

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

26 JANVIER 1999

Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes

**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR MME MERCHIERS**

La commission de la Justice a discuté le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 26 janvier 1999.

Elle l'a examiné parallèlement au projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne en matière d'assistance aux victimes (doc. Sénat, n° 1-1199/1).

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Bourgeois, Mmes de Bethune, Delcourt-Pêtre, MM. Desmedt, Goris, Hotyat, Mahoux, Raes, Vandenberghe et Mme Merchiers, rapporteuse.

2. Autre sénateur: M. Boutmans.

Voir:

Document du Sénat:

1-1167 - 1998/1999:

N° 1: Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

26 JANUARI 1999

Wetsontwerp houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW MERCHIERS**

De commissie voor de Justitie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 26 januari 1999.

Het werd gelijktijdig besproken met het wetsontwerp houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest inzake slachtofferzorg (Stuk Senaat, nr. 1-1199/1).

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden: de heren Lallemand, voorzitter; Bourgeois, de dames de Bethune, Delcourt-Pêtre, de heren Desmedt, Goris, Hotyat, Mahoux, Raes, Vandenberghe en mevrouw Merchiers, rapporteur.

2. Andere senator: de heer Boutmans.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-1167 - 1998/1999:

Nr. 1: Wetsontwerp.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Ces dernières années, notre pays a été particulièrement touché par les problèmes vécus par les victimes. Bon nombre d'initiatives ont été prises par les diverses autorités pour rencontrer leurs besoins. Dans ce cadre, la politique de sécurité du ministère de l'Intérieur, la politique criminelle du ministère de la Justice et la politique sociale des communautés et des régions se rejoignent constamment.

L'Intérieur est compétent pour la politique non judiciaire en matière de police et de sécurité, et plus particulièrement pour l'assistance policière aux victimes.

La politique criminelle du ministère de la Justice doit protéger la société contre la criminalité, déterminer le sort des délinquants et garantir les droits des victimes.

Les communautés doivent promouvoir le bien-être, la santé et l'épanouissement culturel des citoyens.

La Région wallonne est habilitée à assister les communes en les aidant à mener des actions locales, notamment en matière d'intégration et de sécurité. Elle intervient donc à cet égard dans le domaine de l'assistance aux victimes.

Compte tenu de ces différentes compétences, la coopération entre les différents niveaux politiques en matière d'assistance aux victimes doit être harmonisée. D'où la nécessité de ces accords de coopération en matière d'assistance aux victimes.

Une bonne politique en faveur des victimes repose sur trois piliers :

- la prévention de la victimisation;
- la prévention de la victimisation secondaire;
- la réparation du préjudice matériel et immatériel.

En premier lieu, il faut prévenir les infractions. Cela n'est pourtant pas toujours possible.

La manière dont les contacts avec les victimes se déroulent après les faits est déterminante pour l'assimilation de l'infraction et pour la restauration de la confiance perturbée dans les autorités et l'homme. L'accueil, la première prise en charge et une bonne information de base par les instances de police et judiciaires sont donc d'une grande importance pour les victimes.

Cette assistance aux victimes doit prévenir la victimisation secondaire tout autant que la poursuite de la perte de confiance dans les autorités. Les services judiciaires et de police déterminent en effet dans une large mesure, par la manière dont ils agissent envers les

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

De laatste jaren werd ons land op een bijzondere manier beroerd door de problemen van slachtoffers. Er werden heel wat initiatieven genomen door de diverse overheden om aan de noden van slachtoffers tegemoet te komen. In dit kader ontmoetten het veiligheidsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het strafrechtelijk beleid van het ministerie van Justitie en het welzijnsbeleid van de gemeenschappen en gewesten elkaar voordurend.

Binnenlandse Zaken is bevoegd voor het niet-justitiële beleid inzake politie en veiligheid en in het bijzonder voor de politieke slachtofferbejegening.

Het strafrechtelijk beleid van het ministerie van Justitie moet de maatschappij beveiligen tegen de criminaliteit, het lot van de delinquenten determineren en de rechten van slachtoffers garanderen.

De gemeenschappen moeten het welzijn, de gezondheid en de culturele ontplooiing van de burgers bevorderen.

