

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 juni 2015

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
1 augustus 1985 houdende fiscale en andere
bepalingen, wat de hulp aan slachtoffers
van opzettelijke gewelddaden betreft**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 54 **0670/ (2014/2015):**

001: Wetsvoorstel van de heer Goffin c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 juin 2015

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 1^{er} août 1985
portant des mesures fiscales et autres,
concernant l'aide aux victimes d'actes
intentionnels de violence**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 54 **0670/ (2014/2015):**

001: Proposition de loi de M. Goffin et consorts.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

1. Vraag om advies

In zijn brief van 25 maart 2015 heeft de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers een vraag om advies overgezonden aan het Rekenhof die op 19 maart 2015 werd geformuleerd door de Commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Die vraag, ingediend op grond van artikel 79, 1^o lid, van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, beoogt van het Rekenhof een raming te verkrijgen van de nieuwe uitgaven of ontvangsten-daling die de goedkeuring van een nieuw wetsvoorstel met zich zou meebrengen.

Dat wetsvoorstel (Doc 54 0670/001) werd op 27 november 2014 ingediend door de heren Ph. Goffin, D. Ducarme, R. Miller en G. Foret. Het beoogt het toepassingsgebied van de wet die voorziet in financiële hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, uit te breiden door wijziging van de artikelen 31, 31*bis*, 33 en 36 van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen. Die wijzigingen betreffen in het bijzonder het volgende:

— de familieleden, tot en met de tweede graad, van een persoon die als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad aan een ongeneeslijk lijkende ziekte lijdt, blijvend ongeschikt is tot het verrichten van persoonlijke arbeid, het gebruik van een orgaan volledig heeft verloren of zwaar verminkt is, of personen die met hem of haar in duurzaam gezinsverband samenleefden, toestaan financiële hulp te genieten (artikel 31);

— toestaan dat hoofdhulp wordt toegekend vóór bij wege van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing over de strafvordering uitspraak is gedaan, als de opzettelijke gewelddaad de rechtstreekse oorzaak is van het overlijden van het slachtoffer, van een ongeneeslijk lijkende ziekte, van een blijvende ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid, van het volledige verlies van het gebruik van een orgaan of van een zware verminking (artikel 31*bis*);

— de bovengrens van 62 000 euro voor hoofdhulp schrappen door de toekenning toe te staan van de volledige vergoeding van de door een opzettelijke gewelddaad veroorzaakte schade, als die daad de rechtstreekse oorzaak is van het overlijden van het slachtoffer, van een ongeneeslijk lijkende ziekte, van een blijvende ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid, van het volledige verlies van het gebruik van een orgaan of van een zware verminking (artikel 33);

— in het raam van noodhulp steeds dringendheid veronderstellen en de bovengrens van 15 000 euro, waarin is voorzien voor noodhulp, schrappen wanneer de opzettelijke gewelddaad de rechtstreekse oorzaak is van het overlijden van het slachtoffer, van een ongeneeslijk lijkende ziekte, van een blijvende ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid, van het volledige verlies van het gebruik van een orgaan of van een zware verminking (artikel 36).

1. Demande d'avis

Dans une lettre datée du 25 mars 2015, le président de la Chambre des représentants a transmis à la Cour des comptes une demande d'avis formulée le 19 mars 2015 par la commission de la Justice de la Chambre des représentants. Cette demande, introduite en vertu de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants, vise à obtenir de la Cour des comptes une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qu'engendrerait l'adoption d'une proposition de loi.

Cette proposition de loi (Doc 54 0670/001) a été déposée le 27 novembre 2014 par MM. Ph. Goffin, D. Ducarme, R. Miller et G. Foret. Elle vise à étendre le champ d'application de la loi accordant une aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence, en modifiant les articles 31, 31*bis*, 33 et 36 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres. Ces modifications ont pour objet précis:

— de permettre aux parents, jusqu'au deuxième degré inclus, d'une personne dont la maladie paraissant incurable, l'incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou la mutilation grave est la suite directe d'un acte intentionnel de violence, de bénéficier d'une aide financière, ou aux personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec elle (article 31);

— d'autoriser l'octroi d'une aide principale avant qu'il ait été statué sur l'action publique par une décision coulée en force de chose jugée, si l'acte intentionnel de violence a directement causé la mort de la victime, une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou une mutilation grave (article 31*bis*);

— de supprimer le plafond de 62 000 euros de l'aide principale, en autorisant l'octroi de la réparation intégrale des dommages causés par un acte intentionnel de violence, si celui-ci a directement causé la mort de la victime, une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou une mutilation grave (article 33);

— dans le cadre de l'aide d'urgence, de toujours présumer l'urgence et de supprimer le plafond de 15 000 euros prévu pour l'aide d'urgence, lorsque l'acte intentionnel de violence a directement causé la mort de la victime, une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou une mutilation grave (article 36).

