerde aanpak*, Kluwer, 2012, 13-28.

2012

Goedseels E., Constructief sanctioneren met maximale kansen voor een herstelrechtelijk aanbod, in Decock, J. put (eds.), *Jeugdsanctierecht gewikt en gewogen*, Gent, Larcier, 2012, 55-84.

Jonckheere, A., « Proefschrift: Justitieassistenten worstelen met SIPAR. Een kijk op het management van de justitiehuizen », *Panopticon*, 2012, 33(1), pp.179-182

Jonckheere, A., « Vrijheid onder voorwaarden als alternatief voor de voorlopige hechtenis: gebruik en duur van de maatregel », *Panopticon*, 2012, 33(1), pp.85-90.

Lemonne, A., « L'existence d'une socialité vindicatoire ? Tentative d'analyse à partir du discours des victimes », in « *JUSTICE !* ». *Entre pénalité et socialité vindicatoire*, Sous la direction de Françoise VANHAMME, Erudit, pp. 79- 96, 2012 (*in press*).

Maes, E., "From Prison Sentence to Deprivation of Liberty. A Brief History of Two Centuries of Legal Regulation of the Belgian Prison Regime (1795-2006)", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2012, nr. 1, 81-97.

Nagels, C., Lemonne, A., « Traiter la traite: quand la prostituée navigue dans les eaux troubles de la dignité humaine », in Actes du colloque 'Sexe et normes', organisé à l'occasion du 75ème anniversaire de l'Ecole de criminologie de l'U.L.B., Bruylant, Collection des travaux et des monographies de l'Ecole des sciences criminologiques Léon Cornil , 2012 (*in press*).

2011

BURSENS, D., "Voorlopige hechtenis (z)onder voorwaarden. Onderzoekers en actoren in debat", in E. MAES, A. JONCKHEERE (ed.) (m.m.v. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat*, Gent, Academia Press, 2011, 57-72.

BURSENS, D., "La détention préventive sous (sans) conditions. Débat entre les acteurs de l'instruction judiciaire", in A. JONCKHEERE, E. MAES (éd.) (coll. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *La détention préventive et ses alternatives. Chercheurs et acteurs en débat*, Gand, Academia Press, 2011, 55-71.

BURSENS, D., GORIS, P., "Ik heb het nog zo gezegd. Op de grens van predictieonderzoek en preventie", in I. AERTSEN, T. DAEMS, A. HAAREN, F. HUTSEBAUT, J. MAESSCHALCK (ed.), *Deviant wetenschap. Het domein van de criminologie*, Leuven, Acco, 2011, 137-145.

JONCKHEERE, A., « Les mises en tension du travail social par l'informatisation managériale. Quelles configurations de la qualité de l'intervention et du respect de l'organisation dans le travail des assistants de justice ? », in *10 ans Maisons de Justice. Bilan & perspectives*, Bruxelles, SPF Justice, 2011, pp.141-147

JONCKHEERE A., « La liberté sous conditions des présumés innocents : enjeux et usages d'une mesure alternative », *Annales de droit de Louvain*, 2011, vol.71, n°1, pp.15-38

JONCKHEERE A., KENNES L., « Les solutions radicales pour limiter la détention préventive », in D. VANDERMEERSCH, B. DEJEMEPPE (dir.), *Détention préventive : 20 ans après ?*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp.163-181

JONCKHEERE A., MAES E., « A la recherche de mesures juridiques susceptibles de réduire la détention préventive », in *La détention préventive et ses alternatives. Chercheurs et acteurs en débat*, A. JONCKHEERE, E. MAES (éd.) (coll. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), Gand, Academia Press, 2011, pp.1-19

JONCKHEERE A., MAES E., « Caractéristiques des personnes placées sous mandat d'arrêt et/ou en liberté sous conditions », in A. JONCKHEERE, E. MAES (éd.) (coll. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *La détention préventive et ses alternatives. Chercheurs et acteurs en débat*, Gand, Academia Press, 2011, pp.35-54.

LEMONNE, A., « Images de la victime dans la politique à l'égard des victimes en Belgique », *RDPC*, juillet-août 2011, pp. 727- 752.

LEMONNE, A., CLAES, B., « Une nouvelle philosophie de la Justice », in *La Revue Nouvelle*, année 66, n°3, mars 2011, pp. 94-104.

LEMONNE, A., « La place de la victime dans le système belge de travail sous mandat », in *Actes du colloque du 2 et 3 décembre 2009, 'Dix ans de maisons de justice'*, Service public fédéral Justice, pp.95-103, 2011.

MAES, E., TANGE, C., “Chronique de criminologie. La libération conditionnelle sous le régime des tribunaux de l'application des peines. Bilan et enjeux émergents d'une première année de fonctionnement (2007)”, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2011, nr. 11, 929-964.

MAES E., JONCKHEERE A., “Op zoek naar juridische maatregelen om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen”, in E. MAES, A. JONCKHEERE (ed.) (m.m.v. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat*, Gent, Academia Press, 2011, 1-20.

MAES E., VAN BRAKEL R., DE MAN C., MINE B., “Een belichting van de mogelijkheden om het elektronisch toezicht toe te passen in het kader van de voorlopige hechtenis”, in MAES E., JONCKHEERE A. (ed.) (m.m.v. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat*, , Gent, Academia Press, 2011, 21-34.

MAES E. et JONCKHEERE A., “Kenmerken van personen geplaatst onder aanhoudingsmandaat en/of vrij onder voorwaarden”, in E. MAES, A. JONCKHEERE (ed.) (m.m.v. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *De voorlopige hechtenis en haar alternatieven. Onderzoekers en actoren in debat*, Gent, Academia Press, 2011, 35-55.

MAES E., MINE B., DE MAN C., VAN BRAKEL R., “Naar elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis. Waarom de invoering ervan, vanuit het oogpunt van een vermindering van de gevangenispopulatie, misschien toch niet meteen de meest aangewezen strategie is”, *Fatik, Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, 2011, nr. 129, 6-14.

MARY, PH., KAMINSKI, D., MAES, E., VANHAMME, F., “Le traitement de la « dangerosité » en Belgique : internement et mise à la disposition du gouvernement”, *Champ pénal, Nouvelle revue internationale de criminologie*, 2011, Articles (« Varia »).

MINE B., DE MAN C., MAES E., VAN BRAKEL R., « Exercice de mise en perspective des possibilités d'application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive », in A. JONCKHEERE, E. MAES (éd.) (coll. D. BURSENS, B. MINE, C. TANGE), *La détention préventive et ses alternatives. Chercheurs et acteurs en débat*, Gand, Academia Press, 2011, 21-34.

DILLENBOURG, D. ET RENARD, B., Preuve scientifique en Europe – admissibilité, appréciation et égalité des armes - Intérêt et limite des travaux récents menés au sein du Conseil de l'Europe, *La preuve en droit pénal / Bewijs in strafzaken*, Les Dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie, La Charte, Bruxelles, 2011, 22 pp.

