

## Chapitre I.

### Le Forum national pour une politique en faveur des victimes : quels enjeux de savoir et de pouvoir ?



*par Anne Lemonne*

#### *Résumé*

Un Forum national pour une politique en faveur des victimes a été instauré en Belgique en 1996. L'usage du terme « forum » renvoie à l'image d'un espace où différentes formes de savoir mais aussi de pouvoir se confrontent autour d'un objet de politique publique. Mais entre l'idéal symbolique véhiculé par le nom donné à cette instance et sa mise en œuvre concrète, quelle a été la distance opérée ? Et qu'a impliqué cette instance en termes d'enjeux - c'est-à-dire de ce qu'il y a à perdre ou à gagner -, de pouvoir et de savoir dans le champ de la politique à l'égard des victimes ? Dans cette contribution, l'intérêt de son étude dans l'analyse de l'action publique, ses principales caractéristiques en tant qu'instrument de politique publique et son potentiel à reconfigurer les rapports de savoir ainsi que de pouvoir seront successivement analysés sur base de la littérature et d'une recherche empirique menée en 2010-2011 par l'Institut national de criminalistique et criminologie en Belgique. Les conclusions soulignent le fait que la création et le fonctionnement du Forum national, ainsi que sa disparition en 2012, sont révélateurs de la manière dont est définie et menée la politique en faveur des victimes en Belgique aujourd'hui.

**MOTS-CLÉS :** Forum ; instruments d'action publique ; politique à l'égard des victimes ; rapports savoir/pouvoir ; Belgique

#### *Abstract*

A National forum for a victims' policy was established in Belgium in 1996. The use of the term "forum" refers to the image of a space where different forms of knowledge and power confront each other around an object of public policy. But between the symbolic ideal conveyed by the name given to this instance and its concrete implementation, what was the distance operated? And what did this body involve in terms of issues - that is, what to lose or gain -, of power and knowledge in the field of victims' policy ? In this contribution, the focus of this study lies in the analysis of public action, its main characteristics as an instrument of public policy and its potential to reconfigure the relations of knowledge as well as power will be successively analyzed, on the basis of the literature and empirical research conducted in 2010-2011 by the National Institute for Criminalistics and Criminology in Belgium. The conclusions underline the fact that the creation and functioning of the National Forum, as well as its disappearance in 2012, are revealing the way in which the policy for victims in Belgium is defined and conducted today.

**KEYWORDS :** Forum ; public policy instruments ; victim policy ; power/knowledge relations ; Belgium

## INTRODUCTION

Le 19 mai 1993, la chambre des Représentants de Belgique approuvait une motion évoquant la mise en place d'un Forum national pour une politique en faveur des victimes. Elle estimait en effet que jusqu'alors, le problème de l'aide aux victimes n'avait pas fait l'objet de suffisamment d'attention et, surtout, avait été abordé de manière trop fragmentaire. Son ambition était donc d'instaurer une instance qui permette d'offrir des lignes directrices à la politique en faveur des victimes en Belgique (Chambre des Représentants de Belgique, 1993). Officiellement inauguré le 16 juin 1994, ce Forum a réuni, plusieurs fois par an, de nombreux représentants d'autorités politiques, d'administrations, d'organisations d'aide ou d'associations agissant au nom des victimes. Tout en facilitant les échanges entre participants, ce forum a aussi favorisé plusieurs initiatives concrètes comme l'élaboration d'un plan stratégique pour une politique en faveur des victimes, un projet de Charte pour les victimes d'infraction, la production d'outils d'information (des DVD, des brochures, un site internet...), l'organisation de conférences, de travaux d'évaluation sur les politiques publiques mises en place en faveur des victimes, sans oublier des avis et recommandations. Les activités du Forum se maintinrent jusqu'en 2012 quand, faute de volonté politique de l'institutionnaliser et de lui octroyer les moyens de sa survie, il a été dissout de fait.

L'usage du terme « forum » par les rédacteurs de son texte fondateur renfermait incontestablement un pouvoir symbolique important : il renvoie en effet à l'image de cette place où se tenaient, dans l'antiquité, les assemblées du peuple et où se discutaient les affaires publiques. En d'autres termes, d'un espace où différentes formes de savoir mais aussi de pouvoir se confrontent autour d'un objet de politique publique. Il faut dire qu'à l'époque, en Belgique, la question des victimes en général et des victimes d'infraction en particulier, commençait à devenir un enjeu politique majeur dans un contexte de politique criminelle en pleine mutation. En effet, la problématique des victimes d'infractions pénales est devenue un problème politique central à partir des années nonante. Initialement portée par des groupes de victimes qui ne se sentaient pas reconnus par le système pénal, le message a ensuite été relayé par certaines associations d'aide sociale aux justiciables. Durant les années qui ont suivi, cette problématique a été soutenue de manière croissante par un vaste mouvement populaire et un engouement politique largement partagé. Par ailleurs, la victimologie et la politique en faveur des victimes ne se basaient pas encore sur des savoirs déjà bien établis (Goodey, 2000 ; De Fraene, Lemonne et Nagels, 2005 ; Spalek, 2006). Les interrogations qui se posaient étaient dès lors surtout : comment peut-on mieux répondre aux attentes des victimes et, en supplément, dans le contexte institutionnel belge complexe dans lequel se développait l'attention pour les victimes, comment peut-on mieux coordonner les politiques qui leur sont destinées<sup>1</sup>?

Les questions au centre de notre contribution seront donc : entre l'idéal symbolique véhiculé par le nom donné à cette instance et sa mise en œuvre concrète, quelle a été la distance opérée ? Et qu'ont impliqué la création, le fonctionnement et la dissolution d'un Forum national en Belgique en termes d'enjeux - c'est-à-dire de ce qu'il y a à perdre ou à gagner - de pouvoir et de savoir dans le champ de la politique à l'égard des victimes ?

Pour traiter ces questions, la première partie de ce chapitre mettra en discussion l'importance et l'intérêt de considérer la question de la mise en œuvre d'un « forum » dans l'analyse de l'action publique. Elle en présentera aussi les principales caractéristiques en tant qu'instrument de politique publique et insistera plus particulièrement sur son potentiel à reconfigurer les rapports de savoir ainsi que de pouvoir. La seconde partie de cette contribution présentera brièvement la genèse et les objectifs généraux de la politique en faveur des victimes, tels qu'ils sont poursuivis depuis les années quatre-vingt en Belgique. Ainsi, elle illuminera le contexte d'émergence et de développement du Forum national belge pour une politique en faveur des victimes. La troisième partie de cet article confrontera ensuite la grille d'analyse, présentée lors de la première partie, à la forme effectivement prise par le Forum national. Cette partie se basera plus particulièrement sur les résultats d'une recherche menée en 2010-2011 par l'INCC à l'invitation du ministre de la Justice belge de l'époque, S. De Clerck. Elle s'est fondée sur des entretiens avec les membres du Forum national ainsi que sur une analyse documentaire - textes visant la constitution du Forum, archives de celui-ci comme ses procès-verbaux et les discours issus d'institutions membres (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012). Certaines dimensions de l'analyse ont également été rendues possibles par la participation de deux chercheuses de l'INCC, en tant qu'observatrices, à de nombreuses réunions de ce Forum de 2004 à 2012. La quatrième partie relèvera enfin certains enjeux de pouvoir et de savoir qui ont émergé lors de la mise en place du Forum et suite à son fonctionnement. Elle soulignera également les pistes qui auraient pu être suivies et qui ne l'ont pas été. Quant à nos conclusions, elles insisteront sur le fait que la création et le fonctionnement du Forum national, ainsi que sa disparition en 2012, sont révélateurs de certaines dimensions caractéristiques de la manière dont est définie et menée la politique en faveur des victimes en Belgique encore aujourd'hui.

