

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 janvier 2013

PROPOSITION DE LOI

instituant
un Fonds d'aide de deuxième ligne

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Document précédent:

Doc 53 **2100/ (2011/2012):**
001: Proposition de loi de Mme De Wit et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 januari 2013

WETSVOORSTEL

tot oprichting van
een Fonds voor de tweedelijnsbijstand

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaand document:

Doc 53 **2100/ (2011/2012):**
001: Wetsvoorstel van mevrouw De Wit c.s.

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		
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones		
LDD	:	Lijst Dedecker		
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie		

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
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)	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:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i> 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>Bestellingen:</i> Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be	

Avis de la Cour des comptes

Adopté en assemblée générale
du 23 janvier 2013

1. Demande d'avis

Conformément à l'article 79, alinéa premier, du règlement de la Chambre des représentants, le président de la Chambre, M. Flahaut, a, par lettre du 13 décembre 2012, demandé à la Cour de rendre un avis sur la proposition de loi instituant un Fonds d'aide de deuxième ligne, déposée par Mmes Sophie De Wit, Sarah Smeyers et Kristien Van Vaerenbergh et par M. Koenraad Degroote (Doc. n° 53 2100/001).

D'après la lettre, la commission de la Justice de la Chambre souhaite que la Cour rédige une note contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qui résulteraient de l'adoption éventuelle de la proposition de loi.

2. Proposition de loi

La proposition de loi prévoit la création d'un Fonds d'aide de deuxième ligne auquel les personnes condamnées à une peine criminelle ou correctionnelle doivent verser une contribution de 20 euros. Après majoration avec les décimes additionnels sur les amendes pénales, ce montant s'élèvera dans la pratique à 120 euros.

L'objectif des auteurs est d'éviter que le contribuable soit le seul à supporter le coût croissant de l'aide juridique.

La contribution ne devra être fournie qu'après le recouvrement des frais de justice et le versement de la contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (dénommé ci-après Fonds d'aide aux victimes), mais avant la perception des amendes pénales.

D'après les auteurs de la proposition de loi, ce Fonds réaliserait environ 19 millions d'euros de recettes en 2012.

3. Commentaire et analyse

3.1. Avis antérieurs de la Cour

La Cour a remis à la Chambre deux avis sur l'aide juridique de deuxième ligne. L'avis du 7 septembre 2011 concernait les conséquences budgétaires de la proposition de loi modifiant le code judiciaire et visant à instaurer une indemnisation fixe

Advies van het Rekenhof

Goedgekeurd in de algemene vergadering
van 23 januari 2013

1. Vraag om advies

Overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de heer Flahaut, Voorzitter van de Kamer, per brief van 13 december 2012, het advies van het Rekenhof gevraagd met betrekking tot het wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de tweedelijnsbijstand, ingediend door mevrouw Sophie De Wit, mevrouw Sarah Smeyers, mevrouw Kristien Van Vaerenbergh en de heer Koenraad Degroote (Doc. nr. 53 2100/001).

Volgens de brief wenst de Kamercommissie voor Justitie dat het Rekenhof een nota opstelt met een raming van de nieuwe uitgaven of de minderontvangsten ingevolge de eventuele aanname van het wetsvoorstel.

2. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe te voorzien in een Fonds voor de tweedelijnsbijstand waarin veroordeelden tot een criminele of een correctionele straf, een bijdrage van 20 euro moeten storten. Na verhoging met de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten wordt dit in de praktijk 120 euro.

De bedoeling van de indieners is te vermijden dat alleen de belastingbetaler instaat voor de stijgende kosten van de rechtsbijstand.

De bijdrage zal moeten worden geleverd na de invordering van de gerechtskosten en van de bijdrage aan het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna fonds voor slachtofferhulp genoemd), maar vóór de invordering van de strafrechtelijke geldboeten.

Volgens de indieners van het wetsvoorstel zou dit Fonds voor het begrotingsjaar 2012 ongeveer 19 miljoen euro ontvangsten realiseren.

3. Bespreking en analyse

3.1. Vorige adviezen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft twee adviezen over de juridische tweedelijnsbijstand aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers bezorgd. Het advies van 7 september 2011 handelde over de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel tot wijziging van

des avocats de l'aide juridique de deuxième ligne (Doc. n° 53 0454/001). Son avis du 23 novembre 2011 portait sur les mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne.

