

DE BEMIDDELINGSPRAKTIJK IN FRANKRIJK

B. VANDERSTAPPEN

Net zoals in België lopen in Frankrijk verschillende bemiddelingspraktijken kras voor elkaar. Wel geniet Frankrijk van een aantal jaren voorsprong en dit zowel op het strafrechtelijk, het familiaal als op het sociaal domein. Dit betekent echter geen betere organisatie of overzichtelijkheid van de bestaande bemiddelingsinitiatieven.

In dit artikel wordt voornamelijk gefocust op de drie gangbare modellen in de 'médiation pénale'. Telkens wordt stilgestaan bij die aspecten die voor de Belgische dader-slachtofferbemiddeling van enige betekenis kunnen zijn.

Eerst wordt kort teruggeblikt op de ontstaanswijze van de 'médiation pénale'. Eén model wordt vervolgens wat nader belicht aan de hand van de bespreking van de bemiddelingspraktijk in het Zuid-Franse Pau.

1. Institutionalisering¹

De eerste experimenten rond de *médiation pénale* dateren van het begin van de jaren '80. De meeste ontstonden op initiatief van het parket en van vertegenwoordigers van de centra voor slachtofferhulp. De staat droeg eveneens zijn steentje bij via de subsidiëring door het ministerie van Justitie van de centra voor slachtofferhulp, waar deze eerste initiatieven plaatsvonden.

Een ruime interpretatie van het Decreet van 20 maart 1978 dat de *conciliateurs civils* in het leven riep, vormde voor sommige magistraten de basis om de toenmalige *conciliateurs* naast de regeling van civiele geschillen eveneens met lichte strafrechtelijke overtredingen te belasten. Deze *conciliateurs civils* zijn op rust gestelde advocaten die door het parket benoemd en betaald worden om juridische bijstand te verlenen.

Bij de oprichting van de koepelorganisatie voor de diensten van slachtofferhulp, het 'INAVEM' (*Institut National d'Aide aux Victimes et Médiation*), werd de *médiation pénale* bij hun takenpakket gevoegd. Midden de jaren '80 zijn de diensten van daderbegeleiding en hun koepelorganisatie het 'CLCJ' (*Comité de liaison des Associations Socio-éducatives de Contrôle Judiciaire*), zich eveneens voor *médiation pénale* gaan interesseren. Dit betekende het startsein van de nu nog steeds durende concurrentiestrijd tussen de diensten van beide structuren.

Daar een wettelijke regeling voor de *médiation pénale* uitbleef en omdat een legitieme basis voor deze praktijk toch wenselijk was, werkten de diensten van het INAVEM en het CLCJ schriftelijke overeenkomsten (*conventions* of *protocols*) met Justitie uit. Zo beschikt elke dienst die met het parket samenwerkt over zulk samenwerkingscontract waarin het 'opportuniteitsbeginsel' van het open-

1. J.P. BONAFAE-SCHMITT, 'La Médiation pénale en France et aux Etats-Unis', in *L.G.D.J. Droit et Société*, III, Paris, 1998, 29-36; E. LEVERBE, en R. RUELET, *La médiation pénale: du rêve à la réalité. Représentations et effectivité des pratiques*, Bordeaux, Université de Bordeaux, Rapport de recherche DEA de droit pénal et sciences criminelles, 1994, 2-4.

baar ministerie als wettelijke basis van de *médiation pénale* voorop wordt gesteld. Het opportuniteitsbeginsel, opgenomen in artikel 41 van het Franse wetboek van strafvordering, verwijst naar de beoordelingsbevoegdheid van de parketmagistraten in het strafrechtelijk vervolgingsbeleid, waardoor zij vrij zijn om te beslissen of het al dan niet wenselijk is dat een strafvordering uit hoofde van een misdrijf wordt ingesteld.² Steunend op dit beginsel kon elke Franse procureur, vóór de inwerkingtreding van de wet op de *médiation pénale*, op eigen initiatief een bemiddelingsdienst in zijn ambtsgebied oprichten.³

Organisatorisch bereikten de koepelorganisaties heel wat. Zo richtte het INAVEM in 1988 een *Commission de Médiation* op met als taak het verlenen van technische informatie aan de bemiddelaars, het organiseren van seminars en documentatie, en tenslotte het uitwerken van een samenwerking met het CLCJ. Deze laatste nationale structuur concentreerde zich voornamelijk op de uitwerking van een vormingsprogramma voor bemiddelaars. De grote ontwikkelingen in de *médiation pénale* en het ontstaan van vele projecten (voornamelijk op initiatief van bovenvermelde diensten of van stedelijke overheden *municipalités*), die bijgevolg niet allemaal in samenwerking met Justitie gebeurden, brachten het ministerie van Justitie er in april '90 toe een '*Note de Cadrage*'⁴ uit te vaardigen. Uit deze nota blijkt de *médiation pénale* gereserveerd voor de regeling van kleine conflicten uit het dagelijks leven maar die wel juridisch gekwalificeerd worden, zoals burenhinder, kleine diefstallen en vandalisme. BONAFÉ-SCHMITT ziet de maatregel hierdoor dan ook voornamelijk gericht op zaken die door het parket meestal zonder gevolg worden geklasseerd.⁵ Op deze manier zou aan het slachtoffer toch enige aandacht worden geschonken. Hoe het sinds deze kadernota verder verliep wordt hieronder voor elke vorm afzonderlijk besproken.