#### **1. L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR UN TYPE D'INSTRUMENT SPECIFIQUE : LES FORUMS HYBRIDES**

L'action publique peut être considérée comme un espace socio-politique construit autant par des finalités, des contenus, des projets d'acteurs que par des techniques et des instruments d'action. De tels instruments sont en effet « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes et Le Galès, 2009, 105).

Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur (Lascoumes et Le Galès, 2005, 13).

Une manière d'aborder l'analyse du Forum national pour une politique en faveur des victimes est donc de considérer qu'il s'agit d'un instrument d'action publique qui participe à structurer cette politique (Lascoumes et Le Galès, 2005 et 2009 ; Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Si dans le cadre de cet article, l'analyse des finalités et contenus de l'action publique en faveur des victimes sera brièvement esquissée, c'est surtout sur cet instrument, et en particulier sur les rapports de savoir et de pouvoir qu'il renferme, que nous nous focaliserons. A ce titre il est intéressant de relever que dès les années nonante, certains auteurs se sont penchés sur l'émergence et le développement de types d'instruments spécifiques, innovants dans le domaine des politiques publiques : les forums hybrides (Lascoumes, 1998 ; Callon et Rip, 1998 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Pour ces auteurs, les « forums hybrides », souvent créés dans le cadre de politiques comprenant un certain degré d'incertitude, comme les politiques environnementales ou les politiques de santé par exemple, se distinguent par la multiplicité et la diversité des acteurs qui y interagissent (Callon et Rip, 1998 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001).

Selon P. Lascoumes (1998), ces forums hybrides ont en effet souvent pour caractéristiques :

- De réunir des acteurs individuels et collectifs provenant d'horizons divers : des experts, des élus, des représentants de l'administration, d'associations diverses (de services ou citoyennes), de syndicats, de journalistes...
- Dans ce cadre, 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.
- Ils mettent enfin 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).

Pour M. Callon et ses collaborateurs (2001), ce faisant, la promesse de ces instruments de politiques publiques résiderait en un approfondissement de la démocratie représentative ou « délégative ». En effet, si au cœur des procédures démocratiques se retrouve la notion de « représentation », qui consiste en une coupure entre représentants et représentés, cette dernière se doit cependant d'être fondée sur un processus de consultation. C'est surtout le cas dans les pays où la représentation est en crise constante, c'est-à-dire dans les Etats jugés comme fonctionnant selon des régimes de démocratie avancée (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001).

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 (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, 164-165).

Ce mécanisme « qui permet à la fois de faire parler les citoyens et de désigner leurs porte-paroles » 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 ? » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, 164-165).

Les « forums hybrides » constitueraient alors, entre autres, une manière d'organiser cette consultation et de compléter les mécanismes démocratiques en place. Mais ce n'est pas tout : ces forums trouveraient également leur force dans la rupture qu'ils proposent par rapport à la manière classique de constituer des savoirs. Il n'est plus question, dans leur cadre, de produire les savoirs uniquement dans les sphères académiques ou technico-professionnelles (c'est-à-dire des « savoirs experts »), mais d'y associer également des savoirs produits par les populations concernées par les recherches ou politiques mises en place (c'est-à-dire des « savoirs profanes »). La production de savoirs sort ainsi des espaces « confinés » : il est maintenant question de les produire « en plein air » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001).

Pour ces diverses raisons, les « forums hybrides » renferment donc le potentiel de modifier les relations de pouvoir et de savoir dans la société. En effet, en tant qu'instruments de démocratie « dialogique » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001), ou encore « communicationnelle » (Derouet, 2002), les forums hybrides permettraient, d'une part, la mise en débat de controverses par des savoirs « profanes » (brisant de la sorte le monopole d'expertise en incluant, notamment, d'autres voix dans le débat public, dont celle de la société civile). D'autre part, ils constitueraient des instruments pertinents de construction d'identités sociales (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Comme le souligne J.-L. Derouet (2002) :

La puissance de cet espace repose [aussi] sur le fait qu'il se présente comme un lieu de démocratie communicationnelle où toutes les informations sont disponibles pour tous les partenaires et où toutes les interprétations sont également soumises au libre-examen (Derouet, 2002, 20).

Ce faisant, ces dispositifs offriraient, selon certains auteurs, l'occasion de mieux réagir à la « mésestime sociale » ressentie par certains groupes sociaux s'engageant dans des luttes pour la reconnaissance, en les impliquant dans le débat public et en leur permettant d'y apporter leurs savoirs « profanes » (Pourtois, 2002, 290).

Concrètement cependant, ces « forums hybrides » peuvent prendre des formes diverses qui ont par ailleurs été largement analysées par M. Callon et ses collaborateurs (2001). Parmi elles, 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, des conseils nationaux, etc. Dès lors, comme l'ont abondamment souligné M. Callon et ses collègues (2001) ainsi que P. Lascoumes (1998), tous les forums hybrides ne développent pas la même rationalité, ni la même rupture par rapport aux deux dimensions mentionnées, c'est-à-dire la démocratie représentative (ou « délégative ») et la manière classique de constituer des savoirs. Selon P. Lascoumes (1998, 59-61), pour comprendre leur rationalité, il est en effet important de les analyser selon quatre critères : la représentation, l'interaction, l'intégration et la productivité.

En ce qui concerne la *représentation*, si le forum est restreint à des représentants déjà connus et légitimes, désignés par l'autorité politique, il peut être caractérisé de « para-public ». Si au contraire, la participation est étendue à de nouveaux acteurs, dits « marginaux », avec la possibilité d'un élargissement ultérieur du forum à d'autres acteurs encore, il peut être caractérisé de « pluraliste ». P. Lascoumes conseille également de distinguer les types *d'interactions* entre les participants au forum. 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 pourra qualifier le forum d'« inventeur ». *L'intégration* est un autre critère important pour les distinguer. 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 le qualifier d'« univoque ». S'il a davantage pour objectif de rendre visibles les désaccords et les conflits avant d'envisager un compromis, on pourra parler de forum « pluriel ». Enfin, P. Lascoumes conseille d'examiner la *productivité* de cet instrument. Si pour les acteurs, l'essentiel est 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, ce forum sera défini comme « stimulateur »<sup>2</sup>.