3.2. Situation actuelle

L'article 508/19 du code judiciaire, inséré par la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, 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 ministre¹. La valeur d'un point est égale au montant total des indemnités inscrites à l'allocation de base 12.56.11.34.45 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 six dernières années budgétaires. Tous les crédits prévus au budget ont été entièrement épuisés. Ils indemnisent chaque fois les prestations de l'année judiciaire précédente. Dans le budget 2012, les crédits ont été calculés sur la base d'une indemnité de 26,91 euros par point pour les prestations fournies en 2010 et 2011. La ministre de la Justice a déclaré que ces efforts seraient, dans la mesure du possible, poursuivis malgré la situation budgétaire extrêmement précaire².

¹ 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 Note de politique générale Justice, 27 décembre 2012, DOC 53 2586/027, p.15.

het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding voor de advocaten van de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand (Doc. Nr. 53 0454/001). Zijn advies van 23 november 2011 handelde over de financiering- en controlemechanismen van de juridische tweedelijnsbijstand.

3.2. Huidige situatie

Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd door de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand 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 goedgekeurd¹. De waarde van één punt is gelijk aan het totale bedrag van de vergoedingen ingeschreven op basisallocatie 12.56.11.34.45 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 zes begrotingsjaren. Alle in de begroting voorziene kredieten werden telkens volledig uitgeput. Deze vergoeden telkens de prestaties van het voorafgaande gerechtelijk jaar. In de begroting voor 2012 werden de kredieten afgestemd op een vergoeding van 26,91 euro per punt voor de prestaties voor de jaren 2010 en 2011. De minister van Justitie verklaarde dat deze inspanningen, ondanks de budgettaire uitermate moeilijke periode, zoveel mogelijk zullen worden voortgezet².

¹ 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.

² Algemene beleidsnota Justitie, 27 december 2012, DOC 53 2586/027, p.15

Tableau 1: Aperçu des dépenses allouées pour l'indemnisation d'avocats par année budgétaire (en euros)

Année / Jaar	Engagements / Vastleggingen	% croissance / % groei	Ordonnancements / Ordonnanceringen	% croissance / % groei
2007	50.057.000		46.570.999,93	
2008	54.220.000	8,3	52.640.999,98	13
2009	55.197.000	1,8	56.491.981,83	7,3
2010	68.022.000	23,2	67.045.000,00	18,6
2011	68.022.000	0	68.022.000,00	1,5
2012	78.933.000	16	78.933.000,00	16

Source: Cour des comptes

Pour l'année budgétaire 2013, l'administration a estimé le surcoût à 15,2 millions d'euros par rapport à 2012, et ce en raison d'une nouvelle progression de l'aide juridique dans le cadre de la loi Salduz et de la révision du système de points relatif à l'aide de deuxième ligne. Cependant, le budget 2013 contient un crédit de 70,8 millions d'euros, ce qui représente une diminution de 8,9 millions d'euros ou 10,30 % par rapport à l'année budgétaire 2012. La Cour des comptes a souligné dans ses commentaires sur le budget 2013 que les crédits budgétaires prévus pourraient être insuffisants pour supporter intégralement les coûts de l'aide juridique de deuxième ligne et ceux de la législation Salduz³.

La ministre de la Justice a précisé que la diminution des crédits s'inscrivait dans le cadre de la réforme prévue du système de l'aide juridique. La ministre a annoncé dans sa note de politique générale qu'elle soumettrait au contrôle budgétaire 2013 les propositions de réforme de l'aide de deuxième ligne, telles que l'instauration éventuelle d'un ticket modérateur, la révision de la nomenclature, etc., accompagnées des éventuelles implications budgétaires⁴. Des propositions d'adaptation de la législation Salduz seront aussi examinées⁵.

3.3. Incidence financière de la proposition

3.3.1. Estimation des recettes

Les 19 millions d'euros prévus dans la proposition de loi comme recettes potentielles du nouveau Fonds d'aide de deuxième ligne se basent sur les estimations budgétaires du Fonds d'aide aux victimes. Dans le budget 2011 (estimations),

³ Cour des comptes, Commentaires et observations sur les projets de budget de l'État 2013, p.32.

⁴ Note de politique générale Justice, 27 décembre 2012, DOC 53 2586/027, p.15.

⁵ Le rapport final du service de la politique criminelle sur la mise en œuvre de la loi Salduz est attendu pour la mi-février 2013.