2. Drie vormen van *médiation pénale*

2.1. *MÉDIATION DÉLÉGÉE*

2.1.1. *Omschrijving*

Zoals de term zelf aanduidt, zijn dit bemiddelingen die het parket voor de uitoefening delegeert naar een externe structuur – een structuur die meestal reeds met Justitie in verband staat, zoals een dienst voor slachtofferhulp of daderbegeleiding - die dan bemiddelingsopdrachten bij haar hoofdactiviteit neemt. Het is deze bemiddelingsvorm die het meest in Frankrijk is verspreid. Ook kan deze vorm een antwoord zijn op de kritiek op het parket dat zij als vervolgende instantie geen neutrale en onpartijdige bemiddelaar kan zijn. Doorgaans neemt men immers aan dat de neutraliteit van een bemiddelaar die op een externe dienst

2. R. VERSTRAETEN, *Handboek strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1994, 43.

3. E. LEVERBE en R. RUELET, *o.c.*, 7.

4. Ministère de la Justice - Bureau de la Protection des Victimes et de la Prévention, avril 1990.

5. J.P. BONAFÉ-SCHMITT, *o.c.*, 35-36.

functioneert minder in het gedrang komt dan wanneer hij van het parket zelf deel uitmaakt.

2.1.2. Reglementering

Na de eerste experimenten laat een minimale reglementering nog acht jaar op zich wachten. Pas eind 1992 verschijnt een omzendbrief⁶ en begin 1993 komt de wet op de *médiation pénale*.⁷ Drie jaar later volgt een uitvoeringsdecreet⁸ dat de benoemingsprocedure van de '*médiateurs*' regelt.

De omzendbrief van 1992 bevat kostbare gegevens, maar in de praktijk stelt deze niet veel meer voor.⁹ Zo bevat dit document een waardevolle omschrijving van wat de maatregel precies inhoudt en van het toepassingsgebied. Eveneens wordt gewezen op de noodzaak om de *médiation pénale* te veralgemenen en om de doeleinden ervan vast te leggen. Als typische domeinen waar bemiddeling wenselijk wordt geacht, worden voorop gesteld: familiale conflicten (*non représentation d'enfant, non paiement de pension alimentaire, injures et voies de fait entre époux ou concubin*), burengeschillen (*nuisances, tapages nocturnes, violences légères, dégradations diverses*) en geweldplegingen.

Het opportuniteitsbeginsel van het Openbaar Ministerie, waarnaar de conventies uit de praktijk verwijzen, herneemt men in deze omzendbrief als juridische grondslag van de *médiation pénale*. Ook poogt men de bevoegdheid van de parketmagistraat bij de bemiddeling te omschrijven: 'Hij beslist of een dossier voor *médiation pénale* geschikt is en dit nadat hij de wens van de betrokkene of het slachtoffer in rekening heeft gebracht, hij mandateert en controleert de *médiation pénale* en alleen hij beslist over het juridisch gevolg van het dossier en dit in functie van de bereikte resultaten'. Veel vrijheid dus!!!

De Wet van 1993 schenkt de *médiation pénale* uiteindelijk een plaats in het Franse wetboek van strafvordering (de *Code Procédure Pénale*, verder afgekort als C.P.P.). Twee fenomenen die indruisen tegen de idee van een rechtvaardige en veilige maatschappij waren de aanleiding voor de uitvaardiging van deze wet: de nood om de werkdruk van de rechtbanken te verlichten en het groeiende aantal zaken dat zonder gevolg geklasseerd werd. Maar ook het feit dat een sociale benadering stilaan aanvaard werd in de behandeling van strafdossiers heeft hier toe bijgedragen.¹⁰

Andere doeleinden die de *médiation pénale* worden toegeschreven, zijn een aangepaster antwoord op de massa kleine overtredingen die op het sociaal klimaat wegen en de teruggave aan de burger van zijn conflict zodat het sociaal

6. Circulaire 2 Octobre 1992 (NOR-JUS D. 92-300022C) et Notes d'orientation (pub. Oct. 1992), '*Un Mode d'exercice de l'action publique: les classements sous condition et la médiation en matière pénale*', Ministère de la Justice-Direction des affaires criminelles et des grâces - Sous Direction de la Justice Criminelle, Multigraph, 13 p.

7. Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

8. Décret n° 96-305 du 10 avril 1996 modifiant le Code de Procédure Pénale (troisième partie: Décrets) et relatif à la médiation pénale.

9. D. JULLION, 'Médiation pénale et aide aux victimes', in *Logiques Juridiques: La Médiation Pénale, entre répression et réparation*, R. CARIO (ed.), II, Condé sur Noireau, Corlet, 1997, 165.

10. K. MEDJAQOUI, 'L'injonction pénale et la médiation pénale, tableau comparatif critique', *Rev. Sc. crim.* 1996, afl. 11/12, 823.

weefsel, dat door het delict werd aangetast, hersteld kan worden. Ten slotte draagt deze maatregel bij tot het responsabiliseren van de verdachte door hem de aangerichte schade te laten herstellen.

Het was dezelfde Wet van 1993 die de *médiation pénale* op minderjarige Franse daders toepasselijk maakte.¹¹ Zo kreeg bemiddeling een plaats toegekend in het Franse Jeugdsanctierecht, waar men eerder van *réparation* spreekt dan van *médiation pénale*. Hoewel de invoering van de *réparation* in theorie minder duidelijk gebeurde, voorzag de Wet van 1993 toch een rijk praktisch kader.¹² *Réparation* voor minderjarigen kan in Frankrijk op drie niveaus in de rechtspleging worden aangevat, namelijk bij de parketmagistraat, bij de onderzoeksrechter of bij de *Juge d'enfant*. Toch blijft deze maatregel in 90% van de gevallen 'spijtig genoeg'¹³ door de parketmagistraten opgelegd. De *réparation* voorziet eveneens een socio-educatieve begeleiding voor de jongere. Hiervoor wordt zijn dossier ofwel gedelegeerd naar een socio-educatieve dienst, waarmee elke rechtbank samenwerkt. Ofwel wordt deze begeleiding georganiseerd door de *Protection Judiciaire de la Jeunesse*.