Le bien-fondé de la création d'un Forum national pour une politique en faveur des victimes en Belgique peut incontestablement être rapproché de celui de la création d'autres « forums hybrides » dans le champ politique (les politiques environnementales ou de santé, par exemple), même si, dans le cas qui nous occupe, « le facteur de risque n'était pas technique mais sociologique » (Lascoumes, 1998, 54). En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, la politique mise en place en faveur des victimes peut être considérée comme une politique relativement « innovante », basée sur un savoir et des conséquences encore incertaines et susceptibles de d'ailleurs faire toujours l'objet de controverses (Chaumont, 2000 ; De Fraene, Lemonne et Nagels, 2005 ; Spalek, 2006 ; Barthe, 2017). Les revendications des victimes - ou plutôt de certaines victimes - en Belgique sont encore relativement récentes. Même si elles sont soutenues par un vaste mouvement populaire, un soutien associatif et un intérêt politique, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un

groupe social à la recherche d'identité, pour lequel une politique de reconnaissance est toujours à définir et établir. En témoignent encore aujourd'hui en Belgique, par exemple, les revendications des victimes suite aux attentats de Bruxelles du 22 mars 2016 face à la manière dont leur situation a été prise en charge et reconnue par l'Etat. Lors de leur audition par la Commission parlementaire d'enquête qui a suivi les attentats, les victimes ont en effet fait part de leur déception à propos du « peu de mesures » prises et du peu de reconnaissance qui leur a été offerte au cours des mois qui ont suivi (Chambre des Représentants de Belgique, 2018). De plus, comme nous le verrons dans la troisième section, ce forum a bien eu pour spécificité d'associer en son sein le politique, les experts et la société civile - par l'entremise de son insertion en son sein de représentants d'associations de victimes - dans la problématisation, la définition et l'évaluation de cette politique publique. Potentiellement, le Forum national pouvait donc répondre, symboliquement et concrètement, aux préoccupations des victimes, de la société civile, des administrations, des politiques et constituer un approfondissement de la démocratie représentative (ou « délégative ») ainsi qu'une rupture par rapport à la manière de constituer les savoirs.

## **2. LE CONTEXTE D'EMERGENCE ET D'EVOLUTION DU FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES VICTIMES : QUELQUES BALISES**

Revenir brièvement sur les évolutions de la politique en faveur des victimes en Belgique et sur les raisons évoquées par le monde politique pour mettre en place un Forum national sera particulièrement utile pour éclairer la suite de notre analyse. Comme nous l'avons évoqué précédemment, on peut situer l'émergence d'une préoccupation croissante pour les victimes en Belgique à partir des années quatre-vingt. Celle-ci s'est surtout développée grâce aux actions menées par certaines associations œuvrant dans le domaine. Ces associations se sont attachées prioritairement, à l'époque, à définir un ensemble de méthodes juridiques et sociales permettant d'atténuer les conséquences de l'infraction sur les victimes. Il faudra en effet attendre les années nonante pour que la recherche en victimologie se développe davantage au sein des universités et pour une grande part, au sein de certains départements de criminologie (voir en particulier à ce sujet : De Fraene, Lemonne et Nagels, 2005).

Malgré le peu de connaissances systématiques encore disponibles sur le phénomène de victimisation en Belgique à cette période, dès la fin des années quatre-vingt, un nombre important de législations et réglementations ont néanmoins été promulguées en vue d'améliorer le sort des victimes. Cette activité législative et réglementaire s'est en outre accentuée quantitativement (de plus en plus de dispositifs ont été prévus) et qualitativement (la nature des dispositifs s'est diversifiée) par la suite, et en particulier à l'intention des victimes d'infraction. Notamment, un fond d'indemnisation pour les victimes d'actes intentionnels de violence a été créé dans les années quatre-vingt (Loi du 1<sup>er</sup> août 1985) ; des services d'aide aux victimes ont été établis et financés par les Communautés et Régions en

vue de leur apporter un appui psycho-social (et éventuellement juridique) au début des années nonante (Exécutif flamand, 1985 ; Exécutif de la communauté française, 1990); de nouveaux services d'assistance et d'accueil des victimes sont apparus dans les commissariats de police et au sein des parquets à la même période (Loi du 5 août 1992 ; Ministre de l'Intérieur, 1999 ; Loi du 12 mars 1998 ; Ministre de la Justice, 1997) ; des dispositions spécifiques ont été établies pour améliorer leur position dans le cadre de la procédure pénale (Loi du 12 mars 1998) à la fin des années nonante (déclaration de personne lésée, possibilité d'obtenir un accès au dossier et de demander des devoirs complémentaires durant la phase d'information et d'instruction, possibilité de s'exprimer sur les conditions de libération conditionnelle des condamnés...). Dans cette dynamique, la « réparation » des victimes est devenue progressivement un des objectifs avérés de la politique pénitentiaire, notamment, à la moitié des années deux mille (Lois du 5 mars et 18 mars 1998 ; Lois du 15 mai 2006 et du 13 juin 2006 ; Loi du 17 mai 2006(a) ; Loi du 17 mai 2006(b) ). Parallèlement à ces évolutions, des programmes de médiation ont également été adoptés et mis à la disposition des victimes (et des auteurs) à tous les stades de la procédure pénale (Loi du 10 février 1994 ; Loi du 22 juin 2005 ; Loi du 15 mai 2006 et 13 juin 2006). De plus, au-delà des lois visant à améliorer le sort des victimes d'infraction en général, des propositions visant à améliorer celui de victimes spécifiques aux « besoins » dits particuliers, telles les victimes de violence sexuelle ou du racisme et de la traite des êtres humains ont également fait leur apparition. Ces évolutions suivaient par ailleurs celles ayant pris place sur le plan international par les diverses déclarations, recommandations et directives européennes et des Nations Unies à l'égard des victimes. En Belgique, cependant elles ont aussi souvent été associées, notamment par le monde politique et les médias, à des événements conjoncturels particuliers (dont l'affaire Dutroux et ensuite l'affaire Van Holsbeeck ont été emblématiques) qui ont, par ailleurs, donné lieu à de vastes mouvements de soutien populaire en faveur des victimes en général et des victimes d'infractions en particulier (De Fraene, Lemonne et Nagels, 2005). La politique en faveur des victimes s'est donc vue progressivement partagée entre de multiples dispositifs adoptant chacun des objectifs et approches spécifiques (indemnisation, assistance, accueil, aide, amélioration de la position légale des victimes dans la procédure pénale, médiation...). Cette politique a aussi été répartie entre différents acteurs de terrain et autorités politiques (fédéraux/régionaux/locaux ; policiers/magistrats/travailleurs sociaux/médiateurs) censés définir des priorités et travailler en collaboration et en concertation.

C'est dès la première grande mise à l'agenda politique de la problématique des victimes des années nonante que l'idée de la mise en place d'un Forum national est pour la première fois énoncée et discutée (en 1993) par certains parlementaires siégeant au sein de la Commission justice de la Chambre belge des Représentants. L'idée de l'instauration d'un Forum national y est d'ailleurs abordée dans la foulée d'autres interpellations parlementaires sur le manque d'attention aux victimes adressées au ministre de la Justice Wathelet. Parmi les questions



soulevées, se trouvent : l'amélioration du fonctionnement du fonds d'indemnisation créé quelques années auparavant ; la mise en place des services d'accueil auprès des parquets ; la mise en conformité de la réglementation belge par rapport aux recommandations internationales. Ces préoccupations donneront d'ailleurs lieu à une motion du Parlement pressant le 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 victimes (Chambre des Représentants de Belgique, 1993).

Comme nous le verrons, le concept de Forum national a cependant été peu élaboré lors des discussions parlementaires : ses objectifs, ses modalités de fonctionnement et les instances qui devaient y siéger ont été peu définies à l'origine. Quelques précisions ont été apportées par le ministre belge de la Justice lors de son installation et ensuite ponctuellement par ses successeurs, sans pour autant que le Forum n'ait jamais été consacré par une loi ou tout autre sorte de règlement jusqu'à sa disparition en 2012. Cette situation a donc offert des marges de manœuvre importantes à ses membres quant à la structure, aux procédures et aux finalités poursuivies par le Forum national pour une politique en faveur des victimes. Qu'en a-t-il été ? En nous basant sur la grille d'analyse proposée par P. Lascoumes (1998) et sur les principaux enseignements tirés de la recherche évaluative menée par l'INCC sur le Forum, nous allons à présent mettre en lumière les caractéristiques prises par ce forum.