Tabel 1: overzicht van de uitgaven voor de vergoeding van advocaten per begrotingsjaar (in euro)

Année / Jaar	Engagements / Vastleggingen	% croissance / % groei	Ordonnancements / Ordonnanceringen	% croissance / % groei
2007	50.057.000		46.570.999,93	
2008	54.220.000	8,3	52.640.999,98	13
2009	55.197.000	1,8	56.491.981,83	7,3
2010	68.022.000	23,2	67.045.000,00	18,6
2011	68.022.000	0	68.022.000,00	1,5
2012	78.933.000	16	78.933.000,00	16

Bron: Rekenhof

Voor het begrotingsjaar 2013 raamde de administratie, omwille van een verdere toename van de juridische bijstand voor Salduz en de herziening van het puntensysteem voor tweedelijsbijstand, de meerkosten ten opzichte van 2012 op 15,2 miljoen euro. De begroting voor het jaar 2013 bevat evenwel een krediet van 70,8 MIO euro, hetzij een vermindering met 8,9 miljoen euro of 10,30 % ten opzichte van het begrotingsjaar 2012. Het Rekenhof wees er in zijn commentaar bij de begroting 2013 op dat de voorziene begrotingskredieten mogelijkerwijze ontoereikend zullen zijn om de kosten m.b.t. de tweedelijsbijstand en de Salduzwetgeving volledig te kunnen dragen³.

De minister van Justitie plaatste de daling van de kredieten in het kader van de in het vooruitzicht gestelde hervorming van het systeem van de rechtsbijstand. De minister kondigde in haar beleidsbrief aan dat zij de voorstellen van hervormingen in de tweedelijsbijstand, zoals een mogelijke invoering van een remgeld, de herziening van de nomenclatuur enz., samen met de eventuele budgettaire implicaties bij de begrotingscontrole 2013 zal voorleggen⁴. Ook voorstellen tot aanpassing van de Salduzwetgeving zullen in overweging worden genomen⁵.

3.3. Financiële gevolgen van het voorstel

3.3.1. Raming van de ontvangsten

De 19 miljoen euro waarin het wetsvoorstel voorziet als potentiële ontvangsten voor het nieuwe Fonds tweedelijsbijstand, zijn gebaseerd op de begrotingsramingen voor het Fonds voor slachtofferhulp. In de begroting 2011 (ramingen)

³ Rekenhof, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting 2013, p.32.

⁴ Algemene beleidsnota Justitie, 27 december 2012, DOC 53 2586/027, p.15.

⁵ Het eindrapport van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid over de implementatie van de Salduz-wet wordt verwacht tegen midden februari 2013.

les recettes du Fonds d'aide aux victimes ont été estimées à 22.934.000 euros⁶.

La Cour souligne que, dans la pratique, les recettes du Fonds d'aide de deuxième ligne seront inférieures au montant estimé de 19 millions d'euros. Ces dernières années, les recettes réelles du Fonds d'aide aux victimes sont inférieures aux prévisions budgétaires. Ces recettes ont atteint leur maximum en 2010 avec un montant de 20,8 millions d'euros et diminuent depuis lors. Pour 2012, le budget prévoyait plus de 25 millions d'euros de recettes, mais les recettes réelles sont estimées à 17,5 millions d'euros. Le budget 2013 prévoit 17.580.000 euros de recettes⁷. La diminution des revenus du fonds est attribuée à l'insolvabilité croissante des débiteurs. Concernant le non-paiement, il est souligné aussi que la peine d'emprisonnement subsidiaire n'est pas exécutée⁸.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des recettes réalisées du Fonds d'aide aux victimes depuis 2006. La Cour attire l'attention sur le fait que les recettes du Fonds d'aide aux victimes, tout comme les amendes pénales, ne sont pas comptabilisées (jusqu'à présent) sur la base des créances mais sur une base de caisse. Cela signifie que ces montants sont imputés pendant l'année de perception, alors qu'ils concernent des condamnations prononcées les années précédentes. Ce traitement comptable entrave toute estimation précise des recettes, qui est effectuée sur la base de cette analyse des tendances.

werden de ontvangsten van het Fonds voor slachtofferhulp geraamd op 22.934.000 miljoen euro⁶.