De *médiation pénale* voor volwassenen werd daarentegen enkel van een algemene wettelijke basis voorzien. Een precieze definiëring van de werkingsmodaliteiten gaf de wetgever niet.¹⁴ Omdat het aan elke *Procureur de la République* overgelaten werd om in zijn *Tribunal de Grande Instance*¹⁵ een bemiddelingspraktijk uit te werken, ontstond hierin dan ook grote diversiteit. Waar sommige parketten de maatregel zeer vroeg uitwerkten door het creëren van specifieke structuren, bestaan er eveneens parketten die zich, bij wijze van spreken, nauwelijks bewust zijn van de mogelijkheden van de *médiation pénale* in het strafbeleid. Bovendien bevat de wet geen verplichting, waardoor elke procureur volgens zijn eigen opvattingen, doeleinden en middelen een specifiek model van *médiation pénale* kan uitwerken.¹⁶

2.1.3. Besluit: Versnipperde praktijken

De grote afstand tussen de wet en de praktijk van de *médiation déléguée* wordt door drie elementen in de hand gewerkt: een vage wettekst, de verschillende visies bij de praktijkmensen en de verscheidenheid qua praktijk in de gerechtelijke departementen.¹⁷ De wet laat elke procureur immers de keuze om ofwel de *médiation pénale* te delegeren, ofwel die zelf te organiseren. Dit brengt ons tot de tweede vorm.

11. R. BIDART, 'De la médiation pour les majeurs à la réparation pour les mineurs', in *Logiques Juridiques: La Médiation Pénale, entre répression et réparation*, R. CARIO (ed.), II, Condé sur Noireau, Corlet, 1997, 83-88.

12. R. CARIO, 'Potentialités et ambiguïtés de la médiation pénale', in *Logiques Juridiques: La Médiation Pénale, entre répression et réparation*, R. CARIO (ed.), II, Condé sur Noireau, Corlet, 1997, 16 en 24.

13. Deze uitspraak is van professor R. CARIO, tijdens een interview op 12 januari 1999 in Pau.

14. K. MEDJAOUI, *l.c.*, 827; E. LEVERBE en R. RUELET, *o.c.*, 2.

15. Te vergelijken met de Belgische Procureur des Konings.

16. E. LEVERBE en R. RUELET, *o.c.*, 2-4.

17. De evaluatie van WEITEKAMP, waar T. PETERS (1993) naar verwijst, spreekt eveneens van een gebrek aan homogeniteit van de projecten en de afwezigheid van integratie binnen een vooropgesteld straftoemtingsbeleid.

2.2. MÉDIATION RETENUE¹⁸

In een tweede periode uit de geschiedenis van de *médiation pénale* start men begin de jaren '90 met projecten van '*médiation retenue*'. Hierbij wordt bemiddeling niet langer uitbesteed aan externe diensten, maar richt het parket zelf bemiddelingsdiensten op die onmiddellijk in Justitie worden geïntegreerd. Er bestaan twee soorten van integratie, die hieronder worden toegelicht.

2.2.1. Op het parket

Zo zijn er de projecten in Rennes en Creteil waar de bemiddelingsdienst op het parket is ondergebracht. Eerst worden deze projecten georganiseerd in de reeds bestaande diensten afhankelijk van het INAVEM of CLCJ. De personen die daar reeds professioneel met bemiddeling bezig zijn, worden dan door het parket als strafbemiddelaar aangeworven. Op deze manier poogt men de *médiation pénale* rechtstreeks in het plaatselijk strafbeleid in te kaderen. In Creteil vertegenwoordigt het aantal zaken dat via deze weg wordt afgehandeld een 10% van het geheel aantal vervolgingen.¹⁹

Op het eerste gezicht komt deze bemiddelingsvorm het meest overeen met de Belgische 'bemiddeling in strafzaken'. Beiden zouden zij delicten van ongeveer dezelfde ernst behandelen en zijn zij op het parket zelf georganiseerd.

Anders dan in België, worden deze Franse projecten hoofdzakelijk uitgewerkt door de bemiddelaars van de externe diensten. Dit is zeer positief omdat deze mensen hun ervaringen uit die externe bemiddelingsdiensten naar het parket kunnen overdragen. Ook omdat zij het gewoon zijn om vanuit een zekere onafhankelijkheid tegenover het parket te functioneren.

Infrastructurele waarborgen, zoals de benoeming van een verantwoordelijke magistraat, biedt het Franse parket in vergelijking tot het Belgische niet. Misschien wordt dit als minder noodzakelijk geacht omdat deze vorm van *médiation pénale* nog andere bemiddelingsstructuren bestaan.

Omdat de Franse wet van de *médiation pénale* geen alternatieve maatregelen biedt, bestaat het gevaar evenmin dat men door een combinatie van maatregelen de dader-slachtofferbemiddeling op de achtergrond zou plaatsen. Van dit knelpunt is in de Belgische 'bemiddeling in strafzaken' echter wel sprake.²⁰

18. J.P. BONAFE-SCHMITT, o.c., 51-66; A. WEYVEKENS, 'Les maisons de justice: sous la médiation, quelle troisième voie?', in *Logiques Juridiques: La Médiation Pénale, entre répression et réparation*, R. CARIO (ed.), II, Condé sur Noireau, Corlet, 1997, 67-75.

19. J.P. BONAFE-SCHMITT, o.c., 26-27.

20. MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Evaluatie van de toepassing van de wet houdende de regeling van een procedure voor bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari 1995 tot 31 december 1995*, Brussel, 1996, 27-30.