Het Waalse Gewest is bevoegd voor de hulpverlening aan de gemeenten, om deze te helpen plaatselijke acties te voeren, in het bijzonder voor de integratie en de veiligheid. Zij komt dus dienaangaande tussen in het domein van de slachtofferbejegening.

Gezien deze verschillende bevoegdheden moet de samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus inzake slachtofferzorg onderling op elkaar afgestemd worden. Vandaar de noodzaak van deze samenwerkingsakkoorden inzake slachtofferzorg.

Een goed slachtofferbeleid steunt op drie pijlers :

- het voorkomen van slachtofferschap;
- het voorkomen van secundair slachtofferschap;
- het herstel van de materiële en immateriële schade.

In de eerste plaats moeten misdrijven voorkomen worden. Dit is evenwel niet altijd mogelijk.

De wijze waarop de contacten met slachtoffers gebeuren na de feiten zijn bepalend voor de verwerking van het misdrijf en voor het herstel van het geschokte vertrouwen in de overheid en de medemens. Het onthaal, de eerste opvang en het verstrekken van een goede basisinformatie door de politieke en justitiële instanties zijn dus van groot belang voor de slachtoffers.

Deze slachtofferbejegening moet secundaire victimisatie, maar eveneens het verder afbrokkelen van het vertrouwen in de overheid voorkomen. De diensten van justitie en politie bepalen immers in grote mate, door de wijze waarop ze met slachtoffers om-

victimes, l'image des autorités, plus particulièrement des autorités judiciaires et de police.

Si la première assistance et l'accueil fonctionnent de manière inappropriée, non seulement les victimes sont déçues des autorités, mais encore elles ne sont pas ou sont trop tard mises en contact avec les services de la communauté qui sont compétents en matière d'aide. Cependant, les infractions engendrent souvent un dommage matériel, moral, physique et social important.

Les victimes ont droit à une réparation matérielle et immatérielle.

En juin 1996 a débuté la concertation entre le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur et la Communauté flamande en vue de mettre au point un accord de coopération relatif à l'assistance aux victimes. Le gouvernement flamand l'avait en outre demandé dans sa note sur la politique en faveur des victimes de février 1996. Cet accord de coopération a été approuvé par le Conseil des ministres du 7 avril 1998.

Les négociations entre les ministres de la Justice et de l'Intérieur et la Communauté française et la Région wallonne ont débuté au mois de septembre 1996. L'accord de coopération a été approuvé par le Conseil des ministres du 14 mai 1998.

Outre les compétences et les missions, l'accord de coopération décrit les engagements pris par chaque autorité.

L'accord de coopération en matière d'assistance aux victimes entend garantir une transition parfaite de l'assistance aux victimes par les services de police et judiciaires vers une aide de qualité aux victimes par les services des communautés. Étant donné que, d'une part, il est rare que les victimes cherchent spontanément de l'aide immédiatement après les faits et que, d'autre part, les services de police ne sont pas toujours au courant du fonctionnement des services sociaux, un bon modèle d'orientation est essentiel dans cet accord. À cet égard, la Communauté flamande choisit clairement de suivre la filière du volontariat. Une offre active d'aide volontaire par le biais de visites à domicile et de contacts téléphoniques ou écrits peut contribuer à rétablir la confiance dans la société.

La coopération est coulée dans des structures de concertation.

Dans chaque arrondissement judiciaire, un conseil d'arrondissement pour une politique en faveur des victimes est chargé de concrétiser et de mettre en œuvre ce qui a été convenu dans le cadre de cet accord. Les acteurs locaux de cette politique font partie de ce conseil.

Une ou plusieurs équipes sociales d'assistance aux victimes rassemblent les professionnels qui concrétisent la coopération sur le terrain.

gaan, het beeld van de overheid, de gerechtelijke en politieke overheid in het bijzonder.

Door een gebrekkige eerste opvang en onthaal worden slachtoffers vaak niet alleen teleurgesteld in het overheidsapparaat, maar worden zij ook niet of te laat in contact gebracht met de diensten van de gemeenschap die voor hulpverlening instaan. Nochtans veroorzaken delicten dikwijls belangrijke materiële, morele, lichamelijke en sociale schade.

Slachtoffers hebben recht op materieel en immaterieel herstel.