Het Rekenhof merkt op dat de ontvangsten van het Fonds voor tweedelijsbijstand in de praktijk lager zullen liggen dan de geraamde 19 miljoen euro. De reële ontvangsten van het Fonds voor slachtofferhulp vallen de laatste jaren lager uit dan de begrotingsramingen. Deze ontvangsten bereikten hun maximum in 2010 met een bedrag van 20,8 miljoen euro en dalen sindsdien. Voor 2012 voorzagt de begroting in ruim 25 miljoen euro ontvangsten, maar de reële ontvangsten worden geschat op 17,5 miljoen euro. De begroting 2013 voorziet in 17.580.000 euro aan ontvangsten⁷. De daling van de ontvangsten van het fonds wordt geweten aan de groeiende insolvabiliteit van de schuldenaars. Voor de niet-betaling wordt ook gewezen op de niet-uitvoering van de vervangende gevangenisstraf⁸.

Onderstaande tabel 2 overziet de gerealiseerde ontvangsten van het Fonds slachtofferhulp sinds 2006. Het Rekenhof wijst erop dat de ontvangsten van het Fonds slachtofferhulp, zoals de strafrechtelijke boetes (tot nu toe), niet op vorderingsbasis, maar op kasbasis worden geboekt. Dit betekent dat ze worden aangerekend in het jaar van ontvangst, ook al hebben ze betrekking op veroordelingen die in voorgaande jaren werden uitgesproken. Deze boekhoudkundige verwerking bemoeilijkt een accurate raming van de ontvangsten, die op basis van deze trendanalyse gebeurt.

⁶ Les 120 euros prévus pour le nouveau Fonds d'aide de deuxième ligne représentent 80 % de la contribution de 150 euros au Fonds d'aide aux victimes (80 % de 22.934.000 euros donnent 18.347.200 euros).

⁷ Chambre des représentants de Belgique, Projet de loi contenant le budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2013, 18 décembre 2012, Doc 53 2521/001, p. 290.

⁸ Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, L'exécution des peines patrimoniales, Bruxelles, février 2007, p. 19.

Question n° 282 du 24 juillet 2008, Bulletin des questions et réponses, Chambre, n° 28, p. 7205.

⁶ De 120 euro voor het nieuwe fonds tweedelijsbijstand maakt 80 % uit van de bijdrage van 150 euro voor het fonds slachtofferhulp (80 % van 22.934.000 miljoen euro geeft 18.347.200 miljoen euro).

⁷ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende de Middelenbegroting voor het jaar 2013, 18 december 2012, Doc 53 2521/001, p. 290.

⁸ Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen, Brussel, februari 2007, p. 19.

Vraag nr. 282 van 24/07/2008, vraag en Antwoord, Kamer, nr. 28, p. 7205.

Tableau 2: Aperçu des recettes réalisées du Fonds d'aide aux victimes par année budgétaire (en euros)

Année budgétaire	Réalisation	Évolution
2006	12 828 000 €	
2007	15 738 000 €	23 %
2008	17 302 000 €	10 %
2009	18 903 000 €	9 %
2010	20 878 000 €	10 %
2011	19 379 731 €	- 7 %
2012	17 524 000 € (recettes présumées)	-10 %

Source: Cour des comptes et budget des voies et moyens de l'année 2013

Si les chiffres réalisés du Fonds d'aide aux victimes sont appliqués proportionnellement (80 % de 17,5 millions d'euros) aux recettes hypothétiques du Fonds d'aide de deuxième ligne, les recettes de 2012 s'élèveraient à 14 millions d'euros et non à 19 millions comme annoncé dans la proposition de loi.

En outre, les manquements et les retards constatés dans les paiements des amendes pénales et des contributions au Fonds d'aide aux victimes impliquent également que, dans la phase de lancement, le nouveau Fonds d'aide de deuxième ligne devra compter sur des recettes inférieures au montant théorique escompté sur la base du nombre de condamnations (voir le point 3.3.2).

Enfin, il faut aussi tenir compte de l'ordre des paiements prévu: les contributions au Fonds d'aide de deuxième ligne passent après le paiement des frais de justice et de la contribution au Fonds d'aide aux victimes, mais avant le versement des amendes pénales. En d'autres termes, les contributions au nouveau Fonds d'aide de deuxième ligne seront peut-être perçues avec un retard supplémentaire par rapport aux contributions au Fonds d'aide aux victimes.

3.3.2. Recouvrement des contributions

Par analogie avec le Fonds d'aide aux victimes, la proposition de loi prévoit la création d'un fonds organique pour lequel le SPF Finances procède au recouvrement des contributions selon les règles applicables au recouvrement des amendes pénales (article 3).