2.2.2. In de 'Maisons de Justice et du Droit'²¹

Deze diensten zijn het meest representatief voor de *médiation retenue*. In deze *Maisons de Justice et du Droit* en ook wel eens in de *Antennes de Justice* wordt bemiddeling door de magistraten zelf uitgevoerd. Rond deze bemiddelingsvorm bestaan dan ook heel wat deontologische problemen. Wanneer een parketmagistraat in deze context aan bemiddeling doet, maakt hem dit volgens BONAFÉ-SCHMITT nog geen strafbemiddelaar.²² Hoe kan immers bemiddeld worden door iemand die zelf een plaats in het conflict bekleedt?²³ Wat indien een parketmagistraat partij A dient te vervolgen, wanneer hij diezelfde partij A ooit eerder bij een bemiddeling begeleidde? Zo wordt het wel eens als een imperfectie van de *médiation retenue* aangehaald dat het niet altijd om een ware bemiddeling zou gaan.²⁴ Advocaten hebben vaak de indruk dat de magistraat hun cliënten stuurt in de richting van zijn eigen idee over het dossier om hen uiteindelijk zijn mening op te leggen. Dat dit laatste bij de Belgische 'bemiddeling in strafzaken' eveneens een probleem vormt, toont de praktijk aan. Zo komt het voor dat de bemiddelingsmagistraat pas op het ogenblik van de bemiddelingszitting een concreet voorstel formuleert dat verschilt van datgene wat partijen via de bemiddelingsassistent hadden aangebracht.²⁵

De oprichting van deze Justitiehuizen was het gezamenlijke antwoord van de stedelijke politiek en het gerecht op de onveiligheidsproblematiek in probleemwijken. Hun ontstaan ligt eveneens in de lijn van een *Justice de proximité*. Sinds het eind van de jaren '80 is dit een tendens in het Franse Justitiebeleid waarmee men doelt op een Justitie die voor de rechtsonderhorige beter toegankelijk en ook efficiënter wordt. Dit poogt men te bereiken door Justitie in de probleemwijken zelf aanwezig te stellen. Momenteel zijn reeds een 40-tal Justitiehuizen in probleemwijken ingeplant.

In het kader van *Justice de proximité* bestaan ook andere initiatieven zoals de *Antennes Juridiques et de médiation*, *Antennes de médiation*, *Boutiques de droit* die zich van de *Maisons de Justice et du droit* onderscheiden omdat zij niet over een eigen infrastructuur en ruimte beschikken, maar samen met andere diensten gebruik maken van gemeenschappelijke lokalen. Zo gebeurt het wel eens dat de diensten van slachtofferhulp in bovenstaande instellingen zijn ondergebracht of dat zij er geregeld permanentie houden.

Pas eind '98 werden de opdrachten van deze Justitiehuizen, die tot dan toe experimenten waren, in een wet gegoten. Sindsdien staan zij onder het gezag van de Franse voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg die hiervoor samen met de procureur de verantwoordelijkheid draagt. Door de voorzitter van de

21. P. MARY, 'Justice de proximité et maisons de justice, Une Justice de proximité: pour quoi faire?', *F.R.B.* 1997, 13; A. WYVEKENS, 'Expériences de maisons de Justice en France', in *Justice de Proximité*, A. HALL (ed.), Brussel, 1997, 458-466.

22. J.P. BONAFÉ-SCHMITT, *o.c.*, 22.

23. A. WYVEKENS, *l.c.*, 63.

24. X, 'Médiations et Avocats: La situation en France', *J. dr. jeun.* 1997, 26.

25. MINISTERIE VAN JUSTITIE, *Evaluatie van de toepassing van de wet houdende de regeling van een procedure voor bemiddeling in strafzaken in België van 1 januari 1995 tot 31 december 1995*, Brussel, 1996, 59.

rechtbank deze rol toe te kennen wordt aangegeven dat de Justitiehuizen zich eveneens met burgerlijke zaken inlaten.

Ten slotte wordt een *Maison de Justice et du Droit* gefinancierd door het ministerie van Justitie, door de steden en door giften van lagere overheden.

2.3. MÉDIATION DE QUARTIER

Dit derde bemiddelingsmodel is eerder een zaak apart, niet uitsluitend binnen de gerechtelijke sfeer te plaatsen. Hierbij wordt de burger geen parallelle of tweederangsjustitie aangeboden, maar creëert men wel plaatsen in probleemwijken waar aan conflictregeling kan gedaan worden. Men doet hiervoor een beroep op de medewerking van de bewoners uit de wijk zelf. In Valence hebben zo twee magistraten een project op poten gezet waar de bewoners als bemiddelaar worden aangesteld. Op die manier hoopt men de instroom van klachten op het parket in te dijken.²⁶

3. Situatie in Pau

3.1. DE 'MÉDIATION DÉLÉGUÉ' IN DE PRAKTIJK

In 1993 mandateerde het parket van Pau twee bestaande diensten voor de uitvoering van de strafbemiddeling. Dit was de dienst voor slachtofferhulp, het APAVIM (*Association Paloise d'Aide aux Victimes d'infractions et de Médiation*) en de dienst voor daderbegeleiding, het ABCJ (*Association Béarnaise de Contrôle Judiciaire*).

Een experimentele periode van twee jaar, waarin een protocol werd uitgewerkt, ging hieraan vooraf. Vandaag is deze praktijk in Pau sterk uitgebreid (in 1998 verwees het parket 219 dossiers). Dit alles dankzij de goede verstandhouding tussen de diensten en het parket, wat echter niet altijd evident is in elk Frans gerechtelijk departement.

*Overzicht verwezen inbreuken naar de médiation pénale in Pau (1998)*²⁷

Infractions	nombre		
	Total	APAVIM	ABCJ
Catégorie vol	9	4	5
Vol	8	3	5
Tentative de vol	1	1	

26. J.P. BONAFA-SCHMITT, o.c., 27.

27. Deze gegevens werden verzameld aan de hand van een dossierstudie, gevoerd tijdens een stage van vier maand op het APAVIM.

Catégorie Infractions economique et Financières	4	4	
Escroquerie	2	2	
Usage de chèque en interdiction	2	2	
Catégorie infractions contre les personnes	168	61	107
Violences	102	38	64
Coups et blessures involontaires	4	4	
Agression sexuelle	2		2
Voie de fait	2		2
Menaces	5	2	3
Abandon de famille	35	12	22
Non représentation d'enfant	15	2	13
Outrage publique à la pudeur	3	3	
Catégorie stupéfiant-Paix publique Règlementation	30	13	17
Dégradations	24	10	14
Agression sonore réitérée	2	2	
Appels malveillants	1	1	
Contentieux exercice autorité parental	3		3
ENSEMBLE	211*	82	128

*Opmerking: Door onvolledige gegevens van het ABCJ zijn 8 dossiers niet ondergebracht in een categorie; het totaal bedraagt dus **219 dossiers**.