RENARD, B., La technologie ADN dans la justice pénale, une illustration de la reconstitution de l'action de la justice

par la science, la technique et l'expertise ? , *Droit et Cultures*, Numéro à thème sur « Technologies, Droit et Justice », 61, 2011/1, 131-146.

2010

DETRY I., GOEDSEELS E., VANNESTE CH., Les chiffres des parquets de la jeunesse au grand jour, In: Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, *Jeugddelinquentie: op zoek naar passende antwoorden*, Congresboek, Maklu, Antwerpen, 2010, 41-65.

LEMONNE, A., HYLDE, I., "The evaluation of restorative justice: lessons to be learned from a data collection of evaluative programmes in Europe", in VANFRAECHEM, I., AERTSEN, I. & WILLEMSSENS, J. (eds), *Restorative Justice realities. Empirical Research in a European Context*, Den Haag: Eleven International Publishing, 2010.

GOEDSEELS E., Jeugddelinquentie in cijfers, *Welwijs*, 2010, jrg. 21, 4, 25-30.

GOEDSEELS E., La délinquance des mineurs: la Wallonie protège, la Flandre sanctionne?, *Journal du Droit des Jeunes*, 2010, n°292, 13-17.

GOEDSEELS E., The Belgian juvenile justice system, *Chronicle*, 2010, 2-36.

GOEDSEELS E., Le système du droit de la jeunesse en Belgique, *Chronicle*, 2010, 37-41.

GOOSSENS F., MAES E., "Omdat het aangewezen is te bezinnen alvorens te beginnen... Enkele aandachtspunten vanuit Belgisch onderzoek voor een eventuele regeling van thuisdetentie of elektronisch toezicht als hoofdstraf in de Lage Landen", *Sancties, Tijdschrift over straffen en maatregelen*, 2010, afl. 2, 56-79.

JONCKHEERE A., « Le Service Social International : quand des frontières séparent des familles », *Journal du droit des jeunes*, mai 2010, n°295, pp.13-15.

JONCKHEERE A., MAES E., "Opgesloten of vrij onder voorwaarden in het kader van het vooronderzoek in strafzaken? Analyse van het profiel van verdachten onder aanhoudingsmandaat en vrij onder voorwaarden (VOV) op basis van justitiële databanken (jaar 2008)", in *Criminografische ontwikkelingen: van (victim)-survey tot penitentiaire statistiek* [reeks *Panopticon Libri*, nr. 3], L. PAUWELS, S. DE KEULENAER, S. DELTENRE, L. DESCHAMPS, H. ELFFERS, J. FORCEVILLE, J. GOETHALS, R. KERKAB, E. MAES, S. PLEYSIER, P. PONSAERS, E. VAN DAEL. (ed.), Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, 107-140.

MAES E., "De nieuwe wet op de voorlopige hechtenis... 20 jaar na datum", *Fatik, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2010, nr. 128, 5-8.

MAES E., MINE, B., « La surveillance électronique, alternative plausible à la détention préventive ? », *Journal des Tribunaux*, n° 6406 (129^{ième} année), 30/2010 (2 octobre 2010), pp. 517-519.

MAES E., "Over de productie van statistische tijdsreeksen met betrekking tot de bedrijvigheid binnen de strafrechtsbedeling", in A. RAES, S. THOMAES, S. DE KEULENAER, J.-F. MINET (ed.), *Strafrechtelijk beleid. Beleidsvoering: evoluties en uitdagingen. Congresboek/Politique criminelle. Mise en œuvre de la politique: évolutions et défis. Livre de congrès*, Brussel, Dienst voor het Strafrechtelijk beleid/Service de la politique criminelle – Politeia, 2010, 131-143.

MAES E., "Evoluties in punitiviteit: lessen uit de justitiële statistieken", in AERTSEN I., BEYENS K., DAEMS T., MAES, E. (ed.), *Hoe punitief is België?* (verslagboek studiedag 28 november 2008, reeks *Panopticon Libri*, nr. 2), Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, 43-83.

RAVIER I., GOEDSEELS E., DETRY I., Jeugdparquet, In: FOD Justitie, *Justitie in cijfers*, 2010, 41-53.

RAVIER I., GOEDSEELS E., DETRY I., Parquets de la jeunesse, In: SPF Justice, *Justice en chiffres*, 2010, 41-53.

RENARD, B., L'expertise ADN en justice pénale, in *Recherche Droit et Justice*, Rubrique Thèse, n° 35, novembre 2010, 13-14.

VANNESTE C., "Belgium", in AEBI M., JAQUIER V. (ed.), *Crime and Punishment Around the World*, Encyclopaedia, Volume Europe, ABC-Clio, 2010, 39-49.

VANNESTE C., "Surpopulation et évolution de la population pénitentiaire. Quelques grandes tendances", in *L'observatoire. Revue d'action sociale et médico-sociale*, n°66/2010, novembre 2010, *La prison comme réponse sociale*, 20-23.

2009

BURSENS, D., "Een storm rond het jeugdrecht, windstil rond preventie", in W. BRUGGEMAN, E. DE WREE, J. GOETHALS, P. PONSAERS, P. VAN CALSTER, T. VANDER BEKEN, G. VERMEULEN (ed.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon* (jubileumboek naar aanleiding van 30 jaar Panopticon, reeks *Panopticon Libri*, nr. 1], Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 483-490.

BURSENS, D., "Preventie van geweld op school", *Welwijs*, 2009, nr. 4, 3-6.

DETRY I., GOEDSEELS E., Jeugdparquet, In: FOD Justitie, *Justitie in cijfers*, 2009, 40-47.

DETRY I., GOEDSEELS E., Parquets de la jeunesse, In: SPF Justice, *Justice en chiffres*, 2009, 40-47.

GOEDSEELS E., De dans der cijfers. De jeugdadvoocaat versus de criminoloog (interview), *Weliswaar*, 2009, 91, 10-12.

GOOSSENS F., MAES E., "Elektronisch toezicht als autonome straf: het NICC-onderzoek in een notendop", in DAEMS T., DE DECKER S., ROBERT L., VERBRUGGEN F. (ed.), *Elektronisch toezicht. De virtuele gevangenis als reële oplossing? Onderzoek en beleid 1998-2008* (reeks Samenleving, Criminaliteit & Strafrechtspleging, nr. 33), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2009, 35-59.

JONCKHEERE A., "L'informatisation des maisons de justice : une réponse à l'enjeu d'uniformisation du travail social ? ", in *Le management des organisations judiciaires*, B. Bernard (coord.), Les dossiers de performance publique, Larcier, novembre 2009, pp. 137-152.

JONCKHEERE A., "Les assistants de justice aux prises avec SIPAR, un outil de gestion informatique", *Pyramides*, 2009/1, n°17, pp.93-109.

MAES E., "Voorwaardelijk invrijheidgestelden onder de vleugels van de strafuitvoeringsrechtbanken. Onderzoek bij een populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden na één jaar werking", *Fatik, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2009, nr. 124, 12-20.