Sinds juni 1996 werd het overleg gestart tussen de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en de Vlaamse Gemeenschap om een samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg uit te werken. De Vlaamse regering vroeg dit bovendien in haar nota slachtofferbeleid van februari 1996. Dit samenwerkingsakkoord werd goedgekeurd door de Ministerraad van 7 april 1998.

In september 1996 hebben de minister van Justitie en zijn collega van Binnenlandse Zaken onderhandelingen aangevat met de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest. Op 14 mei 1998 heeft de Ministerraad het samenwerkingsakkoord goedgekeurd.

Naast de bevoegdheden en de opdrachten, beschrijft het samenwerkingsakkoord de verbintenissen tot dewelke elke overheid zich engageert.

Het samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg wil een naadloze overgang waarborgen van de politieke en justitiële slachtofferbejegening naar een kwaliteitsvolle slachtofferhulp door de diensten van de gemeenschappen. Gezien enerzijds slachtoffers zelden spontaan hulp zoeken dadelijk na de feiten en anderzijds de politiediensten niet steeds op de hoogte zijn van de werking van de welzijnsdiensten is een goed doorverwijsmodel essentieel in dit akkoord. Door de Vlaamse gemeenschap wordt hierbij duidelijk gekozen om te werken met het vrijwilligersmodel. Een actief aanbod van vrijwilligershulp door huisbezoek, telefonisch of schriftelijk contact kan bijdragen tot een herstel van vertrouwen in de samenleving.

De samenwerking wordt in overlegstructuren gegoten.

Per gerechtelijk arrondissement wordt een arrondissementele raad voor het slachtofferbeleid belast met het concretiseren en implementeren van de afspraken in dit akkoord. De plaatselijke beleidsactoren maken deel uit van deze raad.

Eén of meerdere welzijnsteams inzake slachtofferzorg brengen de professionelen samen die de samenwerking op het terrein vorm geven.

Le Forum national pour une politique en faveur des victimes, installé le 16 juin 1994, se chargera du suivi de cet accord de coopération et d'une évaluation bisannuelle.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire souligne que le projet de loi en discussion s'est longtemps fait attendre. Il est urgent de faire la clarté sur la répartition des compétences entre les différents services s'occupant de l'assistance aux victimes. L'expérience montre qu'on ne sait pas toujours clairement quelle tâche est dévolue à qui. Non seulement il importe que l'accord définisse clairement et convenablement les compétences, mais en outre l'orientation est déterminante. Il faut faire parvenir suffisamment d'informations aux services et édicter des directives sur la façon d'assurer une orientation adéquate. C'est la raison pour laquelle il faut que les services qui opèrent dans ce domaine aient une bonne connaissance de l'offre existante en matière d'assistance sociale. Les personnes aux prises avec des problèmes ne franchissent pas souvent spontanément et individuellement le pas qui conduit d'un service à l'autre. Les assistants sociaux doivent donc les aiguiller d'une manière adéquate et professionnelle.

Un autre membre se réjouit également de constater que l'on tire les choses au clair en ce domaine.

La question est de savoir si la terminologie utilisée dans cet accord doit, pour le contenu, s'interpréter autrement que dans les autres législations. Le mot victime a-t-il ici la même signification qu'en procédure pénale (loi Franchimont)?

Dans quelle mesure y a-t-il effectivement un accord sur l'intervention financière? Qui supporte quel coût dans le cadre de l'information et de l'accueil, etc.?

Le point suivant concerne l'encadrement et la demande d'assistance complémentaire (assistance juridique, etc.) A-t-on par exemple envisagé la possibilité de faire intervenir des partenaires, le barreau par exemple?

Le ministre confirme que le projet était urgent parce que le morcellement des initiatives entre les différentes autorités était bien trop grand, ce qui avait une incidence néfaste sur l'efficacité de la prestation de services aux victimes. Une harmonisation était nécessaire. Il reconnaît la nécessité d'édicter des directives en matière d'orientation. Ces directives sont d'ailleurs déjà en préparation, pour éviter que les victimes ne soient renvoyées de Caïphe à Pilate.