Toch bestaat in Pau een zekere spanningsverhouding tussen de diensten onderling, wat een reeks negatieve implicaties op de bemiddelingspraktijk teweegbrengt. De opvallendste worden hieronder toegelicht.

3.1.1. Privatisering van bemiddeling is niet zonder gevaar

Sinds de ondertekening van het protocol gebeurt de verdeling van de bemiddelingsdossiers tussen de diensten op ongelijke wijze. Op drie dossiers die voor bemiddeling in aanmerking komen, gaan er twee naar het ABCJ en één naar het APAVIM. Destijds werd dit zo overeengekomen omdat het ABCJ beter bemand was dan het APAVIM. Omdat beide diensten momenteel over hetzelfde aantal personeelsleden voor bemiddeling beschikken, wordt de nu nog geldende regeling door het APAVIM als een ongelijkheid aanzien. De strijd voor de meeste dossiers kent ongetwijfeld een financiële grondslag, die zelfs aanleiding geeft tot misbruik van de termijnen. Zo wordt het terugsturen van een afgehandeld dossier naar het parket wel eens uitgesteld totdat de vooropgestelde termijn volledig verstreken is. Voor de betaling van het dossier valt men dan in een hogere categorie.²⁸

Ook lijkt er concurrentie te bestaan rond de slaagpercentages van de dossiers. Dit gegeven kan een opmerkelijk gevaar inhouden voor de *médiation pénale*

28. Volgens een Decreet van 5 november 1992 betaalt het parket 500 FRF wanneer een dossier in één maand of minder wordt behandeld, 1000 FRF voor één tot drie maand en 2000 FRF voor drie tot zes maand.

zelf. Wanneer een bemiddelaar eerder door dit principe gedreven wordt dan door de vereisten van objectiviteit en neutraliteit, kan hij de partijen gemakkelijk beïnvloeden in het bereiken van een bemiddelingsovereenkomst. Op deze manier wordt het belang van de partijen ondergeschikt aan de concurrentie tussen de diensten! Men kan zich eveneens afvragen of het 'slagen' van de dossiers werkelijk zo belangrijk is. Het aanbod van een onderhandelingsjustitie naar de partijen toe dient eerder te primeren op het al dan niet bereiken van een bemiddelingsovereenkomst.

3.1.2. *Verschillen in de werkwijze van de diensten*

Wat betreft de (in)directe bemiddeling houdt elke dienst er een andere overtuiging op na. Wanneer partijen niet bereid zijn mekaar te ontmoeten, wordt de maatregel op het ABCJ onmiddellijk beëindigd. Volgens de verantwoordelijke "mist 'elke *médiation pénale*' op deze manier volledig haar doel". Op het APAVIM daarentegen werd in 1998 in 53% van de geslaagde dossiers een overeenkomst bereikt zonder dat partijen mekaar ontmoetten.²⁹

De opstelling en ondertekening van de bemiddelingsovereenkomst gebeuren zeer verschillend op iedere dienst. Na het bereiken van de overeenkomst verzoekt het APAVIM de partijen nogmaals langs te komen voor de ondertekening. Zo wordt hen de nodige bedenktijd gegeven en kan de bemiddelaar rustig nadenken over de inhoud van de overeenkomst. Op het ABCJ stelt men het volgende: 'Een dossier wordt doorgaans bij de eerste ontmoeting tussen partijen afgehandeld. Wij verkiezen deze werkwijze, omdat partijen anders na verloop van tijd te vaak van gedacht veranderen. Van zodra zij het eens zijn, wordt de overeenkomst samen met hen opgesteld. De bemiddelaar vat de standpunten in de woorden van de partijen samen en leest voor hoe deze in de overeenkomst vorm krijgen. Waar zij dit wensen, kunnen partijen verbeteringen aanbrengen. Vervolgens wordt hen gevraagd om 15 minuten in de wachtzaal te wachten. Ondertussen typt de secretaresse het document en kunnen de partijen het onmiddellijk ondertekenen.' Deze werkwijze, die eerder in een bemiddelingsindustrie thuis hoort, kan echter niet de bedoeling van de *médiation pénale* zijn!

3.1.3. *Onderliggende oorzaken van de verschillen tussen de diensten*

Volgens professor Cario³⁰ verwijst het parket eerder dossiers naar het ABCJ, omdat het vandaar antwoorden zou krijgen die beter in het repressieve beleid van het parket passen. 'Vanuit haar hoofdactiviteit van daderbegeleiding vertoont deze dienst de neiging eerder over de persoon van de dader en het slachtoffer te rapporteren dan over het verloop van de bemiddeling zelf.' Cario is het daarom niet eens met de manier waarop bemiddeling op het ABCJ wordt uitgevoerd. Dit gegeven sluit aan bij de problematiek van een 'neutrale' bemiddelaar. De situatie in Pau toont aan dat zelfs externe gerechtelijke diensten niet altijd een garantie voor neutraliteit bieden.

29. Deze gegevens werden verzameld aan de hand van een dossierstudie, gevoerd tijdens een stage van vier maand op het APAVIM.

30. Interview met R. CARIO in Pau op 12 januari 1999.

Volgens de verantwoordelijke van het APAVIM liggen voornamelijk politieke en financiële redenen aan de oorsprong van de voorkeursbehandeling van de andere dienst. Een substituut-procureur van Pau zetelt er in de Raad van Bestuur en het ABCJ kampt daarenboven met financiële moeilijkheden. Daarom wordt de oude – en voor hen zeer gunstige – regeling voor de verdeling van de dossiers behouden.

3.2. RAAKPUNTEN MET MEERDERE BELGISCHE INITIATIEVEN

Onder deze titel wordt zowel naar overeenkomsten als verschillen gezocht tussen het Frans en Belgisch systeem van dader-slachtofferbemiddeling. In België is de situatie niet minder complex. Het bestek van dit artikel laat niet toe hier meer over uit te wijden. Toch even een zeer bondige schets.

