

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 septembre 2011

PROPOSITION DE LOI

modifiant le Code judiciaire
et visant à instaurer une indemnisation fixe
des avocats de l'aide juridique
de deuxième ligne

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Documents précédents:

Doc 53 0454/ (2010/2011):

- 001: Proposition de loi de MM. Bacquelaine et Maingain.
- 002: Amendements.
- 003: Addendum.
- 004: Amendement.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 september 2011

WETSVOORSTEL

tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek,
teneinde te voorzien in een vaste vergoeding
van de advocaten voor de door hen verleende
juridische tweedelijnsbijstand

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaande documenten:

Doc 53 0454/ (2010/2011):

- 001: Wetsvoorstel van de heren Bacquelaine en Maingain.
- 002: Amendementen.
- 003: Addendum.
- 004: Amendement.

N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie PS : Parti Socialiste MR : Mouvement Réformateur CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams sp.a : socialistische partij anders Ecolo-Groen! : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten VB : Vlaams Belang cdH : centre démocrate Humaniste LDD : Lijst Dedecker INDEP-ONAFH : Indépendant - Onafhankelijk	
<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i> DOC 53 0000/000: Document parlementaire de la 53^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA: Questions et Réponses écrites CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV: Compte Rendu Analytique (couverture bleue) CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon) PLEN: Séance plénière COM: Réunion de commission MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i> DOC 53 0000/000: Parlementair document van de 53^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV: Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) PLEN: Plenum COM: Commissievergadering MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be e-mail : publications@lachambre.be	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be

Avis adopté en assemblée générale du 7 septembre 2011

1. Demande d'avis

Conformément à l'article 79, premier alinéa, du Règlement de la Chambre des représentants, M. Flahaut, président de la Chambre, a, par lettre du 4 juillet 2011, sollicité l'avis de la Cour des comptes concernant la proposition de loi modifiant le Code judiciaire et visant à instaurer une indemnisation fixe des avocats de l'aide juridique de deuxième ligne (DOC 53 0454/001), et l'amendement n° 1 apporté à cette proposition (DOC 53 0454/002 – 0454/003).

Selon la lettre, la commission de la Justice de la Chambre souhaite que la Cour des comptes établisse une note d'estimation des nouvelles dépenses ou de la diminution des revenus résultant de l'adoption éventuelle de la proposition de loi et de l'amendement y afférent.

En outre, la commission de la Justice aurait voulu obtenir un avis de la Cour au sujet des mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne en intégrant les conséquences éventuelles du projet de loi modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention provisoire et du Code d'instruction criminelle conférant des droits à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté, parmi lesquels le droit de consulter un avocat et d'être assistée par lui (DOC 53 1279/001 – 010). Ce projet de loi a été approuvé le 20 juillet 2011 par la Chambre des représentants et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Cette note traite des conséquences budgétaires de la proposition de loi et de l'amendement y afférent. L'avis concernant les mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne requiert une analyse de ces mécanismes et une estimation des conséquences des adaptations légales proposées pour ces mécanismes. La Cour des comptes soumettra les résultats de cette analyse pour commentaires au SPF Justice et au ministre de la Justice. Ensuite, une note contenant la réponse de l'administration et du ministre sera transmise à la Chambre des représentants.

2. Proposition de loi et amendement

La proposition de loi vise à octroyer une indemnité fixe pour l'aide juridique de deuxième ligne¹ en insérant, dans le Code judiciaire à l'article 508/19, le principe de la fixation de la valeur du point (une unité-prestation) à 25 euros, indexé une fois l'an.

L'amendement porte à 30 euros la valeur du point prévue dans la proposition de loi, parce qu'il a été constaté que, depuis les années 2008-2009, la valeur d'un point était déjà supérieure à 25 euros et il précise que le montant doit être

¹ Anciennement connu sous le nom de "avocat *pro deo*".

Advies goedgekeurd in de Algemene vergadering van 7 september 2011

1. Vraag om advies

Overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft Dhr. Flahaut, voorzitter van de Kamer, per brief van 4 juli 2011 het advies van het Rekenhof gevraagd met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand (DOC 53 0454/001), en het amendement nr. 1 op dit voorstel (DOC 53 0454/002 – 0454/003).