MAES E., "Doctorale proefschriften/Thèses de doctorat. Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. Onderzoek naar de ontwikkeling van en de samenhang tussen penitentiaire regelgeving (inzake het regime van gedetineerden) en penologische visies of andere normeringsrationaliteiten" (samenvatting doctoraatsproefschrift), *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis/Revue belge d'histoire contemporaine*, XXXIX (2009), nr. 3-4, 507-513.

MAES E., "De actuele Belgische penitentiaire statistiek ... tussen droom en werkelijkheid", in BRUGGEMAN W., DE WREE E., GOETHALS J., PONSAERS P., VAN CALSTER P., VANDER BEKEN T., VERMEULEN G. (ed.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon* (jubileumboek naar aanleiding van 30 jaar Panopticon, reeks *Panopticon Libri*, nr. 1], Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2009, 777-783.

MAES E., “Het actuele penitentiaire beleid in confrontatie met zijn verleden”, in DAEMS T., PLETINCX P., ROBERT L., SCHEIRS V., VAN DE WIEL A., VERPOEST K. (ed.), *Achter tralies in België* (Verslagboek studiedag Fatik 24 april 2009 – “Achter tralies in België. Waar staan we? Waar gaan we naartoe?”), Gent, Academia Press, 2009, 47-73.

MAES E., SCHEIRS V., “De Belgische gevangenispopulatie in cijfers”, in DAEMS T., PLETINCX P., ROBERT L., SCHEIRS V., VAN DE WIEL A., VERPOEST K. (ed.), *Achter tralies in België* (Verslagboek studiedag Fatik 24 april 2009 – “Achter tralies in België. Waar staan we? Waar gaan we naartoe?”), Gent, Academia Press, 2009, 91-112.

VANFRAECHEM I., “Restorative policing: in pursuit of principles”, in MOOR L.G., PETERS T., PONSAERS P., SHAPLAND J., VAN STOKKOM B. (eds), *Restorative policing. Cahiers Politiestudies*, 2(11), 2009, 39-64.

VANFRAECHEM I., “De rol van de advocaat in hergo”, *Nieuwsbrief Suggnomè*, 10(1), 2009, 15-18.

2008

COSYNS P., D’HONT C., JANSSENS D., MAES E., VERELLEN R., “Les internés en Belgique: les chiffres”, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2008, nr. 4 (avril), 364-380.

DELENS-RAVIER I., « La réforme de la protection de la jeunesse : un compromis à la belge », in BAILLEAU F., (dir.), *Evolution ou rupture? La justice des mineurs en question*. 16ème conférence de l’Association internationale de recherches en criminologie juvénile (AIRCJ), Cours d’Appel du Tribunal de Paris 8-11 mars 2006, Vaucresson, 2008, pp. 119-124.

DELENS-RAVIER I., « Dispositifs et pratiques de prise en charge des jeunes, introduction », in BAILLEAU F., (dir.), *Evolution ou rupture? La justice des mineurs en question*. 16ème conférence de l’Association internationale de recherches en criminologie juvénile (AIRCJ), Cours d’Appel du Tribunal de Paris, 8-11 mars 2006, Vaucresson, 2008, pp. 343-348.

DELENS-RAVIER I., « Les parents : partenaires ou adversaires ? », in MOREAU TH., RAVIER I., VAN KEIRSBILCK B. (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d’avenir*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2008, pp. 285-304.

DETRY I., « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: quelques résultats des analyses réalisées sur les données relatives aux affaires signalées en 2005 », in MOREAU TH., RAVIER I., VAN KEIRSBILCK B. (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d’avenir*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2008.

DETRY I., GOEDSEELS E., “De nieuwe statistiek van de jeugdparquetten. Analyse van de gegevens met betrekking tot de instroom voor het jaar 2005”, in VANNESTE CH., GOEDSEELS E., DETRY I. (ed.), *De "nieuwe" statistiek van de jeugdparquetten: een belichting van de eerste analyseresultaten vanuit verschillende invalshoeken*. Academia Press, 2008, 21-62.

DETRY I., GOEDSEELS E., « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: analyse des affaires signalées au cours de l’année 2005 », in VANNESTE CH., GOEDSEELS E., DETRY I. (ed.), *La statistique “nouvelle” des parquets de la jeunesse: regards croisés autour d’une première analyse*. Academia Press, 2008, 19-60.

GOEDSEELS E., “Jeugddelinquentie: Wallonië helpt, Vlaanderen straft?”, *Alert*, 2008, 5, 29-38.

GOEDSEELS E., DETRY I., “Jeugdparquet”, in FOD Justitie, *Justitie in cijfers*, juli 2008, 41–46.

GOEDSEELS E., DETRY I., « Parquet de la jeunesse », in FOD Justitie, *Justice en chiffre*, 2008, 42–46.

GOEDSEELS E., "Cijfergegevens met betrekking tot de jeugdparketten en jeugdrechtbanken. Een stand van zaken", *Agora*, januari 2008, 41-55.

JONCKHEERE A., "Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuisen", *Panopticon*, 2008, n°4, pp. 95-98 (aanvulling in *Panopticon*, 2008, n° 8, p. 123)

JONCKHEERE A., VANNESTE C., « Vers une statistique du secteur parajudiciaire ? Un nouvel outil pour l'évaluation et l'élaboration de la politique criminelle », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2008, n°6, pp.626-654

LEMONNE A., "Comparing the Implementation of Restorative Justice in Various Countries. Purpose, Potentials and Caveats", *British Journal of Community Justice*, 2008, Vol.6, n°2.

MAES E., "De juridische normering van het gevangenisregime in België. Ontwikkelingen doorheen twee eeuwen detentiepraktijk (1795-heden)", in *Violence, conciliation et répression, Recherches sur l'histoire du crime, de l'Antiquité au XXI^e siècle* (reeks 'Histoire, Justice, Sociétés', nr. 1), MUSIN V., ROUSSEAU X., VESENTINI F. (éd.), Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain (UCL), Presses Universitaires de Louvain, 2008, 91-135.

MAES E., "Proefschrift. Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. Onderzoek naar de ontwikkeling van en de samenhang tussen penitentiaire regelgeving (inzake het regime van gedetineerden) en penologische visies of andere normeringsrationaliteiten" (samenvatting), *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2008, nr. 2 (maart-april), 68-73.

MAES E., "Komen criminelen te vroeg vrij ?" Over suggestieve vragen en de zoektocht naar genuanceerde antwoorden in verband met de tijdsvoorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling", *Fatik, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2008, nr. 119 (juli-augustus-september), 4-11.

VANFRAECHEM I., LEMONNE A., "Willen slachtoffers participeren aan de gerechtelijke procedure? Enkele vaststellingen vanuit het onderzoek naar de evaluatie van het slachtofferbeleid in België", *Nieuwsbrief Sugnomè*, 2008, n°2, 24-30.