### **3. LE FORUM NATIONAL BELGE POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES VICTIMES : QUEL TYPE DE FORUM ?**

Au regard de la recherche évaluative menée par l'INCC portant sur les missions et les critères de fonctionnement ainsi que d'organisation concrets du Forum national belge pour une politique en faveur des victimes, l'on peut d'emblée affirmer que ce dernier a constitué, à la lueur de la typologie proposée par P. Lascoumes (1998), davantage un forum réceptacle, parapublic, univoque et intégrateur, qu'un forum inventeur, pluraliste, pluriel et stimulateur.

#### **a. Un forum davantage réceptacle qu'inventeur**

Comme nous l'avons déjà mentionné, le concept de Forum national a été peu élaboré lors des discussions parlementaires qui ont présidé à son instauration. De la lecture des documents qui réfèrent à ces débats, il ressort en effet 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 « l'Etat 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 dès lors 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. Ces premiers documents laissent néanmoins également apparaître, en filigrane, d'autres objectifs pour ce Forum, plus substantiels et de nature à avoir un effet sur la définition de la politique à l'égard des victimes en Belgique : 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. Très rapidement après l'installation de ce nouvel organe, le ministre de la Justice en place s'est aussi attaché à préciser les missions du Forum national, comme suit :

1. Dresser un inventaire de toutes les réglementations et initiatives existantes en matière de victimes de délits (au niveau fédéral, communautaire et régional) ;
2. Evaluer 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 »<sup>3</sup> (Chambre des Représentants de Belgique, 1994, 11600).

Durant toute la période d'existence du Forum, les trois premières missions officielles sont restées d'actualité, la quatrième ayant été réalisée dès 1998. Au cours du temps, certaines de ces missions ont cependant été réaffirmées ou précisées par différents ministres de la Justice qui se sont succédés, notamment en fonction de l'émergence de nouvelles structures de concertation ou de la politique à l'égard des victimes. Ils ont, par exemple, 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 victimes.

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 entretemps 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 jamais été signé). 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 (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012).

Les objectifs officiels se sont donc surtout cumulés, ajoutés au cours du temps, sans pour autant qu'une approche et des priorités aient été rationnellement redéfinies. Face à cette situation, dans la pratique, certains des objectifs officiellement définis se sont progressivement affaiblis. D'autres, par contre, se sont ajoutés à l'initiative des membres du Forum eux-mêmes, au gré de leur participation.

En effet, si lors de son implémentation, le Forum s'est attaché à développer un plan stratégique pour une politique en faveur des victimes d'infractions (Forum national pour une politique en faveur des victimes, 1996), 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, 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 ont aussi orienté davantage l'impact du Forum sur le terrain même de la mise en œuvre de la politique à l'égard des victimes. Or, certains membres du Forum interrogés durant la recherche ont regretté cette réorientation, surtout quand elle prenait 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 a aussi montré que le suivi des dimensions internationales a été peu développé. Enfin, compte-tenu du statut informel du Forum, son énergie s'est davantage portée à la fin de son existence sur une réflexion relative à ses modalités d'institutionnalisation. Durant les entretiens réalisés en cours de recherche, de nombreux membres du Forum interrogés ont souligné les difficultés de rencontrer cette variété croissante d'objectifs alloués au Forum en raison du manque de moyens propres qui lui étaient attribués en termes de personnel, du manque de reconnaissance de la fonction exercée par ses membres en supplément d'une activité dans d'autres cadres, mais aussi de la non institutionnalisation officielle du Forum national.

Enfin, les résultats de la recherche ont montré que les personnes membres du Forum national (représentants élus et experts technico-professionnels) se sont essentiellement attelées à partager, dans un premier temps, une connaissance à partir de points de vue définis (au niveau national et supra-national) dans les grandes lignes par la politique « officielle » à l'égard des victimes et ensuite de leur propre expérience, en tant qu'experts technico-professionnels, de la mise en œuvre concrète des dispositifs à l'égard des victimes. La recherche a révélé qu'il n'a existé que peu de démarches interactives, discutant de manière critique les savoirs présentés, et en particulier pour ce qui concerne leur impact sur les bénéficiaires de la politique en faveur des victimes. Entre autres, peu de ressources ont été allouées pour la contre-expertise et la production de nouveaux savoirs (forum « inventeur »),

même si, ponctuellement, certains événements ont été organisés par le Forum (conférences) ou si le Forum s’est trouvé parmi les initiateurs ou lieux de présentation de résultats de recherches scientifiques. Par exemple, le Président du Forum a fait partie du comité de suivi d’une recherche évaluative menée par l’INCC de 2004 à 2007, portant sur l’évaluation de la politique en faveur des victimes au regard des besoins et attentes des victimes, dont les résultats ont été présentés et discutés au Forum national (voir à ce propos : Lemonne, Vanfraechem et Vanneste, 2010).

Le Forum a donc été avant tout un forum « réceptacle », c’est-à-dire un lieu où les participants partagent des savoirs existants sans les remettre en cause fondamentalement.

### **b. Un forum davantage parapublic que pluraliste**

A l’analyse des documents instituant le Forum national, il est également apparu rapidement qu’il n’a jamais été réellement question de déléguer à ce forum une compétence à d’autres acteurs que des représentants élus (avant tout des conseillers ministériels) et des experts (ceux-ci étant issus du champ technico-professionnel), comme c’est le cas pour d’autres « forums hybrides ». Pourtant, l’analyse a montré que, partant d’une définition politique très succincte de la composition du Forum national, ce dernier s’est composé plus largement que ne le prévoyaient les premières indications. Pour rappel, lors des débats parlementaires le ministre de la Justice de l’époque, M. Wathelet, précisait d’emblée que, ce qu’il dénommait d’ailleurs à l’époque, non pas un « Forum national pour une politique en faveur des victimes », mais 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 (Chambre des Représentants de Belgique, 1994, 11600).

Lors de son installation en 1994, un président a ainsi été désigné, des membres de l’administration du ministère de la Justice se sont vu confier la mission de secrétariat et quinze instances ont été invitées à y participer par le ministre de la Justice. Cette liste de membres désignés a ensuite encore été élargie à d’autres instances en fonction des compétences à l’égard des victimes dévolues à l’une ou l’autre instance au cours du temps.

Le Forum comptait en 2012, 35 instances représentées. Parmi celles-ci, on retrouvait 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 participaient 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 vu 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 était attaché structurellement à la Direction Générale des Maisons de justice du SPF Justice depuis 2007. Il réalisait cependant ses missions sous l'autorité fonctionnelle du président du Forum national (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 61-66).

Se sont ainsi ajoutés, au fur et à mesure, des représentants de divers Cabinets ministériels ayant (ou ayant acquis) une compétence dans la politique à l'égard des victimes. Ces derniers ont été particulièrement invités par les membres du Forum à participer aux débats en vue d'améliorer, semble-t-il (paradoxalement), la sensibilisation du politique aux enjeux de définition et de mise en œuvre de la politique en faveur des victimes.