Volgens de brief wenst de Kamercommissie voor Justitie dat het Rekenhof een nota opstelt met een raming van de nieuwe uitgaven of de minder inkomsten ingevolge de eventuele aanneming van het wetsvoorstel en het bijbehorend amendement.

Voorts zou de commissie Justitie graag beschikken over een advies van het Rekenhof over de financiering- en controlemechanismen van de tweedelijnsbijstand met integratie van de eventuele gevolgen van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en van het Wetboek van strafvordering, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen die van zijn vrijheid wordt beroofd rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan (DOC 53 1279/001 – 010). Dit wetsontwerp werd op 20 juli 2011 door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd en zou op 1 januari 2012 in werking moeten treden.

Deze nota behandelt de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel en het amendement. Het advies over de financiering- en controlemechanismen van de tweedelijns juridische bijstand vergt een analyse van deze mechanismen en een inschatting van de gevolgen van de voorgestelde wetsaanpassingen voor deze mechanismen. Het Rekenhof zal de resultaten van deze analyse voor commentaar voorleggen aan de FOD Justitie en de minister van Justitie. Vervolgens zal een nota met het antwoord van de administratie en de minister aan de Kamer van volksvertegenwoordigers worden bezorgd.

2. Wetsvoorstel en amendement

Het wetsvoorstel strekt ertoe te voorzien in een vaste vergoeding voor juridische tweedelijnsbijstand¹ door, in het Gerechtelijk Wetboek bij artikel 508/19, het principe op te nemen dat de waarde per punt (een prestatie-eenheid) wordt vastgesteld op 25 euro, een bedrag dat jaarlijks aan het indexcijfer wordt aangepast.

Het amendement verhoogt de in het wetsvoorstel voorziene waarde per punt tot 30 euro omdat men vaststelde dat sinds 2008-2009 de waarde van een punt al hoger lag dan 25 euro en het verduidelijkt dat het bedrag jaarlijks moet worden

¹ Vroeger "bijstand door een pro-Deoadvocaat".

adapté chaque année aux variations de l'indice des prix à la consommation.

Dans la présente note, la Cour des comptes évalue les conséquences budgétaires sur la base de la valeur du point prévue dans cet amendement.

3. Estimation budgétaire

3.1 Situation actuelle

L'article 508/19 du Code judiciaire, inséré par la loi relative à l'aide juridique du 23 novembre 1998, constitue la base légale pour l'indemnisation des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

La répartition des moyens disponibles est régie par l'arrêté royal du 20 décembre 1999, qui fixe les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats, conformément aux articles 508/19, 508/20 et 508/23 du Code judiciaire.

L'indemnisation des avocats est effectuée par le biais d'une enveloppe fermée. Les moyens disponibles sont répartis entre les avocats concernés sur la base d'un système de points. Ce système de points est constitué par une liste de points imputés pour certaines prestations, établie par les Ordres d'avocats et approuvée par le ministre². La valeur d'un point est égale au montant total des indemnités inscrites à l'allocation de base 12 56 11 3445 du budget de l'année pendant laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, majoré du montant total du paiement partiel des honoraires et divisé par le nombre total de points des avocats.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des dépenses allouées pour ces indemnités d'avocats au cours des cinq dernières années budgétaires.

aangepast aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijsen.

In deze nota berekent het Rekenhof de budgettaire consequenties op basis van de waarde per punt voorzien in dit amendement.

3. Budgettaire raming

3.1 Huidige situatie

Het artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd door de wet betreffende de juridische bijstand van 23 november 1998, is de wettelijke basis voor de vergoeding van de advocaten in het kader van de gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.

De verdeling van de beschikbare middelen wordt geregeld door het koninklijk besluit van 20 december 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding die overeenkomstig de artikelen 508/19, 508/20 en 508/23, van het Gerechtelijk Wetboek wordt verleend aan de advocaten.