Les victimes doivent vraiment avoir le sentiment qu'elles sont prises au sérieux. Une approche purement administrative de cette problématique leur serait néfaste. On veillera à ce que l'orientation se déroule humainement et il est essentiel d'y associer le

Het nationaal forum voor slachtofferbeleid, geïnstalleerd op 16 juni 1994, zal dit samenwerkingsakkoord opvolgen en tweejaarlijks evalueren.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid onderstreept dat dit wetsontwerp lang op zich heeft laten wachten. Het is immers hoogdringend dat er duidelijkheid wordt gebracht in de bevoegdheidsverdeling van de verschillende diensten in het kader van de slachtofferzorg. De ervaring leert dat het niet altijd duidelijk is welke taak voor wie is weggelegd. Het is niet alleen belangrijk dat het akkoord de bevoegdheden duidelijk en goed omschrijft, maar ook de wijze van doorverwijzing is doorslaggevend. Er moet voldoende informatie doorstromen naar de diensten, en er moeten richtlijnen worden uitgevaardigd over de manier waarop de doorverwijzing adequaat moet gebeuren. Daarom is het noodzakelijk dat de diensten die actief zijn in de betrokken sector een goede kennis hebben van het bestaande aanbod in de welzijnszorg. Mensen met problemen zetten niet vaak spontaan en individueel de stap van de ene dienst naar de andere. De hulpverleners moeten dus de doorverwijzing doen op een adequate en professionele manier.

Een ander lid verheugt zich eveneens over het feit dat er duidelijkheid wordt geschapen in deze materie.

De vraag rijst of de gebruikte terminologieën in dit akkoord inhoudelijk anders moeten worden geïnterpreteerd dan in andere wetgevingen. Heeft het woord slachtoffer hier wel dezelfde betekenis dan in de strafrechtelijke procedure (wet-Franchimont)?

In hoeverre is er daadwerkelijk een akkoord over de financiële tussenkomst? Wie draagt welke kost in het kader van voorlichting en opvang, enz.?

Een volgend punt betreft de begeleiding en de vraag naar bijkomende hulp (juridische bijstand, enz.). Heeft men gedacht aan bijvoorbeeld de mogelijkheid van het inschakelen van partners, als de balie?

De minister bevestigt dat het ontwerp hoogdringend was omdat de versnippering inzake de initiatieven tussen de verschillende overheden al te groot was, hetgeen een nadelige invloed had op de efficiëntie van de dienstverlening naar de slachtoffers toe. Afstemming was noodzakelijk. Hij beaamt de noodzaak richtlijnen uit te vaardigen inzake de doorverwijzing. Deze richtlijnen zijn trouwens reeds in voorbereiding, om te vermijden dat de slachtoffers van het kastje naar de muur worden gestuurd.

De slachtoffers moeten daadwerkelijk voelen dat zij au sérieux worden genomen. Een louter ambtelijke benadering van deze problematiek zou de slachtoffers niet ten goede komen. Er zal worden toegekeken dat de doorverwijzing gebeurt op een menselijke manier

secteur social, car la coordination doit être assurée par les gens de terrain et c'est dans ce secteur que l'on trouvera l'impulsion requise.

Différents partenaires actifs sur le terrain doivent y être associés et incorporés. Il y a non seulement le barreau, mais aussi d'autres partenaires dans le secteur de l'aide sociale.

En ce qui concerne la terminologie, le ministre confirme qu'il est dans la philosophie de l'évaluation législative que les termes soient utilisés dans différentes législations. Il considère que la terminologie utilisée dans ce projet est cohérente et conforme à d'autres législations.

S'agissant des interventions financières, chaque autorité reste responsable dans son domaine. Ce qui est financé, l'est dans les limites des compétences des autorités respectives. On constate toutefois que le processus de sensibilisation en matière d'assistance aux victimes a entraîné une hausse substantielle des investissements des diverses autorités dans ce domaine. La responsabilisation de l'autorité est importante. Chaque autorité se rendait très bien compte qu'au-delà des mots, il fallait agir. Il faut donc engager les personnes et les moyens adéquats.

Un autre commissaire souhaite faire un pas supplémentaire en ce qui concerne l'engagement financier. Chacun garde ses compétences, mais un accord de coopération suppose également un engagement à créer et financer partiellement la structure qui s'impose. L'intéressée insiste pour que l'on s'engage également, dans le cadre de l'accord de coopération, à garantir le financement nécessaire à un bon fonctionnement des services.