Il est à noter cependant qu'au cours du temps, à l'instigation du Forum même, la participation a été étendue ponctuellement à de nouveaux acteurs, plus marginaux, comme certains représentants du terrain, d'associations d'aide aux victimes ou encore à des chercheurs en criminologie qui n'avaient pas été désignés à l'origine par le Ministre. Ces chercheurs ont travaillé sur l'évaluation de la politique à l'égard des victimes aux regards des attentes des victimes (voir Lemonne, Vanfraechem et Vanneste, 2010). Cette commande de recherche avait été initiée par le Forum lui-même. En cela, elle est révélatrice de la préoccupation de certains de ses membres influents à entendre la voix des victimes elles-mêmes.

La participation des victimes elles-mêmes au Forum national est cependant restée marginalisée et essentiellement indirecte :

L'analyse des procès-verbaux montre, en effet, qu'en septembre 1998, le Président du Forum national suggère d'inviter le représentant d'une association de victimes et lui propose de faire des propositions au Forum. Ce représentant sera effectivement convié au Forum en janvier 2000. En mai 2000, le Président propose également d'inviter (...) la Plateforme des enfants disparus, assassinés ou victimes de la route : ceux-ci pourraient, selon lui, participer en fonction des points à l'ordre du jour, voire même rajouter des points (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 76).

Mais cette possibilité est globalement restée peu utilisée et, en tout cas, emprunte de prudence. En effet, ces membres devant être désignés par le ministre de la Justice, leur participation n'a pas toujours été acceptée par ce dernier. Comme le souligne, notamment un membre du Forum national lors d'un entretien :

On a fait des colloques mais on n'a jamais vraiment fait 'Forum' (...). Parfois, il y a un *quiproquo*, des 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 de victime pour être entendue en séance plénière (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 162).

Le Forum est donc resté essentiellement restreint à des représentants déjà connus et légitimes dans le secteur, désignés par l'autorité politique, loin d'un forum ouvert vers la société civile en général et les victimes en particulier.

### **c. Un forum davantage univoque que pluriel**

Toujours selon les résultats de recherche de l'INCC, le Forum national a visé 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 »). L'observation des réunions du Forum, l'analyse de ses procès-verbaux ainsi que les entretiens avec les acteurs membres de ce dernier, ont montré que, dans les discussions et démarches entreprises par les membres du Forum, c'est une dynamique de consensus et d'ajustement mutuel qui a été avant tout valorisée, même si certains participants ont pu, plus que d'autres, être considérés comme porteurs des projets et idées du Forum : en raison de leur expérience et engagement personnels, mais aussi de leur position centrale dans la structure actuelle de la politique à l'égard des victimes en Belgique et au sein du Forum national. Ainsi, le représentant du ministre de la Justice aurait eu plus de poids dans les décisions, tout comme certains membres de l'autorité judiciaire.

Si un membre du Cabinet [du Ministre] est là, on fait attention à ce qu'on dit (extrait d'entretien de membres du Forum national, Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 79).

M. X représente LA justice, LE parquet, il a une autorité importante (extrait d'entretien de membres du Forum national, *Ibidem*, 2012, 78).

Partant, ils auraient eu une influence sur la manière de définir qui sont les personnes pouvant être considérées comme victimes, ainsi que sur le type de réponses à apporter à leurs revendications.

Ainsi en 1996, le Forum national pour une politique en faveur des victimes a fait un ensemble de propositions en vue d'améliorer le sort des victimes. Trois ensembles de mesures furent présentés : le premier ensemble impliquait que les services de police et les instances judiciaires veillent à assurer une assistance à toutes les victimes en leur fournissant l'accueil, l'information et la première prise en charge nécessaire, en vue de prévenir la 'victimisation secondaire' et éviter la perte de confiance dans les autorités. Le second groupe de mesures devait, selon les recommandations du Forum national, tenir une place centrale dans la politique et se poursuivre par la mise en œuvre de modes de règlement du dommage tels, la médiation ou l'aide aux victimes (que cette dernière soit 'catégorielle' ou 'générale' ou encore, qu'elle soit issue d'un travail fait par des bénévoles ou des professionnels). Enfin, le troisième ensemble de mesures seulement faisait état de politiques spécifiques en vue de répondre aux besoins de groupes particuliers de victimes (Forum national pour une

politique en faveur des victimes, *Plan stratégique pour une politique en faveur des victimes*, 1996).

Les règles de fonctionnement du Forum national n'ont pas été définies lors de son instauration. Mais de l'analyse des matériaux empiriques, il a pu être déduit que le Forum fonctionnait selon quelques règles tacites : 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... Notons par ailleurs que certains membres du Forum se sont dits ne pas toujours être conscients des règles décisionnelles en cours au sein du Forum.

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 (extrait d'entretiens de membres du Forum national, Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 74).

Quand on rend un avis, le résultat du groupe de travail revient en séance plénière et on approuve (extrait d'entretien de membres du Forum national, *Ibidem*, 2012, 92).

Enfin, le contenu de diverses productions du Forum a également eu essentiellement pour objectif de transmettre à l'extérieur (au politique, aux professionnels, au grand public...), une vision univoque, consensuelle sur la politique à l'égard des victimes : rédaction d'un Plan stratégique pour une politique à l'égard des victimes (1996) ; d'une Charte de la victime d'infraction (1998) ; évaluation de différents aspects de la politique en faveur des victimes, d'avis et de recommandations à l'intention du politique sur de multiples aspects de la politique à l'égard des victimes ; production de brochures, de DVD d'informations, d'un site internet etc. (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012). Ces « produits » comportaient l'avantage de proposer une vision unique et cohérente au politique, aux professionnels et au public, mais ceci s'est fait aussi au détriment d'un éclairage sur l'existence d'un certain nombre de voix dissidentes qui auraient pu peut-être, à un certain stade, et moyennant des procédures particulières, davantage être entendues. Il aurait en effet été envisageable, compte tenu des positions diversifiées des membres de ce Forum, qu'une vision davantage plurielle des enjeux et stratégies de chacun puisse s'exprimer.

Cette perspective aurait cependant nécessité 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, aient été clarifiées (égalité des conditions d'accès aux débats, transparence et traçabilité des débats, clarté des règles organisant les débats). En effet, si tous les membres du Forum national interrogés ont été d'avis que la diversité en son sein était une richesse, ils ont aussi abondamment souligné les difficultés qui émanaient du fait de « mélanger » politique et terrain ; celles aussi d'avoir une bonne idée de qui est qui dans les discussions ; de se comprendre (en fonction des barrières linguistiques, d'interconnaissance, de cadre de référence théorique et pratique)... et ont donc mis

en évidence la nécessité de mettre en place des balises pour permettre la possibilité d'expression d'une diversité. Finalement, il est intéressant de noter que la tutelle du Forum national est restée la prérogative du ministre de la Justice tout au long de son existence. Or, il aurait été imaginable que l'autorité en charge du Forum soit ré-envisagée conjointement par différents ministres ayant des compétences en matière de politique à l'égard des victimes. Cela aurait également pu orienter différemment la définition des bénéficiaires de la politique en faveur des victimes (peut-être moins exclusivement celles d'infractions pénales) autant que les réponses qui devaient leur être apportées (des réponses touchant prioritairement le champ pénal).