De vergoeding van de advocaten verloopt via een gesloten enveloppe. De beschikbare middelen worden onder de betrokken advocaten verdeeld op basis van een puntensysteem. Dat puntensysteem bestaat uit een lijst met de punten die voor bepaalde prestaties worden aangerekend en die door de Ordes van Advocaten wordt opgesteld en door de minister wordt goedgekeurd². De waarde van één punt is gelijk aan het totale bedrag van de vergoedingen ingeschreven op basisallocatie 12 56 11 3445 van de begroting van het jaar waarin het betrokken gerechtelijk jaar eindigt, vermeerderd met het totale bedrag van de gedeeltelijke betaling van de erelonen, gedeeld door het totale aantal punten van de advocaten.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de uitgaven voor deze vergoedingen van advocaten over de laatste vijf begrotingsjaren.

Aperçu des dépenses allouées pour l'indemnisation d'avocats par année budgétaire et en euros

Overzicht van de uitgaven voor de vergoeding van advocaten per begrotingsjaar in euro

	Engagements Vastleggingen	% hausse % groei	Ordonnancements Ordonnanceringen	% hausse % groei
2007	50 057 000,00	14,33	46 570 999,93	7,96
2008	54 220 000,00	8,32	52 640 999,98	13,03
2009	55 197 000,00	1,80	56 491 981,83	7,32
2010	68 022 000,00	23,23	67 045 000,00	18,68
2011	68 022 000,00	0,00	68 022 000,00	1,46

Source: Cour des comptes / Bron: Rekenhof

² Arrêté ministériel du 5 juin 2008 fixant la liste des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

² Ministerieel besluit van 5 juni 2008 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.

Tous les crédits prévus au budget ont été entièrement épuisés. Ils indemnisent chaque fois les prestations de l'année judiciaire précédente.

Le tableau qui suit indique le nombre d'affaires clôturées et le nombre total de points attribués pour les cinq dernières années budgétaires.

Alle in de begroting voorziene kredieten werden volledig uitgegeven. Deze vergoeden telkens de prestaties van het voorafgaande gerechtelijk jaar.

Volgende tabel toont het aantal afgesloten zaken en het totaal aantal punten voor de laatste vijf gerechtelijke jaren.

Année judiciaire <i>Gerechtelijk jaar</i>	Nombre d'affaires clôturées (1) <i>Aantal afgesloten zaken (1)</i>	% hausse <i>% groei</i>	Nombre total de points <i>Totaal aantal punten</i>	% hausse <i>% groei</i>
2005-2006	122 457	10,80	1 951 234,30	8,61
2006-2007	138 970	13,48	2 203 704,12	12,94
2007-2008	151 770	9,21	2 366 647,82	7,39
2008-2009	161 452	6,38	2 532 003,94	6,99
2009-2010	178 056	10,28	2 726 808,78	7,69

Source: SPF Justice / Bron: FOD Justitie

(1) à l'exclusion du nombre d'affaires clôturées sans points
(1) exclusief aantal afgesloten zaken zonder punten

Le nombre total de dossiers clôturés avec points a connu ces cinq dernières années une augmentation moyenne annuelle de 10,03 %, alors que le nombre total de points (base pour l'indemnisation) a augmenté, pendant cette période, en moyenne de 8,72 %.

Une augmentation du budget pour l'année budgétaire 2010 a porté la valeur d'un point pour l'année judiciaire 2008-2009 de 24,28 euros à 26,91 euros. Depuis lors, pour estimer le budget nécessaire, le SPF Justice utilise l'instruction selon laquelle la valeur d'un point ne peut descendre en-dessous de 25 euros. Pour ce qui concerne la dernière année budgétaire clôturée, la valeur d'un point s'élevait à 25,39 euros.

Het totaal aantal afgesloten dossiers met punten kende de laatste vijf jaren een gemiddelde jaarlijkse groei van 10,03 % terwijl het totaal aantal punten (basis voor de vergoeding) in deze periode gemiddeld met 8,72 % toenam.