VANNESTE CH., « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: une base inédite pour une esquisse historique des signalements aux parquets de la jeunesse et pour une évaluation de la part des mineurs dans la délinquance enregistrée », in MOREAU TH., RAVIER I., VAN KEIRSBILCK B. (dir.), *La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse - premier bilan et perspectives d'avenir*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2008, 357-378.

VANNESTE CH., « La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse sous l'éclairage d'autres types d'indicateurs. Exercices de contextualisation », in VANNESTE CH., GOEDSEELS E., DETRY I. (ed.), *La statistique "nouvelle" des parquets de la jeunesse: regards croisés autour d'une première analyse*. Academia Press, 2008, 61-94.

VANNESTE CH., « De "nieuwe" statistiek van de jeugdparketten belicht aan de hand van andere types van indicatoren. Oefeningen in contextualisering », in VANNESTE CH., GOEDSEELS E., DETRY I. (ed.), *De "nieuwe" statistiek van de jeugdparketten: een belichting van de eerste analyseresultaten vanuit verschillende invalshoeken*. Academia Press, 2008, 63-96.

VANNESTE CH. « La population carcérale à Bruxelles », in *Le détenu: un citoyen comme un autre!*, Compte-rendu de la journée d'étude du 13 mars 2008 organisée par le Groupe PS du Parlement bruxellois sur le parcours du détenu à Bruxelles, publication électronique, 23-33.

2007

COSYNS P., D'HONT C., JANSSENS D., MAES E., VERELLEN R., "Geïnterneerden in België: de cijfers", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2007, nr. 1 (januari-februari), 46-61.

DELENS-RAVIER I., « L'impact de l'enfermement du point de vue des jeunes : approche psychosociale », in VIIIèmes Assises des avocats d'enfants, *L'enfant face à l'enfermement*, Liège, Editions jeunesse et droit, 2007, pp. 21-55.

DELENS-RAVIER I., « Familles dans la tourmente, parents en quête de reconnaissance : quelles politiques d'intervention ? », in LAHAYE W. (ed.) *Penser la famille, la matière et l'esprit*, Université Mons Hainaut, 7 avril 2007, pp. 19-26.

GOEDSEELS E., "Context van de nieuwe jeugdwet. Naar een toepassing van de nieuwe jeugdwet in de diverse gerechtelijke arrondissementen in Noord en Zuid", *Panopticon*, 2007.6, 5-25.

JONCKHEERE A., « SIPAR, un système informatique emblématique des transformations observables au sein des maisons de justice », Actes du séminaire transatlantique *Innovations pénales* organisé par KAMINSKI D. et CAUCHIE J.-F., *Champ Pénal / Penal Field*, mis en ligne le 31 octobre 2007. URL : <http://champpenal.revues.org/document2943.html>.

JONCKHEERE A., DELTENRE S., DAENINCK PH., MAES E., « Garantir l'usage exceptionnel de la détention préventive: du seuil de peine à une liste d'infractions comme critère de gravité ? », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2007, nr. 1, pp.50-63.

LEMONNE A., « Evolution récente dans le champ de la médiation en matière pénale : entre idéalisme et pragmatisme », *Revue de droit pénal et de criminologie*, février-mars 2007, 156-169.

MAES E., DAENINCK PH., DELTENRE S., JONCKHEERE A., "'Oplossing(en)' gezocht om de toepassing van de voorlopige hechtenis terug te dringen", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2007, nr. 2 (maart-april), 19-40.

RENARD B., « Les analyses génétiques en matière pénale : l'innovation technique porteuse d'innovation pénale ? », Actes du séminaire transatlantique *Innovations pénales* organisé par KAMINSKI D., CAUCHIE J.-F., *Champ Pénal / Penal Field*, [En ligne], mis en ligne le 20 mai 2007. URL : <http://champpenal.revues.org/document1241.html>.

RENARD B., « Mise en perspective socio-historique de la réforme législative sur les « méthodes particulières de recherche » : de l'adoption de la loi du 6 janvier 2003 à celle de la réforme du 27 décembre 2005 », in *Les méthodes particulières de recherche. Bilan et critiques des lois du 6 janvier 2003 et du 27 décembre 2005, Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie*, 14, La Charte Ed., 2007, 5-22.

VANDEBROEK M., VANFRAECHEM I., "Bemiddeling en hergo", in *Het nieuwe jeugdrecht*, Put, J. en Rom, M. (eds), Gent, Larcier, 2007, 147-182.

VANFRAECHEM I., "Herstel en de Belgische jeugdwet", *Tijdschrift voor herstelrecht*, jrg.7 (2007), nr.3, 7-18.

VANFRAECHEM I., "New youth law in Belgium incorporates restorative justice", *Newsletter of the European Forum for Restorative Justice*, 8(1), March 2007, 5-6.

VANFRAECHEM I., "Community, society and state in restorative justice: some reflections", in *Images of Restorative Justice Theory*, MACKAY R., BOSJNAK M., DEKLERCK J., PELIKAN C., VAN STOKKOM B., WRIGHT M. (eds), Frankfurt am Main, Verlag fur Polizei und Wissenschaft, 2007, 73-91.

VANFRAECHEM I., "Herstelgericht groepsoverleg voor ernstige jeugddelinquentie", *Welzijnsids*, juli 2007, afl.65, Van.1-Van.16.

2006

DANCKAERT L., MAES E., MOENS N., VAN DE VYLE J.-G., VERHULST K., "De praktijk van de autonome werkstraf: de projectplaatsen aan het woord" (verslag van een debat op de studiedag 'De autonome werkstraf: de wet in praktijk', VUB, 17 november 2005), *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2006, nr. 4 (juli-augustus), 83-88.

MAES E., GOOSSENS F., BAS, R., "Elektronisch toezicht: enkele cijfergegevens over de actuele Belgische praktijk, mede in het licht van zijn eventuele invoering als autonome straf", *Fatik, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 2006, nr. 110 (april-mei-juni), 4-14, *erratum*, nr. 111 (juli-augustus-september), 31.

MAES E., "De individuele cellulaire opsluiting tussen instrumentalisering en rechtsbescherming. De wet van 4 maart 1870 in confrontatie met de 'Basiswet ...' van 12 januari 2005", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis/Revue belge d'histoire contemporaine*, 2006, nr. 1-2, 7-48.

RENARD B., « Le statut de l'expert judiciaire en matière pénale. Quelques résultats d'une recherche empirique », in *L'expert et la justice. De deskundige en het gerecht*, FELIX. E. (Ed.), Bruxelles/Brugge, la Charte/die Keure, 2006, 1-16.

2005

DE FRAENE D., LEMONNE A., NAGELS C., « Débats autour de la victime : entre science et politique », in *Quelles places pour les victimes dans la justice pénale ?*, La Revue de la Faculté de droit de l'U.L.B., vol.31, 2005, 55-92.

GOEDSEELS E., VANNESTE CH., DETRY I., "Gerechtelijke statistieken inzake jeugddelinquentie en jeugdbescherming : een (grote) stap vooruit", *Panopticon*, 2005.1, 56-69.