#### **d. Un forum davantage intégrateur que stimulateur**

Enfin, pour les acteurs, l'essentiel était encore, pour beaucoup d'entre eux, de participer (forum « intégrateur ») plutôt que de s'emparer du problème qui leur était posé pour le reformuler et éventuellement déborder du cadre qui leur était initialement dévolu en inscrivant cette reformulation sur l'agenda social (forum « stimulateur »). En effet, en dépit de la mission importante d'avis et de recommandation qui avait été initialement allouée au Forum, un certain nombre d'acteurs prenant part à ses travaux ont davantage énoncé le caractère essentiellement informatif que cet organe représentait à leurs yeux :

Le lieu d'échange, c'est resté, c'est permanent, c'est un lieu d'échange sur des problématiques particulières (extrait d'entretiens de membres du Forum national, Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 33-34)

L'échange d'information, qui est très important, est présent (extrait d'entretiens de membres du Forum national, *Ibidem*, 2012, 33-34).

Cette plus-value n'était bien entendu 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 a en effet semblé stimulante pour bon nombre de personnes qui y ont été présentes :

- (1) pour les experts administratifs qui ont pu y acquérir une vision des développements politiques et d'autres secteurs de la politique à l'égard des victimes (et notamment motiver et conseiller, de concert, le politique à rédiger, signer et évaluer des accords de coopération entre entités fédérale et fédérées),
- (2) pour les politiques qui ont utilisé le Forum pour s'informer des développements de terrain et acquérir une vision des développements de cette politique,
- (3) pour les experts extérieurs qui ont pu, en ce lieu, obtenir une vision relativement centralisée des développements majeurs en ce domaine et tenter de s'y situer.



N'oublions pas que dans les missions dévolues à l'origine au Forum national (cf. *supra*), certaines des idées saillantes étaient celles d'en faire un lieu de rencontre, de réflexion, entre les différentes autorités politiques, judiciaires, administratives ayant des compétences sur le plan de la politique à l'égard des victimes. A cet égard, la confrontation de différents points de vue et connaissances des acteurs qui y étaient présents a pu constituer en soi un élément important et intéressant de constitution d'un nouveau savoir, plus collectif et commun :

[Le Forum] 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 (extraits d'entretiens des participants au Forum national, Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012, 34).

Néanmoins, si à l'origine, une des missions du Forum était de proposer des avis et recommandations au politique, rappelons que, d'une part, au cours du temps, le Forum s'est de plus en plus orienté vers des recommandations et avis « réactifs », c'est-à-dire par rapport à des positions prises en dehors de lui et que, d'autre part, ces avis et recommandations semblent avoir eu un impact mitigé sur les prises de position politiques. Lors des entretiens, bon nombre de membres du Forum national ont en effet émis un certain scepticisme à ce sujet. Pour certains, ce manque d'effet était à mettre en relation avec le fait que les instances législatives et exécutives n'étaient pas dans l'obligation de consulter le Forum pour avis. Mais diverses raisons, plus générales, ont également 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 parallèle au Forum d'autres canaux de communication et d'autres structures de concertation (même si des membres du Forum faisaient également partie de ces autres canaux ou structures) ; 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. De plus, le Forum national s'est dirigé également vers la réalisation d'outils visant à mettre en œuvre la politique à l'égard des victimes telle qu'elle avait été pensée initialement (notamment par le biais des outils d'information à l'égard du politique, des médias, du public et des victimes). Dans ce contexte, une nouvelle fois, et compte-tenu des moyens disponibles, peu de temps a été accordé au questionnement sur la politique à l'égard des victimes elle-même, si ce n'est, comme nous l'avons déjà évoqué, lors d'événements ponctuels ou de suivis de recherches scientifiques. Rappelons en effet 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 (Lemonne, Vanfraechem et Vanneste, 2010).

S'il est difficile de comprendre aujourd'hui quelles sont/ont été les retombées des résultats de cette recherche sur les avis et recommandations formulés par le Forum et sur la politique en faveur des victimes, les conclusions de cette recherche ont cependant 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 victimes. Son centrage sur le pénal en général et sur les services d'assistance, d'accueil et d'aide, 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. Ces dernières 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. Enfin, il est important de préciser qu'une énergie importante a été consacrée par les membres du Forum national à la pérennisation de cet organe, *via* des discussions concernant différents projets d'institutionnalisation. Des propositions ont bien été amorcées en ce sens mais sans recueillir suffisamment de soutien pour qu'elles puissent réellement être discutées et abouties sur le plan politique<sup>4</sup>.

Des développements qui précèdent, on peut donc mesurer la distance par rapport à l'idéal symbolique que le nom de Forum national a pu évoquer mais également déceler certains enjeux de sa mise en œuvre. Nous proposons à présent de les approfondir.

#### 4. LE FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES VICTIMES : UN POTENTIEL ELUDE ?

Né dans un contexte de revendications fortes de la part de victimes pour qu'une attention et des réponses leur soient apportées, le Forum belge pour une politique en faveur des victimes a été créé dans la foulée des premières initiatives légales et réglementaires instituées spécifiquement à l'attention des victimes. Dans un contexte d'incertitude sur les voies à suivre, l'idée de mettre en place « un forum de rencontre et de réflexion » a été centrale dans cette initiative, dont des événements conjoncturels (comme l'affaire Dutroux et l'indignation de la société civile qui s'en est ensuivi) n'ont fait qu'accroître la pertinence sur le plan symbolique et pratique. Cependant, nous l'avons montré, le Forum national pour une politique en faveur des victimes a pris avant tout les caractéristiques d'un forum parapublic, réceptacle, consensuel et univoque.

Sur le plan de la forme, son instauration a occasionné, dans une certaine mesure, une rupture par rapport aux modes classiques de gestion de la chose publique et de la constitution des savoirs puisqu'il a réuni, en son sein, un ensemble d'acteurs, provenant d'horizons diversifiés et ayant des compétences particulières en rapport avec la problématique des victimes. De ces rencontres, les acteurs ont retiré clairement une plus-value, *a minima* informative et intégrative, dont ils ont pu se saisir pour prendre leurs propres décisions. Mais si l'on se réfère à la typologie de P. Lascoumes (1998) et aux travaux de M. Callon et ses collaborateurs (2001), ce Forum

est quand même resté relativement proche des caractéristiques de la démocratie représentative (ou « délégative ») et de la vision classique de constitution des savoirs. Il a en effet été essentiellement nourri par l'expertise des représentants politiques, administratifs/associatifs ayant compétence dans la prise en charge des victimes. La voix des victimes elle-même n'y a été que faiblement et indirectement associée dans un domaine où, pourtant, elle aurait pu être bienvenue. Il a également été peu stimulateur et inventeur, (re-)produisant majoritairement un savoir et des identités (pré-)définies par les sphères politique et technico-professionnelle. Ceci n'est sans doute pas étonnant puisque divers travaux (Spalek, 2006 ; Lemonne, Vanfraechem et Vanneste, 2010 ; Lemonne, Mahieu et Vanderstraeten, 2012) ont montré 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 » au sein de structures institutionnelles tout en préservant l'intérêt public ? Comment maîtriser leurs revendications sans leur donner 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 ?

En corollaire de cette position, les représentants du monde politique se sont souvent montrés publiquement intéressés par les questions des victimes, et plus précisément de certaines victimes en particulier : les principaux dispositifs de la politique à l'égard des victimes visent en effet surtout les victimes (individuelles) d'infractions. Cette politique s'est également construite de manière relativement dichotomique opposant, d'une certaine manière, les victimes « blanches » au délinquants « noirs » (Lemonne, 2011). Hormis certaines mesures, telles que les programmes de médiation, elle s'oriente exclusivement vers les victimes, sans prise en compte, voire au détriment, des délinquants (Lemonne, 2011). Mais ces représentants du monde politique ont également toujours été peu présents lorsqu'il s'est agi 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 en Belgique : elle a toujours constitué pour la majorité des autorités responsables de cette matière, une prérogative parmi d'autres - souvent considérées d'ailleurs comme plus urgentes ou plus importantes.