L'audit précédent de la Cour des comptes avait relevé l'existence de problèmes épineux au niveau de la perception

Tabel 2: overzicht van de gerealiseerde ontvangsten van het fonds voor slachtofferhulp per begrotingsjaar (in euro)

Begrotingsjaar	Realisatie	Evolutie
2006	12 828 000 €	
2007	15 738 000 €	23 %
2008	17 302 000 €	10 %
2009	18 903 000 €	9 %
2010	20 878 000 €	10 %
2011	19 379 731 €	- 7 %
2012	17 524 000 € (vermoedelijke ontvangsten)	-10 %

Bron: Rekenhof en Middelengroting voor het jaar 2013

Indien de gerealiseerde cijfers van het Fonds slachtofferhulp proportioneel (80 % van 17,5 miljoen euro) worden doorgetrokken naar de hypothetische ontvangsten van het Fonds voor tweedelijnsbijstand, geeft dit voor het jaar 2012 een bedrag van 14 miljoen euro in de plaats van de in het wetsvoorstel vooropgestelde 19 miljoen euro.

Daarnaast impliceren de vastgestelde gebreken en vertragingen in de betalingen van de strafrechtelijke boetes en de bijdragen voor het Fonds slachtofferhulp dat ook het nieuwe Fonds voor tweedelijnsbijstand in de opstartfase op minder ontvangsten zal kunnen rekenen dan wat theoretisch op basis van aantal veroordelingen kan worden verwacht (zie punt 3.3.2).

Tenslotte moet ook rekening worden gehouden met de voorziene rangorde van de betalingen, waarbij de bijdragen voor het Fonds voor tweedelijnsbijstand na de betaling voor de gerechtskosten en het Fonds voor slachtofferhulp maar vóór de betaling van de strafrechtelijke boetes komen. Dit betekent dat de bijdragen voor het nieuwe Fonds voor tweedelijnsbijstand mogelijks met bijkomende vertraging t.o.v. de bijdragen voor het Fonds slachtofferhulp zullen worden geïnd.

3.3.2. Invordering van de bijdragen

Het wetsvoorstel voorziet naar analogie met het Fonds slachtofferhulp in de oprichting van een organiek fonds waarbij de FOD Financiën instaat voor van de invordering van de bijdragen volgens de regels van toepassing op de invordering van de strafrechtelijke geldboetes (art.3).

Voorgaand onderzoek van het Rekenhof wees op hardnekkige problemen bij de inning en de invordering van de

et du recouvrement des amendes pénales et des contributions y afférentes⁹. Les constatations de la Cour démontraient le faible rendement du recouvrement des amendes pénales. Le processus d'exécution était peu efficace et lent. Le recouvrement n'était pas effectué de manière uniforme.

Les gouvernements successifs ont pris des initiatives pour y remédier¹⁰. Le projet "Stimer", le système intégré pour la perception et le recouvrement au profit de plusieurs entités du SPF Finances, est souvent cité comme solution parce qu'il permet un suivi (intégré) centralisé des divers montants à recouvrer¹¹. Ce projet a cependant enregistré un retard important et n'est pas encore totalement opérationnel pour le moment.

3.3.3. Utilisation d'un fonds organique

Par dérogation au principe d'universalité du budget, une loi organique peut créer un fonds budgétaire en affectant certaines recettes du budget des voies et moyens à des dépenses, dont la loi organique définit l'objet (article 62 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral).

Alors que, dans le commentaire des articles (article 2), la proposition de loi renvoie à la possibilité de couvrir le surcoût engendré par la loi Salduz en matière d'aide juridique, le texte de l'article 2 de la proposition de loi prévoit que les recettes de ce fonds sont utilisées pour "financer les rétributions des avocats chargés de l'aide juridique".

En cas de création du Fonds organique d'aide de deuxième ligne, la Cour des comptes recommande de l'intégrer dans le programme budgétaire "Aide juridique" de la section 12 Justice du budget général des dépenses de l'État. En reprenant les crédits variables du Fonds d'aide de deuxième ligne à côté des allocations de base ordinaires qui prévoient des enveloppes de financement pour l'aide de deuxième ligne (AB 56.11.34.41.45 et AB 56.11.34.41.46), l'aperçu global des crédits disponibles est maintenu, ce qui bénéficie à la transparence du budget. La note justificative du programme pourra mentionner l'ensemble des moyens destinés à l'aide juridique.

⁹ Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, L'exécution des peines patrimoniales, Bruxelles, février 2007.