JONCKHEERE A., GOEDSEELS E., « Dossier: Les Maisons de Justice », *Droits quotidiens*, n°93, avril 2005, pp. 4-9.

LEMONNE A., « Recension de l'ouvrage de CARIO, R., SALAS, D. (Sld), 'Oeuvre de justice et victimes' », L'Harmattan, Coll. Sciences Criminelles, in *Revue de droit pénal et de criminology*, n°2, 2005, 181-182.

LEMONNE A., VANFRAECHEM I., "Victim-Offender Mediation for Juveniles in Belgium", in *Victim-Offender Mediation with Youth Offenders in Europe*, MESTITZ A., GHETTI S. (eds), Dordrecht, Kluwer International, Spring 2005, 181-209.

MAES E., "Beknopte schets van de historische evolutie van de wettelijke onderbouw van het penitentiair regime (1830-2005)", in *Strafrecht als roeping, Liber amicorum Lieven Dupont*, VERBRUGGEN F., VERSTRAETEN R., VAN DAELE D., SPRIET B. (eds.) (Reeks Samenleving, Criminaliteit & Strafrechtspleging), Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, vol. 31A, 487-504.

MAES E., "De externe rechtspositie van (veroordeelde) gedetineerden", *Metanoia, Driemaandelijks contactblad Katholieke Aalmoezeniersdienst bij het gevangeniswezen*, 2005 (1^e kwartaal), 33-55.

RENARD B., « Faillibilité de la preuve scientifique et exigences de fiabilité. Quelles attentes du droit pénal ? », in *Police technique et scientifique. Les exigences d'une preuve fiable*, RENARD B. (ss dir), Actes de la journée d'étude organisée à Louvain-La-Neuve le 16 décembre 2004 par le Centre d'Etudes sur la police, Politeia/CEP, Bruxelles, décembre 2005, 15-29.

VAN CAMP T., RUBBENS A., Tien jaar slachtofferbeleid in België: stand van zaken en kritische reflectie, *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, mei 2005, 78-84.

VAN CAMP T., LEMONNE A., "Critical reflection on the development of restorative justice and victim policy in Belgium", *The 11th United Nation Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*, Workshop 2: Enhancing Criminal Justice Reform, Including Restorative Justice, 2005, http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/11_un

VANNESTE CH., « Pauvreté, exclusions. La prison en question », contribution aux *Actes du colloques*, Colloque organisé par Emmaüs France et l'OIP France le 12 février 2005, octobre 2005.

VANNESTE CH., coll. GOEDSEELS E., DETRY I., « Pour une histoire chiffrée de quarante années de « protection de la jeunesse » quelques repères utiles », in *Protection de la jeunesse. Formes et réformes*, CHRISTIAENS J., DE FRAENE D., DELENS-RAVIER I. (éd.), Bruylant, Bruxelles, 2005, 3-26.

VANNESTE CH., coll. DELTENRE S., DETRY I., GOEDSEELS E., JONCKHEERE A., MAES E., « De la production à l'exploitation statistique : l'intervention scientifique dans tous ses états », in VESENTINI F. (dir.), *Les chiffres du crime en débat. Regards croisés sur la statistique pénale en Belgique (1830-2005)*, Académia-Bruylant, 193-217.

VANNESTE CH., « « Origine étrangère » et processus décisionnels au sein des tribunaux de la jeunesse », in *Délinquance des jeunes et justice des mineurs. Les défis des migrations et de la pluralité ethnique - Youth Crime and Juvenile Justice. The challenge of migration and ethnic diversity*, QUELOZ N., BÜTIKOFER REPOND F., PITTET D., BROSSARD R., MEYER-BISCH B. (éd.), Editions Staempfli, Collection KJS – CJS (Crime, Justice and Sanctions), Volume 5, Berne, 2005, 631-650.

VANNESTE CH., « Des logiques économiques à leur traduction pénale », in *Dedans dehors. Prison peine du pauvre, pauvre peine*, revue de l'Observatoire international des prisons section française, n°47, janvier-février 2005, 14-15.

2004

DELTENRE S., MAES E., "Pre-trial detention and the overcrowding of prisons in Belgium. Results from a simulation study into the possible effects of limiting the length of pre-trial detention", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2004, nr. 4, 348-370.

DELTENRE S., MAES E., « Simulation de l'impact de quelques changements législatifs en matière de détention avant jugement », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2004, 1, 83-117.

DE PAUW W., DELTENRE S., HENDRICX C., WILLEMS M., "Tien jaar veroordelingstatistiek", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2004, 4, 82-92.

DETRY I., VANNESTE CH., « Le dessaisissement : une pratique insaisissable ? », in *La réaction sociale à la délinquance juvénile. Questions critiques et enjeux d'une réforme*, Les Dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie, la Charte, 2004, n° 10, 185-207.

DETRY I., VANNESTE CH., « Une image chiffrée du recours au dessaisissement », *Journal du Droit des Jeunes*, janvier 2004, n° 231, 23-30.

DUPONT-BOUCHAT M.S., CHRISTIAENS J., VANNESTE CH., « Jeunesse et justice (1830-2002) », in *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden - Histoire politique et sociale de la justice en Belgique de 1830 à nos jours*, HEIRBAUT D., ROUSSEAU X., VELLE K. (éd.), Die Keure - La Charte, 2004, 125-157.

GOETHALS J., MAES E., "Voorwaardelijke invrijheidstelling. Nederland en België door een criminologische bril", *Tijdschrift voor Criminologie*, 2004 (Jubileumuitgave - 30 jaar NVK, 45 jaar TvC: Criminologie in Nederland - Een Vlaamse spiegel), 30-41.

LEMONNE A., « La place de la victime dans le procès pénal. Etat des lieux et perspectives », *Le Journal du Juriste*, Kluwer, n°36, 2004, 15.

MAES E., "Vijf jaar justitiehuizen : enkele cijfers over de werking van de justitiehuizen tijdens de periode 1999-2002", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2004 (november-december), nr. 6, 73-109.

MAES E., "De externe rechtspositie van (veroordeelde) gedetineerden", *Ad Rem, Tijdschrift van de Orde van Vlaamse Balies*, 2004, speciale editie (Themanummer gevangeniswezen) 12-29.

RENARD B., « Quelques méandres du processus de légalisation des méthodes particulières d'enquête. La loi du 6 janvier 2003, un produit fini ? », in *Les méthodes particulières de recherche. Premier bilan de la loi du 6 janvier 2003*, DESSEILLE M. Actes de la demi-journée d'étude organisée à Bruxelles le 22 mars 2004 sur ce thème par le Centre d'Etudes sur la police, Politeia/CEP, Bruxelles, 15-32.

RENARD B., LERICHE A., "Deskundigenonderzoek", in *Postal memorialis*, Verbo D15, Kluwer, maart 2004, 30.