Dans la même veine, rien d'étonnant sans doute que la notion même de Forum n'ait été que peu élaborée par ses initiateurs. Et quoi qu'il en soit, il n'a jamais été question, ni dans son texte fondateur, ni de la part des acteurs qui l'ont composé par la suite et qui l'ont fait vivre, de remettre en question en profondeur les modes décisionnels classiques, ainsi que les modes de constitution de savoirs qui y dérogeraient. L'analyse des travaux du Forum national a largement montré que la mobilisation et la sensibilisation du politique a nécessité de déployer,

paradoxalement, des efforts importants de la part des membres du Forum alors, qu'à l'origine, cet organe avait été créé comme un lieu d'échange et de réflexion par le champ politique lui-même, pour l'aider à mener à bien une politique. Il faut dire que le contexte d'émergence du Forum était plutôt caractérisé par l'inexistence de structures de concertation politiques et administratives dans le champ de la politique à l'égard des victimes et par une réelle nécessité de coordination entre diverses autorités, administrations et services compétentes en la matière. Ce n'est dès lors sans doute pas par hasard qu'il s'est rapidement mué d'un lieu originellement destiné à offrir des avis et des recommandations politique en un lieu avant tout facilitateur de la coordination et de la consolidation de politiques mises en place par différentes autorités politiques et administrations. A cet égard, on peut cependant se demander s'il était pertinent d'envisager que le Forum vienne ainsi pallier, avant tout, l'inexistence d'organes spécifiques (tels que des « comités de concertation » sur le plan politique ou des organes de coordination sur le plan administratif) au niveau des instruments de démocratie représentative (ou « délégative ») et ce, dans le but d'établir une politique à l'égard des victimes de façon concertée et coordonnée. Selon certains membres du Forum en effet, cela aurait justement été le renforcement de structures propres à la démocratie représentative (ou « délégative ») qui aurait permis que les acteurs politiques et administratifs trouvent leur place dans la discussion au sein d'un Forum national, 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 aurait cependant nécessité une bonne compréhension, par le politique mais aussi par les autres membres du forum, des avantages potentiels de leur co-présence au sein de cet organe, c'est-à-dire notamment d'une meilleure compréhension des enjeux et la création d'un univers commun.

Durant l'enquête, certaines autorités politiques ont notamment largement 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 était une position peu tenable pour les représentants des cabinets ministériels en place (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2012). Moyennant la création de structures de concertation et de coordination adéquates sur les plans politique et administratif, le Forum n'aurait-il pas eu plutôt avantage à être une réelle instance « dialogique », davantage pluraliste, plurielle, stimulatrice et inventrice, où de véritables débats et de multiples prises de positions auraient pu prendre place sur le bien-fondé de la politique à l'égard des victimes en Belgique et menant à des avis et recommandations sur le plan politique uniquement ?

#### EN CONCLUSION

Rappelons qu'après seize années d'existence, une évaluation scientifique de sa mise en œuvre et de son fonctionnement, ainsi que de multiples propositions de modèles visant à son institutionnalisation, le Forum national a été dissout de fait, à défaut de forces vives étant prête à continuer à le faire vivre sans réels moyens et

surtout, à défaut d'une décision politique de l'institutionnaliser. Comme nous l'avons déjà évoqué, parmi les enjeux à l'œuvre dans les résistances à l'institutionnalisation du Forum national résidait certainement le manque de priorité accordé par le monde politique à la politique à l'égard des victimes en général ; l'existence parallèle au Forum d'autres canaux de communication (même si des membres du Forum en faisaient également partie) ; 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 dans le monde extérieur.

L'idée de mettre en place un grand « Forum national » ayant compétences d'évaluation, d'avis et de recommandation semble donc avoir été écartée. Mais aujourd'hui, la politique à l'égard des victimes en Belgique n'est, non plus, plus coordonnée de manière globale, puisqu'aucune structure de cette envergure n'est plus venue combler, à ce jour, les missions de concertation, coordination et d'information qui avaient été mises en œuvre par le Forum national. Dans le cadre des travaux parlementaires qui ont suivi les attentats terroristes de mars 2016 qui ont frappé la Belgique, le gouvernement a décidé de mettre en place, non plus un Forum national, mais une « *task force* » en vue de mieux coordonner les réponses aux victimes (Chambre des Représentants de Belgique, 2018). Si cette initiative marque la volonté politique renouvelée de se pencher sur la coordination bien nécessaire (d'une partie) de la politique à l'égard des victimes, cette instance ne paraît pas avoir pour ambition d'entendre, même sous une forme très minimale, la voix des victimes elles-mêmes, ni les controverses qui pourraient animer le champ de la politique en leur faveur en général.

Or, moyennant certes la création de structures de concertation sur les plans politiques et administratifs, une réflexion approfondie sur la composition d'un tel Forum, l'adoption de procédures plus adéquates (égalité des conditions d'accès aux débats, transparence et traçabilité des débats, clarté des règles organisant les débats), il pourrait être opté, sur le continuum évoqué par P. Lascoumes (1998), pour la réinstauration d'un Forum national et davantage orienté vers une position pluraliste, plurielle, stimulatrice et inventive. Cette formule pourrait constituer une voie prometteuse pour répondre aux débats qui entourent la problématique des victimes et des réponses à leur apporter (De Fraene, Lemonne et Nagels, 2005). Comme le soulignent M. Callon et ses collaborateurs (2001), en tant qu'instruments de démocratie « dialogique », un organe tel que le Forum national pourrait porter en lui le potentiel de « démocratiser la démocratie » en permettant de modifier les relations de pouvoir et de savoir dans la société. En particulier, il pourrait valoriser davantage la mise en débat de controverses par des savoirs « profanes », brisant de la sorte le monopole d'expertise (Blais, 2006). L. Blais (2006, 156) note à cet égard, en se référant à Foucault :

La subordination du savoir des gens au savoir institutionnalisé est la face cachée des processus de dépendance dont témoignent tant de programmes d'intégration et qui secrètent, *suis generis*, marges et exclusions. S'avérant incapable de prendre en compte la demande d'autonomie des gens (...), le

savoir expert, dira Foucault, « minorise le sujet parlant, le sujet d'expérience et de savoir » (Foucault, 1997, 12-13).

En intégrant ces savoirs notamment, il pourrait engendrer la constitution d'identités et de savoirs nouveaux autour de controverses qui n'émergeraient pas si cet ensemble de personnes, provenant d'horizons divers, n'entraient pas en dialogue et ne les discutaient pas. Cette intégration pourrait constituer 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 toujours pas se baser sur une expertise solidement fondée, ni surtout, sur une compréhension fine des sensibilités des acteurs concernés par cette politique. Le potentiel du Forum pourrait donc résider avant tout, selon nous, dans la plus-value qu'il pourrait apporter à la réflexion et à la (re)mise en question, en vue de formuler des avis et des recommandations. Son efficacité se fonderait alors surtout sur la légitimité des réponses que le dialogue permet d'apporter. L'avènement d'un tel Forum permettrait que des questions cruciales soient 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 ? Mettre en place un processus permettant de répondre à ces questions aurait à notre sens tout leur intérêt dans le cadre de la politique en faveur des victimes encore récente, basée sur un savoir et des identités incertaines et faisant l'objet de controverses régulières.