¹⁰ Par exemple: l'introduction de la saisie-arrière exécution simplifiée pour accélérer et optimiser la perception des sommes dues à un coût aussi faible que possible (article 299 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses).

¹¹ Comme le module "Amendes pénales" prévu dépendait du module transversal "Perception et recouvrement", qui reprend notamment les aspects comptables, l'analyse et le développement du module "Amendes pénales" ont pris du retard.

strafrechtelijke boetes en de bijbehorende bijdragen⁹. De vaststellingen van het Rekenhof toonden het geringe rendement van de invordering van de strafrechtelijke boetes aan. De tenuitvoerlegging verliep weinig doeltreffend en traag. De invordering gebeurde niet op uniforme wijze.

De opeenvolgende regeringen namen initiatieven om hieraan te verhelpen¹⁰. Vaak werd het "Stimerproject", het geïntegreerde systeem voor de inning en invordering ten behoeve van meerdere entiteiten binnen de FOD Financiën, als oplossing naar voren geschoven omdat het een gecentraliseerde (geïntegreerde) opvolging van de diverse in te vorderen bedragen mogelijk maakt¹¹. Dit project liep evenwel aanzienlijke vertraging op en is momenteel nog niet volledig operationeel.

3.3.3. Gebruik van een organiek fonds

Een organieke wet kan een begrotingsfonds oprichten waarbij, in afwijking van het principe van de algemeenheid van de begroting, ontvangsten op de rijksmiddelenbegroting worden toegewezen voor uitgaven, waarvan de organieke wet het voorwerp vaststelt (art. 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat).

Waar het wetsvoorstel in de artikelsgewijze toelichting (art. 2) verwijst naar de mogelijkheid de meerkost van de Salduz wetgeving op het vlak van rechtsbijstand te dekken, bepaalt de tekst (art. 2) van het wetsvoorstel dat de opbrengsten van dit fonds worden gebruikt voor 'de financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met rechtsbijstand'.

In geval van oprichting van het organiek Fonds voor de tweedelijsbijstand beveelt het Rekenhof aan het op te nemen in het begrotingsprogramma 'Gerechtelijke bijstand' van sectie 12 Justitie van de Algemene Uitgavenbegroting van de staat. Door de variabele kredieten van het Fonds voor de tweedelijsbijstand op te nemen naast de gewone basisallocaties die voorzien in een enveloppenfinanciering voor de tweedelijsbijstand (b.a. 56.11.34.41.45 en b.a. 56.11.34.41.46), blijft het globale overzicht van de beschikbare kredieten behouden, wat de transparantie van de begroting ten goede komt. De verantwoordingsnota van het programma kan dan alle middelen vermelden die de doelstelling van de gerechtelijke bijstand ondersteunen.

⁹ Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen, Brussel, februari 2007.

¹⁰ Bijvoorbeeld: de invoering van het vereenvoudigd uitvoerend beslag om de inning van de verschuldigde sommen te versnellen en te optimaliseren tegen zo laag mogelijke kosten (Artikel 299 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen).

¹¹ Doordat de voorziene module "Penale Boetes" afhankelijk was van de transversale module "Inning en invordering" waar o.a. de boekhoudkundige aspecten aan bod komen, liep de analyse en de ontwikkeling van de module 'penale boetes' vertraging op.

4. Conclusion

La Cour des comptes souligne que le flux financier de recettes du nouveau Fonds d'aide de deuxième ligne sera, dans la pratique, inférieur au montant théorique escompté sur la base du nombre de condamnations. Le recouvrement des contributions prévues au Fonds d'aide de deuxième ligne par le SPF Finances sera caractérisé par les mêmes limites et retards que le processus de recouvrement des amendes pénales, sur lequel il est basé. Les prévisions budgétaires reprises dans la proposition de loi doivent être revues à la baisse.

4. Conclusie

Het Rekenhof wijst erop dat de financiële stroom van ontvangsten voor het nieuwe Fonds voor de tweedelijnsbijstand in de praktijk lager zal uitvallen dan wat theoretisch mag worden verwacht op basis van het aantal veroordelingen. De invordering van de voorziene bijdragen voor het Fonds voor de tweedelijnsbijstand door de FOD Financiën zal worden gekenmerkt door dezelfde beperkingen en vertragingen als het invorderingsproces van de strafrechtelijke boetes, waarop het is geënt. De budgettaire prognose zoals opgenomen in het wetsvoorstel, moet naar beneden worden bijgesteld.