Momenteel bestaan er twee Belgische initiatieven. Allereerst is er de ‘bemiddeling in strafzaken’ waarvan op elk parket-generaal een bemiddelingsdienst is uitgewerkt. Dit initiatief vindt haar grondslag in de wet waarmee men een alternatief op kleinere delinquentie wenst te geven. Een bemiddelingsassistent bemiddelt op het parket en onder de leiding van een bemiddelingsmagistraat in dossiers waarvoor het parket niet meer dan twee jaar gevangenisstraf zou vorderen. Daarnaast bestaan een reeks andere initiatieven van bemiddelingsdiensten, die niet onder justitie ressorteren, maar die wel in samenwerking met het parket functioneren. De ‘Bemiddelingsdienst Arrondissement Leuven’ (BAL) is voor dit tweede initiatief het grote voorbeeld. Naargelang de ernst en de leeftijd van de dader zijn op BAL drie bemiddelingsprojecten uitgewerkt. ‘Herstelbemiddeling’ beoogt zware delicten van meerderjarige daders die door het parket gedagvaard worden, ‘schadebemiddeling’ situeert zich op het niveau van de politie voor eerder lichtere misdrijven van meerderjarigen. Ten slotte komen de bemiddelaars van ‘vereffening’ tussen in dossiers met minderjarige daders waarvoor het parket kán vervolgen.

Schematisch:

	Bemiddeling in strafzaken	Leuvense projecten van BAL		
		Herstelbe- middeling	Schadebe- middeling	Vereffening
<u>Wie bemiddelt en waar?</u>	bemiddelings- assistent be- middelt onder leiding van be- middelingsma- gistraat op het parket	Bemiddelaar van BAL bemiddelt:		
<u>Type dossiers:</u>		bij partijen thuis of in de gevangenis	bij partijen thuis of op politiekantoor	bij partijen thuis

<i>*ernst misdrijf</i>	parket vordert minder dan 2 jaar	parket dag-vaart wieso	parket sepo-neert	parket kan dagvaarden
<i>*dader</i>	meerderjarig	meerderjarig en bekend	meerderjarig	minderjarig
<i>*slachtoffer</i>	niet altijd gekend	stemt met bemiddeling in	stemt met bemiddeling in	stemt met bemiddeling in

Vervolgens wordt in elk van deze initiatieven naar raakpunten gezocht met de *médiation pénale*.

3.2.1. *Qua zwaarte van de dossiers*

Wanneer we de letter van de Franse wet geloven, zou de *médiation pénale* van Pau het meest overeenkomen met de Belgische 'bemiddeling in strafzaken'. Beide behandelen 'kleinere' of 'lichtere' delinquentie. Maar wanneer de jaarverslagen van het APAVIM met die van BAL vergeleken worden, stellen we vast dat het APAVIM ook de 'zwaardere' dossiers behandelt die in België eerder voor herstelbemiddeling in aanmerking zouden komen. Omdat de *médiation pénale* het enige bemiddelingsinitiatief in het Franse strafbeleid is, verbaast dit niet. Het ernstcriterium van de dossiers blijkt vervolgens niet meer geschikt om de bemiddelingspraktijk van twee landen te vergelijken.

Rond 'zwaardere' delicten werd in Frankrijk nog geen bemiddelingsproject uitgewerkt. De nieuwsgierigheid naar herstelbemiddeling is er dan ook groot. Men kan wel stellen dat België door herstelbemiddeling in Franse kringen faam heeft verworven. Maar toch staan de bemiddelaars van het APAVIM eerder wantrouwig tegenover een bemiddeling in ernstige dossiers. Vanuit hun ervaringen uit slachtofferhulp kunnen zij niet geloven dat slachtoffers van zwaardere delicten in deze maatregel voldoening vinden. Het idee dat een 'pendelend' bemiddelaar zich naar de woonplaats van het slachtoffer of naar de eventueel in detentie gehouden dader begeeft, lijkt hen vanuit het principe van neutraliteit ondenkbaar.

3.2.2. *Qua werking van de diensten*

Het APAVIM is net zoals BAL een V.Z.W. die organisatorisch niet tot justitie behoort en die bijgevolg in haar samenwerking met het parket van een zekere onafhankelijkheid geniet. Net zoals in Pau zijn bij het vereffeningsproject van BAL de belangrijkste werkafspraken met het parket in een protocol gegoten.

Verder vertoont het verloop van de bemiddelingsprocedure op het APAVIM het meest overeenkomsten met herstelbemiddeling. Bij beide initiatieven stuurt het parket brieven naar de partijen, wordt eerst een gesprek met het slachtoffer en pas daarna met de dader gepland, kan de redactie van de bemiddelingsovereenkomst meermaals herschreven en gewijzigd worden en kennen de ge-

sprekken een gelijkaardig verloop en inhoud.³¹ Het enige verschil is dat de bemiddelingssessies op een andere plaats doorgaan. In Pau gebeurt alles op de dienst zelf, waar in Leuven de bemiddelaar vaak op huisbezoek gaat.

Ook qua rapportering naar het parket toe komt *médiation pénale* op het APA-VIM het meest overeen met herstelbemiddeling. Bij het niet bereiken van een overeenkomst wordt enkel aan het parket gemeld 'dat in deze zaak geen overeenkomst werd bereikt'. Wanneer men daarentegen wel een overeenkomst bereikt, wordt deze bij het strafdossier gevoegd.

3.2.3. *Qua selectie van de dossiers*

Bij schadebemiddeling worden de dossiers op gelijkaardige manier geselecteerd als in de *médiation pénale*. Zowel de Franse als de Belgische substituut-procureur dient het initiatief te nemen om in een dossier met bemiddeling te starten. Wel wordt bij schadebemiddeling in een voorafgaande fase door de verbalisant (politieagent of rijkswachter die het proces-verbaal opmaakt) nagegaan of het dossier voor dit project in aanmerking kan komen.³² In welke mate de verbalisant in Pau bij de *médiation pénale* betrokken is, dient nog onderzocht te worden.