### *Notes*

<sup>1</sup> Pour rappel, la Belgique est un Etat fédéral composé de différentes « Communautés » et « Régions ». Les compétences en matière de politique à l'égard des victimes reviennent conjointement à l'Etat Fédéral (dont font encore partie certains secteurs de la police et la justice, par exemple), aux Communautés (flamande, française, germanophone) et aux Régions (bruxelloises, wallonne et flamande). Les compétences à l'égard des victimes s'y trouvent éclatées entre différentes autorités politiques, administratives, judiciaires, associatives qui, en outre, concernent un nombre important de types de victimes (la politique belge en faveur des victimes comprend en effet un volet « généraliste » et des volets « catégoriels », destinés à certains types de victimes). Voir à ce sujet, Lemonne, Vanfraechem et Vanneste, 2010.

<sup>2</sup> Il est également envisageable de situer ces forums 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) (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001, 219). Ces dimensions seront parfois évoquées en filigrane mais ne seront pas approfondies dans le cadre de cet article.

<sup>3</sup> C'est nous qui soulignons, la victime. Comme s'il existait « une » victime et non une diversité de (prises) de positions possibles par rapport à cet événement (Goodey, 2000 ; Spalek, 2006 ; Lemonne, Vanfraechem et Vanneste, 2010 ; Barthe, 2017).

<sup>4</sup> Différents projets ou propositions, dont nous avons analysé le potentiel dans le rapport de recherche (Mahieu, Vanderstraeten et Lemonne, 2014), 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. Bacquelaire ; le projet de la ministre de la Justice C. Onkelinx pour la création d'un Commissariat général au droit des victimes, en 2005.

## Références

- BARTHE Y. (2017). « La délicate fabrique des victimes », Interview de l'auteur de l'ouvrage dans le cadre de l'émission *La suite dans les idées*, France Culture, 23 septembre, <https://www.franceculture.fr/emissions/la-suite-dans-les-idees/la-delicate-fabrique-des-victimes>.
- BLAIS L. (2006). Savoirs expert, savoirs ordinaires : qui dit vrai ?, *Sociologie et sociétés*, 38/2, 151-163.
- CALLON M. et A. RIP (1992). Humains, non-humains : morale d'une coexistence, dans Theys J. et B. Kalaora (Eds.), *La terre outragée. Les experts sont formels !*, Paris : Autrement, 140-156.
- CALLON M., LASCOUMES P. et Y. BARTHE (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil.
- CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE (2018). *Commission d'enquête 'Attentats terroristes du 22 mars 2016'*, Résumé des travaux et recommandations, 28-35.
- CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE (1994). *Documents parlementaires*. Questions et réponses écrites, n°0323, Législature 48, 27 juin 1994, 11600.
- CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE (1993). *Annales*. Commission de la Justice. Réunion publique, Législature 48, 12 mai 1993, 27.
- CHAUMONT J.-M. (2000). Du culte des héros à la concurrence des victimes, *Criminologie*, 33(1), 167-183.
- DE FRAENE D., LEMONNE A. et C. NAGELS (2005). Débats autour de la victime : entre science et politique, *La Revue de la Faculté de droit de l'U.L.B. : Quelles places pour les victimes dans la justice pénale ?*, 31, 55-92.
- DEROUET J.-L. (2002). Du transfert à la circulation des savoirs et à sa reproblématisation. De la circulation des savoirs à la constitution d'un forum hybride et de pôles de compétences. Un itinéraire de recherche», *Recherche et formation*, 40, 13-25.
- EXECUTIF FLAMAND, Arrêté fixant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions des services d'aide sociale aux justiciables, *Moniteur belge*, 28 novembre 1985.
- EXÉCUTIF DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, Arrêté du 15 décembre 1989 relatif à l'agrément et à l'octroi des subventions aux services d'aide sociale aux justiciables, *Moniteur belge*, 9 mars 1990.
- FORUM NATIONAL POUR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES VICTIMES (1996). *Plan stratégique pour une politique en faveur des victimes*.
- FOUCAULT M. (1997). *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1973-1974*, Paris : Gallimard/Seuil.

- GOODEY J. (2000). An Overview of Key Themes, dans Crawford A. et J. Goodey, *Integrating a Victim Perspective Within Criminal Justice : International Debates*, Dartmouth : Ashgate, 13-34.
- HALPERN C., LASCOUMES P. et P. LE GALES (2014). *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistances, effets*, Paris : Presses de SciencesPO.
- LASCOUMES P. (1998). La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation, *Annales des Mines*, avril, 51-62.
- LASCOUMES P. et P. LE GALES, P. (2009). *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin.
- LASCOUMES P. et P. LE GALES (2005). *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de SciencesPo.
- LEMONNE A. (2011). Image(s) de la victime dans le champ de la politique belge à l'égard des victimes, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 727-752.
- LEMONNE A., MAHIEU V. et B. VANDERSTRAETEN (2012). Le forum national pour une politique à l'égard des victimes : un instrument révélateur, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 782-807
- LEMONNE A., VANFRAECHEM I. et C. VANNESTE (2010). *Quand le système rencontre les victimes. Premiers résultats d'une recherche évaluative sur la politique à l'égard des victimes*, Gand : Academia Press.
- Loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *Moniteur belge*, 6 août 1985.
- Loi sur la fonction de police du 5 août 1992, *Moniteur belge*, 22 décembre 1992.
- Loi du 10 février 1994 organisant une procédure de médiation pénale, *Moniteur belge*, 27 avril 1994.
- Lois du 5 mars et 18 mars 1998 relatives à la libération conditionnelle, *Moniteur belge*, 2 avril 1998.
- Loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, *Moniteur belge*, 2 avril 1998.
- Loi du 22 juin 2005 instaurant des dispositions relatives à la médiation dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et dans le Code d'instruction criminelle, *Moniteur belge*, 27 juillet 2005.
- Lois du 15 mai 2006 et 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, *Moniteur belge*, 2 juin et 19 juillet 2006.
- Loi du 17 mai 2006 (a) relative au statut externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *Moniteur belge*, 15 juin 2006.
- Loi du 17 mai 2006 (b) relative à la mise en œuvre des tribunaux d'application des peines, *Moniteur belge*, 15 juin 2006.
- MAHIEU V., VANDERSTRAETEN B. et A. LEMONNE (2012). *Evaluation du forum national pour une politique en faveur des victimes. Rapport final de recherche*, Bruxelles : DO Criminologie, Institut National de Criminalistique et de Criminologie.
- MARCOCCIA M. (2003). Parler politique dans un forum de discussion, *Langage et société*, 2(104), 9-55.
- MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, Circulaire OOP 15ter du 9 juillet 1999 concernant l'assistance policière aux victimes, *Moniteur belge*, 21 août 1999.
- MINISTRE DE LA JUSTICE, Directive ministérielle du 15 septembre 1997.
- POURTOIS H. (2002). Luttres pour la reconnaissance et politique délibérative, *Philosophique*, 29(2), 287-309.



SHAPLAND J. (2009). The Conceptual and Theoretical Basis of Victimology : an Introduction, dans Williams B. et H. Goodman Chong, *Victims and Victimization : A Reader*, Glasgow : Open University Press, 208-211.

SPALEK B. (2006). *Crime Victims : Theory, Policy and Practice* , Gordonsville : Palgrave MacMillan.