RENARD B., VANDRESSE C., « La Belgique ou l'incrimination de l'organisation criminelle comme soutien des techniques d'enquête », in *Criminalité organisée : des représentations sociales aux définitions juridiques*, CESONI M.L. (ss dir.), Georg Librairie de l'Université (Genève), LGDJ (Paris), Bruylant (Bruxelles), 2004, 361-500.

VANNESTE CH., « L'exécution des peines. L'usage de la prison de 1830 à nos jours », in *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden - Histoire politique et sociale de la justice en Belgique de 1830 à nos jours*, HEIRBAUT D., ROUSSEAUX X., VELLE K. (éd.), Die Keure - La Charte, 2004, 103-122.

VANNESTE CH., « Les statistiques en matière de délinquance juvénile et de protection de la jeunesse : un état de la situation », in *La réaction sociale à la délinquance juvénile. Questions critiques et enjeux d'une réforme*, Les Dossiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie, la Charte, 2004, n° 10, 117-132.

2003

DELTENRE S., GUILLAIN C., « Du classement sans suite à la détention préventive : de la différenciation sociale appliquée par le système pénal aux usagers de drogues », in *L'usage pénal des drogues*, KAMINSKI D. (éd.), Bruxelles, De Boeck Université, Coll. "Perspectives criminologiques", 2003, 175-193

MAES E., PUT J., "Armoede en vrijheidsberoving: een vicieuze cirkel ?", in *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting*, VRANKEN J., DE BOYSER K., DIERCKX D. (eds.), Leuven/Leusden, Acco, 2003, 187-208.

MAES E., "Een blik op drie jaar besluitvormingspraktijk van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (1999-2001)", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2003, nr. 4 (juli-augustus), 400-415.

RENARD B., « Au croisement de la recherche proactive et des écoutes téléphoniques : construction et danger du mutualisme légistique », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2003, 3, 321-359.

N° complet de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie de février 2003 - Actes de l'Interlabo du GERN du 23 mars 2001 :

VANNESTE CH., « Analyse de processus de décision en différentes phases et branches du système d'administration de la justice pénale », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2003, 2, 131-132.

RENARD B., « La mise en œuvre et le suivi de l'enquête de recherche proactive : étude qualitative des facteurs influençant le processus de décision », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2003, 2, 133-167.

DELTENRE S., « De l'impact des processus de décision relatifs aux condamnations prononcées sur l'évolution de la population pénitentiaire belge entre 1994 et 1998 », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2003, 2, 168-20.

MAES E., « Développements récents dans le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle en Belgique. De quelques aspects quantitatifs et qualitatifs », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2003, 2, 206-231.

VANNESTE CH., « Les logiques décisionnelles des magistrats du parquet et des juges de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2003, 2, 225-256.

2002

DELTENRE S., MAES E., "Overbevolkte gevangenissen op de beklaagdenbank. Kan een begrenzing van de duur van de voorlopige hechtenis effectief bijdragen tot een 'ontvolking' van onze gevangenissen?", *Winket, Tijdschrift van de Federatie van Vlaamse Gevangenisdirecteurs*, 2002, nr. 1, 6-31.

DELTENRE S., MAES E., "Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2002, nr. 3 (mei-juni), 196-211.

MAES E., "Naar een nieuwe wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in België? Enkele beschouwingen over de voorwaardelijke invrijheidstelling en de mogelijke oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2001, nr. 6 (november-december), 541-570, err. 2002, nr. 2, (maart-april), 187.

MAES E., "Studie van de evolutie van de gedetineerdenpopulatie volgens misdrijfcategorie (1980-1998)", *Panopticon, Tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2002, nr. 4 (juli-augustus), 340-350.

MAES E., "Het leven zoals het was (is) ...in de gevangenis. Beknopte schets van de historische evolutie van het Belgische gevangeniswezen aan de hand van de belangrijkste penitentiaire regelgeving", in *Gevangen in de tijd, naar een museum over vrijheidsberoving*, VAN ROYEN H. (ed.), Referatenboek van de studiedag georganiseerd op 18 mei 2001 in het Vormingscentrum Dr. Guislain te Gent, en ingericht door de vzw Gevangenis museum en het Dr. Guislainmuseum, Merksplas, 2002, 35-53.

MAES E., "Het nieuwe wettelijke kader. Historiek, inhoud en commentaren", *Metanoia, Driemaandelijks contactblad Katholieke Aalmoezeniersdienst bij het gevangeniswezen*, maart 2002, 7-41 (overname van Deel 1 'Het nieuwe wettelijke kader: historiek, inhoud en commentaren' uit het onderzoeksrapport 'De V.I.-commissies in actie' in een door de redactie herwerkte versie).

MAES E., "De V.I.-commissies 'aan de bak'. Het functioneren van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling geobserveerd (eerste werkingsjaar – 1999)", *Metanoia, Driemaandelijks contactblad Katholieke Aalmoezeniersdienst bij het gevangeniswezen*, maart 2002, 48-64.

MAES E., PIETERS F., "De hervorming van de voorwaardelijke invrijheidstelling in Frankrijk. Zijn er ook lessen te trekken voor de Belgische situatie?", *Tijdschrift voor Strafrecht. Jurisprudentie, nieuwe wetgeving en doctrine voor de praktijk*, 2002, nr. 1 (maart), 2-15.

RENARD B., « De l'automatisation de l'information policière à la systématisation de son traitement : quand les logiques de contrôle s'appuient sur les développements des technologies de l'information », in *La gestion de l'information, Seconde partie : Les contours de l'information et (les limites de) son usage*, RENARD B. (ss dir.), *Manuel de la Police*, 2002, 65, 111-133.

RENARD B., « La gestion de l'information dans le cadre de la réforme des polices en Belgique », in *La gestion de l'information, Première partie : la réforme et ses impacts*, RENARD B. (ss dir.), *Manuel de la Police*, 2002, 64, 5-50 + addendum dans *Manuel de la Police*, 2002, 65, 135-141.

RENARD B., « Quand l'expression de la vérité est attribuée au corps - Etat des lieux et quelques questionnements sur la légitimité de l'utilisation du polygraphe en procédure pénale », in *La Criminalistique, du mythe à la réalité quotidienne*, LERICHE A. (éd.), Kluwer, Bruxelles, 2002, 363-396.

RENARD B., LERICHE A., « L'expertise judiciaire au pénal », in *Postal memorialis - Lexique du droit pénal et des lois spéciales*, Verbo E 180, Kluwer, juin 2002, 28.

VANNESTE CH., « Délinquance et scolarité : regards croisés sur les résultats de différentes recherches », article destiné à *Custodes*, non publié (arrêt de la revue), 2002.

VANNESTE CH., « Des logiques socio-économiques à leur traduction pénale : l'exemple de la Belgique de 1830 à nos jours », in *Sociétés et représentations, La vie judiciaire*, CREDHESS, Paris, sept. 2002, n° 14, 213-227.

2001

MAES E., "De V.I.-commissies 'aan de bak'. Het functioneren van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling geobserveerd (eerste werkingsjaar – 1999)", *Fatik, Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, 2001, nr. 91 (september), 4-14.