4. Aanbevelingen naar België en Frankrijk

4.1. VANUIT BELGIË NAAR PAU

Hoewel de *médiation pénale* in Pau haar plaats in het strafbeleid heeft verworven, is zij nog steeds niet perfect. Daarom wordt nagegaan of de *médiation pénale* nog wat van de Belgische bemiddelingsinitiatieven kan opsteken.

4.1.1. *Selectie van de dossiers*

Een onderzoek naar de selectiepraktijk in Pau toont aan dat de selectieprocedure er niet optimaal verloopt.³³ De selectie bevorderen zou mogelijk zijn op twee manieren: ofwel door de uitwerking van een ware selectieprocedure waarin de Franse bemiddelaars zelf een rol spelen, ofwel via een grootscheepse sensibiliseringscampagne van de magistratuur. Vermits dit laatste voorstel niet onmiddellijk te realiseren is, dient eerder de selectieprocedure te worden aangepakt. Hiervoor kan inspiratie gevonden worden in België. Dit zowel vanuit de bemiddeling in strafzaken als vanuit de bemiddelingsinitiatieven van BAL. Hieronder een aantal concrete aanbevelingen:

31. *Ibid.*, 52-53.

32. *Ibid.*, 77-78.

33. B. VAN DER STAPPEN, *De médiation op het APAVIM te Pau. De selectiepraktijk van de médiation pénale*, Leuven, KULeuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Licentiaatsverhandeling Criminologie, 1999, 52-108.

- a) Het uitwerken van een betere samenwerking tussen het parket en de bemiddelaars

Hoewel de selectie van dossiers in de Belgische bemiddeling in strafzaken evenzeer zijn gebreken kent, kan de samenwerking die er tussen de magistratuur en de bemiddelaars is uitgewerkt een voorbeeld zijn voor Pau. Het aanstellen van een bemiddelingsmagistraat zou reeds een goede start zijn. Wanneer enkel deze magistraat zich met bemiddeling bezighoudt, kan hij de centrale spil vormen tussen het parket en de bemiddelaars van de externe diensten. In deze samenwerking kunnen dan alle aspecten van de *médiation pénale* aan bod komen, waarin de selectie van de dossiers één van de eerste aandachtspunten moet zijn. Deze magistraat kan eveneens de aanzet geven voor de sensibilisering van zijn collega's.

Ook dient men in Frankrijk na te denken over de creatie van een gelijkaardige functie als die van de Belgische bemiddelingsadviseur. Deze kan eveneens een functie bekleden in één of beide koepelorganisaties van het INAVEM of CLCJ. De Franse bemiddelingsadviseur moet voornamelijk belast worden met een beleidsgerichte taak op nationaal niveau, wat voor Frankrijk zeer nuttig kan zijn gezien de omvang van het grondgebied.

- b) Het uitwerken van een selectieprocedure waarin de bemiddelaars actief optreden

De bemiddelaars van het APAVIM zijn geen voorstander van een selectieprocedure waarin zij enige inspraak hebben. Als argument halen zij hiervoor het volgende aan: 'wanneer wijzelf of een andere bemiddelaar voorafgaand zouden beslissen dat in een bepaald dossier een *médiation pénale* mogelijk is, voelen wij dit aan als een zekere druk dat de vooraf geselecteerde dossiers moeten slagen.'

Wanneer men echter inziet dat de gangbare selectieprocedures en -criteria van de bemiddelingsprojecten van BAL het resultaat zijn van jarenlange onderhandeling en samenwerking van de externe bemiddelaars met het parket van Leuven, is dit een geldige reden om de bemiddelaars van Pau tot dezelfde inspanningen te bewegen.

Naast het feit dat de bemiddelaars van het APAVIM een selectie met hun inspraak niet toejuichen, kan men hier eveneens als probleem opwerpen dat de diensten in Pau naast bemiddeling ook voor een andere hoofdactiviteit instaan. Hierdoor kan men aannemen dat zij over minder tijd beschikken om zich in dezelfde mate als BAL met de selectie bezig te houden. Toch kan dit laatste argument niet opgaan en zou de verantwoordelijke van het APAVIM de Procureur des Konings van Pau eveneens in het kader van de bemiddelingsselectie moeten bezoeken. De goede verstandhouding die zij met deze vanuit slachtofferhulp heeft opgebouwd, kan hiervoor overigens een goede basis vormen.

4.1.2. Samenwerkingsverband tussen de diensten

In Frankrijk zouden alle diensten die aan bemiddeling doen eerder een voorbeeld moeten nemen aan het samenwerkingsverband waaruit de bemiddelingsdienst BAL ontstaan is, in plaats van nog langer de gangbare concurrentiestrijd te voe-

ren. Een samenwerkingsverband dat ook naar andere diensten gericht is die niet rechtstreeks met bemiddeling in aanraking komen, kan zeer positief zijn. Zo stelt BAL in haar laatste jaarverslag een 'stijgend aantal verwijzingen van derden vast'.³⁴

De partnerschappen die het APAVIM in het kader van slachtofferhulp aangaat kunnen hiervoor een goed vertrekpunt zijn.

4.1.3. Oprichting van een vereffeningsfonds

Net zoals BAL nadenkt om een vereffeningsfonds op te richten voor herstelbemiddeling,³⁵ zou men dit in Pau voor de *médiation pénale* eveneens moeten overwegen. Het probleem van insolvable meerderjarige daders doet zich in Pau immers even sterk voor als in Leuven.

4.2. VANUIT PAU NAAR BELGIË

Ook België kan van Frankrijk leren. Uit een vergelijking tussen beide landen blijkt België het helemaal niet slecht te doen qua initiatieven in de dader-slachtofferbemiddeling. Toch zijn er een aantal concrete aanbevelingen te formuleren.