Een verhoging van het budget in begrotingsjaar 2010 bracht de waarde van een punt voor het gerechtelijk jaar 2008-2009 van 24,28 euro naar 26,91 euro. Sindsdien hanteert de FOD Justitie voor het ramen van het benodigde budget de richtlijn dat de waarde van een punt niet onder de 25 euro mag zakken. Voor het laatst afgesloten gerechtelijk jaar was de waarde van een punt 25,39 euro.

Année judiciaire <i>Gerechtelijk jaar</i>	Valeur du point <i>Waarde van punt</i>	% hausse <i>% groei</i>
2005-2006	24,22	0,00
2006-2007	24,28	0,25
2007-2008	24,28	0,00
2008-2009	26,91	10,83
2009-2010	25,39	-5,65

Source: SPF Justice / Bron: FOD Justitie

Depuis 2005 (loi-programme du 27 décembre 2005), un subside séparé (allocation de base 12 56 11 3446) est prévu pour l'intervention dans les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique (art. 508/19bis Code judiciaire). Il se monte à 8,108 % de l'enveloppe destinée aux paiements.

Sinds 2005 (programmawet van 27 december 2005) is er een aparte subsidie (basisallocatie 12 56 11 3446) voorzien voor de tussenkomst in de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor gerechtelijke bijstand (art. 508/19bis Ger.W.). Deze bedraagt 8,108 % van de enveloppe voor de betalingen.

Année budgétaire <i>Begrotings jaar</i>	Budget (euros) <i>Budget (euro)</i>	Aperçu des dépenses allouées pour l'indemnisation des frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique (en euros et par année judiciaire) <i>Overzicht van de uitgaven voor de vergoeding van de kosten voor de organisatie van de bureaus voor gerechtelijke bijstand (in euro per gerechtelijk jaar)</i>		% hausse % groei
2007	3 603 000	2005-2006	3 776 000	7,95
2008	4 396 000	2006-2007	4 268 000	13,03
2009	4 476 000	2007-2008	4 396 000	3,00
2010	5 597 000	2008-2009	5 517 000	25,50
2011	5 597 000	2009-2010	5 597 000	1,45

Source: budget, SPF Justice / Bron: begroting, FOD Justitie

3.2 Conséquences financières de la proposition

Sur la base du nombre total de points de l'année judiciaire 2009-2010, un budget de 81 804 263,4 euros (30 euros x 2 726 808,78 points) serait nécessaire pour l'octroi d'une valeur fixe du point de 30 euros. Il s'agit de 13 782 263,4 euros de plus que le montant prévu au budget de 2011, ce qui représente une augmentation d'environ 20 %. Complémentairement, en vertu de la réglementation actuelle, il faut encore prévoir un montant de 6 632 689,7 euros pour l'organisation des bureaux d'aide juridique (8,108 % x 81 804 263,4 euros), soit une augmentation de 1 035 689,7 euros par rapport au budget 2011.

La proposition de loi prévoit l'entrée en vigueur des dispositions au 1^{er} janvier 2012. Il est difficile d'estimer quelle sera l'évolution du nombre d'affaires et, partant, du nombre de points les prochaines années. Ce chiffre dépendra de plusieurs facteurs, entre autres la situation socio-économique, le recours croissant à la justice, l'évolution du nombre de réfugiés, ... qui ont un impact sur le nombre de personnes pouvant prétendre à une aide juridique de deuxième ligne gratuite. Élément plus important encore, l'entrée en vigueur de la législation Salduz au 1^{er} janvier 2012 entraînera une augmentation du nombre de dossiers à traiter et de prestations à fournir.

Indépendamment de la législation Salduz, il n'est pas injustifié de tenir compte, sur la base de l'évolution des années écoulées, pour le court et moyen terme, d'une augmentation annuelle moyenne du nombre de points de 8,72 % (cf. ci-dessus).