RENARD B., « Quand l'expression de la vérité est attribuée au corps – Etat des lieux et quelques questionnements sur la légitimité de l'utilisation du polygraphe en procédure pénale », *Manuel de la Police*, 2001, 59, 155-188.

VANNESTE CH., « Pénalité, criminalité, insécurité ... et économie », in *Délinquance et insécurité en Europe. Vers une pénalisation du social?*, MARY P., PAPATHEODOROU T. (éd.), Groupe Européen de Recherches sur la Justice pénale, Bruylant, Bruxelles, 2001, 47-95.

VANNESTE CH., "Een onderzoek over de beslissingen genomen door de parketmagistraten en de jeudgrechters", *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, december 2001/5, 193-202.

VANNESTE CH., « Une recherche sur les décisions prises par les magistrats du parquet et les juges de la jeunesse », *Journal du Droit des Jeunes*, septembre 2001, n° 207, 5-12.

2000

DELTENRE S., LEBRUN V., « La nouvelle directive à l'égard des usagers de drogue : changement de politiques ? Entre pénalisation de l'usage et usages de la pénalisation », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2000, 5, 534-570.

LECLERCQ S., RENARD B., « Quel gage de fiabilité pour un alibi technologique ? », *Sécurité privée*, 2000, 6, 20-26.

MAES E., "Het wettelijk kader: korte historiek, inhoud en commentaren", in *Voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgeving, predictie en begeleiding*, GOETHALS J., BOUVERNE-DE BIE M. (ed.), Gent, Academia Press, 2000, 1-57.

RENARD B., VAN RENTERGHEM P., LERICHE A., “Bespreking van de wet betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken”, *Vigiles, Tijdschrift voor politierecht*, 2000, 4, 120-132.

RENARD B., VAN RENTERGHEM P., LERICHE A., « Discussion de la loi relative à la procédure d’identification par analyse ADN en matière pénale », *Vigiles, Revue du droit de la police*, 2000, 4, 120-132.

VANNESTE CH., « L’évolution de la population pénitentiaire belge de 1830 à nos jours : comment et pourquoi ? Des logiques socio-économiques à leur traduction pénale », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 2000, 6, 689-723.

1999

HAVELANGE B., RENARD B., « L’analyse criminelle et la protection de la vie privée, ou les dangers de remplacer Hercule Poirot par un processeur », in *Droit des technologies de l’information : regards prospectifs*, MONTERO E. (éd.), Les 20 ans du CRID, coll. Les Cahiers du CRID, n° 16, Bruxelles, Bruylant, 1999, 217-232.

VANDERBORGHT J., “Het doel heiligt de middelen? Proactieve recherche in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit”, in *De proactieve recherche/La recherche proactive*, *Custodes*, 1999, 1, 13-32.

VANNESTE CH., DUPIRE V., MAES E., “Het N.I.C.C. en het onderzoek naar de nieuwe procedure van voorwaardelijke invrijheidstelling”, *Winket, Tijdschrift van de Federatie van Vlaamse Gevangenisdirecteurs*, 1999, 40-46.

Collection des rapports et notes de recherche Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's
--

Actualisée en janvier 2012 – Geactualiseerd in januari 2012

- N°31 MAHIEU, V., VANDERSTRAETEN, B., LEMONNE, A. (dir.), *Evaluation du Forum national pour une politique en faveur des victimes/ Evaluatie van het Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid. Rapport final/Eindrapport(bilingue)*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, Brussel/Bruxelles, février/februari 2012, 220 p + annexes.
- N°30
- N°29 JEUNIAUX, P., RENARD, B. (dir.), *Les dépenses en matière d'expertises génétiques dans le système pénal belge, de 2000 à 2010*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, janvier 2012, 185 p.
- N°28 JONCKHEERE, A., *La (mise en) liberté sous conditions : usages et durée d'une mesure alternative à la détention préventive (2005-2009). Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, février 2012, 12p.
- N°27 ROBERT, L., MAES, E. (dir.), *Wederopsluiting na vrijlating uit de gevangenis*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Brussel, 27 januari 2012, 151p. + bijl.
- N°26 DEVRESSE (dir.), M.-S., ROBERT, L., VANNESTE, C. (dir.), coll. HELLEMANS, A., *Onderzoek inzake de classificatie van en de vraag naar regimes binnen de strafinrichtingen/Recherche relative à la classification et à la question des régimes au sein des établissements pénitentiaires*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, Brussel/Bruxelles, 2011, 276 p.
- N°25 MINE, B., VANNESTE, C. (dir.), *Recherche relative aux conditions de faisabilité d'une articulation des bases de données statistiques sous la forme d'un « Datawarehouse »*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, décembre 2011, 220 p.
- N°24b BURSENS, D., VANNESTE, C. (dir.), *La médiation pénale. Note de recherche dans le cadre de l'exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Direction Opérationnelle de Criminologie, Bruxelles, mai 2011, 38 p.
- N°24a BURSENS, D., VANNESTE, C. (dir.), *Bemiddeling in strafzaken. Onderzoeksnota in het kader van de wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, databank van de justitiehuisen*, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Operationele Directie Criminologie, Brussel, mei 2011, 38 p.

- N°23 DE MAN, C., MAES, E. (dir.), MINE, B., VAN BRAKEL, R., Toepassingsmogelijkheden van het elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis – Possibilités d’application de la surveillance électronique dans le cadre de la détention préventive, Eindrapport - Rapport final, Brussel/Bruxelles, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Operationele Directie Criminologie/Direction Opérationnelle de Criminologie, december/décembre 2009, 304 p. + bijlagen/annexes.
- N° 22 HEYLEN B., RAVIER I., SCHOFFELEN J., VANNESTE C. (dir.), Une recherche évaluative d’un centre fermé pour mineurs, le centre « De Grubbe » à Everberg/Evaluatieonderzoek van een gesloten instelling voor jongeren, centrum « De Grubbe » te Everberg, Rapport final/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2009, 193 p.
- N° 21b JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), Wetenschappelijke exploitatie van SIPAR, de databank van de justitiehuisen. Analyse van de gegevens betreffende het jaar 2006, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, februari 2009, 111 p.
- N° 21 JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), Recherche relative à l’exploitation scientifique de SIPAR, la base de données des maisons de justice. Analyse de données relatives à l’année 2006, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2008, 141 p.
- N° 20b GOEDSEELS E., DETRY I., VANNESTE C. (dir.), Recherche relative à l’exploitation scientifique des données disponibles en matière de protection de la jeunesse et de délinquance juvénile, Premier rapport, Analyse du flux des affaires entrées au niveau des parquets de la jeunesse en 2005, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2007, 112 p. + annexes.
- N° 20a GOEDSEELS E., DETRY I., VANNESTE C. (dir.), Onderzoek met betrekking tot de productie en wetenschappelijke exploitatie van cijfergegevens aangaande jeugddelinquentie en jeugdbescherming, Eerste onderzoeksrapport, Analyse van de instroom op de jeugdparquetten voor het jaar 2005, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, juli 2007, 116 p. + bijlagen.
- N° 19b LEMONNE A., VAN CAMP T., VANFRAECHEM I., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de evaluatie van de voorzieningen ten behoeve van slachtoffers van inbreuken*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, juli 2007, 356 p. + bijlagen.
- N° 19a LEMONNE A., VAN CAMP T., VANFRAECHEM I., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l’évaluation des dispositifs mis en place à l’égard des victimes d’infraction*, Rapport final, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juillet 2007, 354 p. + annexes.
- N° 18 MAES E., i.s.m. het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen (DELLENRE, S. en VAN DEN BERGH, W.), *Strafbeelding en -uitvoering in België anno 2006. Analyse van de actuele praktijk en voorstelling van enkele alternatieve denkplaatjes*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 26 september 2006, 37 p. + bijlagen.