Un membre souligne que le gouvernement a pris des engagements importants dans la convention.

Un autre membre est d'avis que la structure de coordination devrait plutôt intervenir de manière subsidiaire, en laissant la possibilité à toute autre structure existante d'intervenir (voir structures qui interviennent en première ligne). Elle craint que la possibilité pour les structures de concertation d'intervenir en première ligne puisse contrecarrer les activités et interventions rapides des organisations sur le terrain à l'heure actuelle. Ne serait-il pas possible de préciser le caractère subsidiaire de cette intervention ?

Le ministre se rallie à l'importance du principe de la subsidiarité.

Ce principe sera un principe de base pour les directives en cours d'élaboration.

Dans la pratique, le premier contact de la victime se situe au niveau des services de police. Ce sont eux qui

en het is van essentieel belang dat de welzijnssector daarbij betrokken wordt. De coördinatie moet inderdaad gebeuren door de mensen die werkzaam zijn op het terrein en in de welzijnssector is de nodige gedrevenheid terug te vinden.

Verschillende partners die op het terrein actief zijn moeten hierbij worden betrokken en ingeschakeld. Er is de balie, maar er zijn ook andere partners in de sfeer van de welzijnszorg.

Voor wat betreft de terminologie, bevestigt de minister dat het in de filosofie ligt van de wetsevaluatie dat dezelfde termen worden gebruikt in verschillende wetgevingen. De minister is van oordeel dat de gebruikte terminologie in dit wetsontwerp coherent is, en in overeenstemming met andere wetgeving.

Wat betreft de financiële tussenkomsten, blijft iedere overheid verantwoordelijk op zijn terrein. Wat gefinancierd wordt, wordt gefinancierd binnen de bevoegdheden van de respectievelijke overheden. Wel wordt vastgesteld dat het bewustwordingsproces inzake slachtofferzorg ervoor heeft gezorgd dat er een substantiële stijging is van de investeringen van de diverse overheden in deze materie. De responsabilisering van de overheid is belangrijk. Elke overheid was er zich duidelijk van bewust dat deze materie niet enkel met woorden moest worden uitgetekend, maar ook met daden. De nodige mensen en middelen moesten dus worden ingezet.

Een ander lid wenst een stapje verder te gaan in het kader van het financieel engagement. Iedereen blijft op zijn bevoegdheid, maar een samenwerkingsakkoord moet ook inhouden dat er een engagement is om de noodzakelijke structuur op te richten en ten dele te financieren. Zij dringt erop aan dat er bij het samenwerkingsakkoord duidelijk wordt afgesproken dat men ook de verbintenis neemt tot de noodzakelijke financiering om de diensten behoorlijk te laten functioneren.

Een lid wijst erop dat de regering verreikende verbintenissen heeft aangegaan in het akkoord.

Volgens een ander lid zou de coördinatiestructuur veeleer in tweede instantie moeten optreden en andere bestaande structuren de kans bieden op te treden (cf. eerstelijnsstructuren). Zij spreekt de vrees uit dat de mogelijkheid voor overlegstructuren om in eerste instantie op te treden nadelig uitvalt voor de activiteiten en het snel optreden van de thans bestaande organisaties. Kan men niet beter doen uitkomen dat hun optreden een aanvullend karakter heeft ?

De minister verklaart het eens te zijn met het subsidiariteitsbeginsel.

Dat beginsel zal ten grondslag liggen aan de richtlijnen die zullen worden opgesteld.

In de praktijk situeert het eerste contact van het slachtoffer zich op het vlak van de politiediensten.

l'aiguilleront vers les organismes d'assistance aux victimes.

III. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Les articles et l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 10 membres présents.

Confiance a été faite à la même unanimité à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,

Nadia MERCHERS.

Le président,

Roger LALLEMAND.

Daar zal de verwijzing naar de instellingen voor slachtofferhulp plaatsvinden.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

De artikelen en het wetsontwerp in zijn geheel worden eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Met dezelfde eenparigheid wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteur voor de opstelling van dit verslag.

De rapporteur,

Nadia MERCHERS.

De voorzitter,

Roger LALLEMAND.