4.2.1. Naar de bemiddelingsprojecten van BAL

Het laatste jaarverslag van BAL schuift een aantal praktische vragen naar voor waar de bemiddelingspraktijk van Pau misschien een antwoord op kan geven.

a) Beperken van de huisbezoeken

Zo stelt men zich bij herstelbemiddeling de vraag of de meerwaarde van de huisbezoeken nog langer kan opwegen tegen de efficiëntie waarmee gewerkt wordt. Huisbezoeken worden als zeer tijdrovend ervaren en men vraagt zich eveneens af of de partijen hierdoor niet te veel in de watten worden gelegd.³⁶

Wanneer men overweegt om deze huisbezoeken af te schaffen, kan BAL worden aangeraden hierover niet langer te twijfelen. Op het APAVIM gebeurt elk gesprek met de partijen op de dienst zélf en dit verloopt prima. Hoewel het leren kennen van een partij in zijn eigen omgeving interessant kan zijn, voelen de bemiddelaars uit Pau daar geen nood aan. Praktisch vinden zij hun systeem gemakkelijker en menen zij dat op deze manier de neutraliteit van de bemiddelaar minder in het gedrang komt. Eveneens peilt men zo onmiddellijk naar de inzet en motivatie van partijen, en vooral naar die van de dader.

Maar de mogelijkheid om in speciale omstandigheden partijen toch thuis te bezoeken moet weliswaar blijven openstaan. Een beperking van de huisbezoeken lijkt hoe dan ook één van de onvermijdelijke gevolgen wanneer het aantal dossiers van een bemiddelingsdienst toeneemt.

34. BEMIDDELINGSDIENST ARRONDISSEMENT LEUVEN, o.c., 70.

35. *Ibid.*, 54.

36. *Ibid.*, 54.

b) Type-brieven naar partijen

Bij het herbekijken en aanpassen van de brieven die het parket bij herstelbemiddeling naar het slachtoffer en de dader richt, vraagt BAL zich af of men niet eerder voor een vrijwel identieke brief voor beide partijen zou opteren.³⁷ Welnu, de *médiation pénale* van Pau hanteert zulk systeem.

Daar men met dit systeem in Pau nog geen moeilijkheden ondervond, kan ik BAL enkel aanraden om gelijkaardige type-brieven te gebruiken.

4.2.2. Naar bemiddeling in strafzaken van het parket

a) Herdenken van de procedure in bemiddeling in strafzaken

Vanuit de kritiek op de *médiation pénale* (en dan vooral bij de *médiation retenue*) dat de parketmagistraat zich teveel op de stoel van de rechter plaatst, moet in België dringend worden nagedacht over het verloop van de bemiddelingsprocedure bij de bemiddeling in strafzaken. In de bestaande situatie is het gevaar te groot dat de parketmagistraat zich tijdens de bemiddelingszitting de rol van rechter toekent. Naar het voorbeeld van de *médiation pénale* in Pau kan men zich eveneens afvragen of de bemiddelingsassistent de bemiddeling niet alleen kan afhandelen. Enerzijds verhindert men op deze manier een schending van de gerechtelijke machten door de parketmagistraat, anderzijds is dit minder goed vanuit het oogpunt van het herstelrecht. Een verschijning voor de magistraat kan men immers, wanneer geen andere modaliteiten van artikel 216^{ter} Sv. zijn opgelegd, interpreteren als een 'lichte' vorm van symbolisch herstel aan de gemeenschap.

b) Streven naar 'samenwerking' tussen de bemiddelingsmagistraat en -assistent

In de aanbevelingen voor bemiddeling in strafzaken, kan men nog een stap verder gaan wanneer men zich afvraagt of het toezicht van de bemiddelingsmagistraat op de bemiddelingsassistent niet versoepeld kan worden. In Pau was dit toezicht alleszins soepeler, maar heeft dit dan wel weer een nadelige invloed op de selectie van de dossiers.

Bij de bemiddelingsprojecten van BAL bestaat tussen de bemiddelingsmagistraat en de externe bemiddelaars eerder een relatie van 'samenwerking' dan een toezichtsrelatie. De bemiddeling in strafzaken dient naar een gelijkaardige samenwerking met de bemiddelingsassistent te streven door af te stappen van de bestaande situatie, waarbij sommige bemiddelingsmagistraten hun toezicht te sterk laten gelden en eerder maatregelen opleggen, dan dat die met de bemiddelingsassistent besproken worden.

37. *Ibid.*, 54.

4.2.3. Naar de toekomst

België moet zich hoeden voor het ontstaan van een dubbel spoor in de dader-slachtofferbemiddeling. In Frankrijk is de *médiation pénale* immers die richting uitgegaan. Men spreekt er zo van twee vormen, nl. de '*médiation retenue*' en de '*médiation déléguée*'.

In België gaan de bemiddeling in strafzaken van het parket en de bemiddelings-projecten van BAL blijkbaar ook hun eigen weg. De bemiddelingsdienst van het parket zou zo verhuizen naar de recent opgerichte Justitiehuisen en BAL breidt zich uit op nationaal niveau via de oprichting van een nationale ondersteunende structuur, de 'V.Z.W. Suggnomè'.

Wanneer men op de geschiedenis van de *médiation pénale* terugblijkt, is het net alsof zij zich in België herhaalt. De '*médiation retenue*' werd immers ondergebracht in de '*Maisons de Justice et du Droit*' en de '*médiation délégué*' werd geplaatst bij de nationale koepelorganisaties van de diensten voor slachtofferhulp en daderbegeleiding.

Of de Belgische dader-slachtofferbemiddeling in de toekomst dezelfde sporen zal volgen, valt nog af te wachten. Toch is het goed in dit stadium even stil te staan en te beseffen wat het dubbele spoor voor Frankrijk teweegbracht.

De *médiation pénale* bevindt er zich momenteel in een groot verwarrend kluwen van bemiddelingen, waar onduidelijkheid plaats maakt voor misbruiken en wanpraktijken. Ook vormt er zich hoe langer hoe meer een bemiddelingsmarkt die iedereen wenst te veroveren. Deze tendens doet zich eveneens voor in België.