3.2 Financiële gevolgen van het voorstel

Op basis van het totaal aantal punten van het gerechtelijk jaar 2009-2010 zou er voor het toekennen van een vaste waarde per punt van 30 euro, een budget van 81 804 263,4 euro nodig zijn (30 euro x 2 726 808,78 punten). Dit is 13 782 263,4 euro meer dan het bedrag dat voorzien was op de begroting van 2011 en betekent een stijging van ongeveer 20 %. Bijkomend moet er volgens de huidige regelgeving nog een bedrag van 6 632 689,7 euro voorzien worden voor de organisatie van de bureaus voor gerechtelijke bijstand (8,108 % x 81 804 263,4 euro). Dit is een toename met 1 035 689,7 euro ten opzichte van begroting 2011.

Het wetsvoorstel voorziet een inwerkingtreding van de bepalingen op 1 januari 2012. Het is moeilijk in te schatten wat de evolutie van het aantal zaken en dus het aantal punten in de komende jaren zal zijn. Dit hangt van meerdere factoren af. Ondermeer de sociaal - economische situatie, het toenemend beroep op Justitie, de evolutie van het aantal vluchtelingen, ... hebben een impact op het aantal personen dat aanspraak kan maken op kosteloze juridische tweedelijnsbijstand. Nog belangrijker, zal de inwerkingtreding van de Salduz-wetgeving op 1 januari 2012 leiden tot een stijging van het aantal te behandelen dossiers en te leveren prestaties.

Los van de Salduz-wetgeving is het niet onredelijk, op basis van de evoluties van de voorbije jaren, voor de korte tot middellange termijn rekening te houden met een gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal punten met 8,72 % (zie hoger).

Année judiciaire <i>Gerechtelijk jaar</i>	Points (sur la base d'une augmentation annuelle de 8,72 %) <i>Punten (op basis van een jaarlijkse groei van 8,72 %)</i>	Année budgétaire <i>Begrotings- jaar</i>	Budget estimé (30 euros/point) <i>Geraamd budget (30 euro/punt)</i>	% hausse par rapport au budget 2011 <i>% stijging tov budget 2011</i>	Frais consacrés à l'organisation (8,108 %) <i>Kosten voor orga- nisatie (8,108 %)</i>	Total <i>Totaal</i>
2009-2010	2 726 808,78	2011	81 804 263,40	20,26	6 632 689,68	88 436 953,08
2010-2011	2 964 586,51	2012	88 937 595,17	30,75	7 211 060,22	96 148 655,38
2011-2012	3 223 098,45	2013	96 692 953,47	42,15	7 839 864,67	104 532 818,13
2012-2013	3 504 152,63	2014	105 124 579,01	54,54	8 523 500,87	113 648 079,88

Sur la base de 30 euros/point, il en résulte que le budget nécessaire augmentera de près de 55 % à l'horizon de l'année budgétaire 2014 par rapport au budget de 2011 et il s'agira d'une hausse de 20 % par rapport au budget escompté en 2014 sur la base d'une valeur de point de 25 euros.

Ces calculs ne tiennent pas compte de l'évolution de l'index à long terme, étant donné que son évolution n'est pas connue.

Il n'est pas possible de chiffrer avec précision l'impact de la législation Salduz à l'heure actuelle. Le nombre d'affaires supplémentaires et les frais supplémentaires pour l'organisation, de traducteurs/interprètes, etc. ne sont pas encore connus. En outre, le nombre de points par intervention Salduz fait encore l'objet de négociations.

Op basis van 30 euro/punt betekent dit dat het benodigde budget tegen begrotingsjaar 2014 met bijna 55 % zal moeten toenemen ten opzichte van het budget van 2011. Ten opzichte van het verwachte budget in 2014 op basis van een waarde per punt van 25 euro, gaat het om een stijging van 20 %.

Vermits de evolutie van de index op lange termijn niet bekend is, werd er bij deze berekeningen geen rekening mee gehouden.

Wat de impact van de Salduz-wetgeving zal zijn, is op dit moment niet nauwkeurig te becijferen. Het aantal bijkomende zaken en ook de bijkomende kosten voor organisatie, vertalers/tolken, enzovoort zijn nog onbekend. Voorts wordt er nog onderhandeld over het aantal punten per Salduz-tussenkomsst.