- N° 17 MAES E., *Proeve van werklasmeting van de toekomstige strafuitvoeringsrechtbanken. Een simulatie-oefening op basis van data in verband met de strafuitvoeringspraxis tijdens het jaar 2004*, Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, 13 december 2005 (met aanvulling d.d. 19 mei 2006: tabel in bijlage), 10 p. + bijlagen.
- N° 16b JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Onderzoek met betrekking tot de wetenschappelijke exploitatie van het gegevensbestand betreffende de justitiehuisen – SIPAR*, Eerste rapport (vertaling uit het Frans), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2006, 83 p.
- N° 16a JONCKHEERE A., VANNESTE C. (dir.), *Recherche relative à l'exploitation scientifique des bases de données existantes au sein des Maisons de justice – SIPAR*, Premier rapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2006, 77 p.
- N° 15b RENARD B., VANNESTE C. (dir.), *Het statuut van de deskundige in strafzaken*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, december 2005, (gedeeltelijke vertaling, april 2006), 86 p.
- N° 15a RENARD B., VANNESTE C. (dir.), *Le statut de l'expert en matière pénale*, Rapport final de recherche, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, décembre 2005, 405 p.
- N° 14 GOOSSENS F., MAES E., DELTENRE S., VANNESTE C. (dir.), *Projet de recherche relatif à l'introduction de la surveillance électronique comme peine autonome/Onderzoeksproject inzake de invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, octobre/oktober 2005, 204 p. + bijlagen/annexes.
- N° 13 DAENINCK P., DELTENRE S., JONCKHEERE A., MAES E., VANNESTE C. (dir.), *Analyse des moyens juridiques susceptibles de réduire la détention préventive/Analyse van de juridische mogelijkheden om de toepassing van de voorlopige hechtenis te verminderen*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, mars/maart 2005, 367 p.
- N° 12 RENARD B., DELTENRE S., *L'expertise en matière pénale – Phase 1: Cartographie des pratiques*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Rapport final de recherche, Bruxelles, juin 2003, 138 p. + annexes.
- N° 11 DELTENRE S., MAES E., *Analyse statistique sur base de données de condamnations: plus-value et applications concrètes/Statistische analyse aan de hand van de veroordelingsgegevens: meerwaarde en praktijkvoorbeeld*, Notes de recherche/Onderzoeksnota's, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Bruxelles/Brussel, 2000-2002.
- N° 10 MAES E., [Studie van de evolutie van de gedetineerdenpopulatie volgens misdrijfcategorie \(1980-1998\)](#), Onderzoeksnota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, september 2001, 15 p. + bijlagen.

- N° 9 DELTENRE S., MAES E., *Effectmeting van enkele mogelijke wetswijzigingen op het vlak van de voorlopige hechtenis/Simulations de l'impact de quelques modifications législatives en matière de détention préventive*, Onderzoeksnota's/Notes de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Brussel/Bruxelles, 2001.
- N° 8b VANNESTE C., *De beslissingen genomen door de parketmagistraten en de jeugdrechters ten aanzien van delinquente minderjarigen*, Eindrapport (vertaling), Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Brussel, dec. 2001, 206 p. + bijlagen.
- N° 8a VANNESTE C., *Les décisions prises par les magistrats du parquet et les juges de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants*, Rapport final de recherche, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, juin 2001, 205 p. + annexes.
- N° 7 RENARD B., *L'usage du polygraphe en procédure pénale; analyse procédurale*, Note d'étude – Partie III de l'avis pour le Ministre de la Justice et le Collège des Procureurs généraux sur l'usage du polygraphe en procédure pénale belge, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Bruxelles, septembre 2000, 59-80 p.
- N° 6 MAES E., DUPIRE V., TORO F., VANNESTE C. (dir.), *De V.I.-commissies in actie. Onderzoek naar de werking van de in het kader van de nieuwe V.I.-wetgeving (wetten van 5 en 18 maart 1998) opgerichte commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling/Les commissions de libération conditionnelle en action. Recherche sur le fonctionnement des commissions de libération conditionnelle créées dans le cadre de la nouvelle réglementation sur la libération conditionnelle (lois des 5 et 18 mars 1998)*, Eindrapport/Rapport final de recherche, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Brussel/Bruxelles, augustus/août 2000, 355 p. + bijlagen/annexes.
- N° 5 MORMONT, C. (DIR.), VANNESTE, C. (DIR.), TORO, F., MARSDEN, E., SNIJDERS, J., *Etude comparative dans les 15 pays de l'Union Européenne relative au statut et modalités de l'expertise des personnes présumées ou avérées abuseurs sexuels*, Rapport final de la recherche co-financée par la Commission Européenne et le Ministère de la Justice belge, Programme européen STOP, Université de Liège et Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, octobre 1999, 192 p. + résumés en néerlandais (11 p.) et anglais (11 p).
- N° 4 RENARD B., VANDERBORGHT J., *Recherche Proactive, révélateur d'une approche nouvelle? Etude relative à la recherche proactive dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée Proactieve Recherche, exponent van een vernieuwde aanpak? Onderzoek naar de proactieve recherche in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, Rapport final de recherche/Eindrapport, Bruxelles/Brussel, septembre/september 1999, 386 p.
- N° 3 SNACKEN S. (dir.), DELTENRE S., RAES A., VANNESTE C., VERHAEGHE P., *Recherche qualitative sur l'application de la détention préventive et de la liberté sous conditions/Kwalitatief onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Rapport final de recherche/Eindrapport, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie/Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Vrije Universiteit Brussel, Bruxelles/Brussel, 1999, 244 p.

- N° 2 SNACKEN S. (dir.), DE BUCK K., D'HAENENS K., RAES A., VERHAEGHE P., *Onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden*, Eindrapport, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie/Vrije Universiteit Brussel, Brussel, 1997, 174 p.
- N° 1 DE BUCK K., D'HAENENS K., *Electronic Monitoring*, Studienota, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie, Hoofdafdeling Criminologie, 1996, 40 p.