2. Context

2.1 Reglementaire grondslag

De staatshulp aan slachtoffers van opzettelijke geweld-daden en aan occasionele redders wordt geregeld bij de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen.

De huidige staatshulp bestaat uit drie soorten hulp, die beantwoorden aan specifieke toekenningsvoorwaarden en -modaliteiten:

— Noodhulp wordt toegekend zonder dat het einde van het onderzoek en van de gerechtelijke procedure wordt afgewacht, wanneer elke vertraging bij de toekenning van de hulp de verzoeker een ernstig nadeel kan berokkenen, gelet op zijn financiële situatie. Ze wordt per schadegeval en per verzoeker toegekend voor schade boven 500 euro en bedraagt maximaal 15 000 euro;

— Hoofdhulp wordt toegekend aan het einde van het politieonderzoek of van de strafrechtelijke procedure, per schadegeval en per verzoeker, voor schade boven 500 euro en ze bedraagt maximaal 62 000 euro;

— Aanvullende hulp wordt toegekend wanneer het nadeel aanzienlijk is toegenomen na de toekenning van de hoofdhulp. Die aanvullende hulp wordt toegekend binnen de voor hoofdhulp vastgelegde grenzen, verlaagd met de bedragen die reeds werden toegekend in het raam van de hoofd- en noodhulp.

De commissie die is belast met de toekenning van die hulp werd door de wet aangesteld; haar werking werd bepaald door een koninklijk besluit van 18 december 1986. Dat voorziet erin dat de commissie zes kamers omvat, die elk uit drie leden bestaan. Elke kamer wordt bijgestaan door een secretaris of een adjunct-secretaris, gewoon of plaatsvervangend. Artikel 30 van de wet verduidelijkt dat de personeelsformatie van het secretariaat van de commissie ten minste uit veertien personen moet bestaan.

De hulp die wordt overgemaakt aan de slachtoffers is afkomstig van een Fonds dat wordt gestijfd aan de hand van de bijdrage die wordt gestort door elke persoon die wordt veroordeeld tot een criminele of correctionele hoofdstraf. De FOD Financiën zorgt voor de invordering van die bedragen, volgens de regels van toepassing op de invordering van de penale boeten. De ingevorderde sommen worden driemaandelijks overgemaakt aan het Fonds.

Artikel 39 van de wet van 1985 voorziet erin dat de Staat voor het bedrag van de toegekende hulp in de rechten van het slachtoffer treedt tegen de dader of de burgerlijk aansprakelijke partij. Hetzelfde artikel bepaalt dat de Staat de volledige of gedeeltelijke terugbetaling van de toegekende hulp kan vorderen in drie gevallen:

— wanneer het slachtoffer schadeloosstelling verkrijgt, nadat de hulp werd betaald;

2. Contexte

2.1 Base réglementaire

L'aide de l'État aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels est régie par la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

L'aide actuelle de l'État consiste en trois types d'aide, répondant à des conditions et à des modalités d'octroi spécifiques:

— L'aide d'urgence est octroyée sans attendre la fin de l'instruction et de la procédure judiciaire, lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide pourrait causer au requérant un préjudice important, vu sa situation financière. Elle est octroyée par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limitée à un montant de 15 000 euros;

— L'aide principale est octroyée, au terme de l'enquête de police ou de la procédure pénale, par cas et par requérant, pour un dommage excédant 500 euros et est limitée à 62 000 euros;

— L'aide complémentaire est accordée lorsque le dommage s'est aggravé de façon notable après l'octroi de l'aide principale. Ce complément d'aide est accordé dans les limites des seuils prévus pour l'aide principale, diminués des montants déjà octroyés dans le cadre de l'aide principale et de l'aide d'urgence.

La Commission chargée de l'octroi de cette aide a été instituée par la loi; son fonctionnement a été établi par un arrêté royal du 18 décembre 1986. Celui-ci prévoit que la Commission comprend six chambres, se composant chacune de trois membres. Chaque chambre est assistée par un secrétaire ou un secrétaire adjoint, effectif ou suppléant. L'article 30 de la loi précise que l'effectif du secrétariat de la Commission ne peut être inférieur à quatorze personnes.

L'aide versée aux victimes est issue d'un Fonds alimenté par la contribution versée par chaque personne condamnée à une peine principale criminelle ou correctionnelle. Le SPF Finances procède au recouvrement de ces montants, selon les règles applicables au recouvrement des amendes pénales. Les sommes recouvrées sont versées trimestriellement au Fonds.

L'article 39 de la loi de 1985 prévoit une subrogation par l'État, à concurrence du montant de l'aide accordée, aux droits de la victime contre l'auteur ou le civilement responsable. Le même article énonce que l'État peut exiger le remboursement partiel ou total de l'aide accordée dans trois cas:

— lorsque la victime obtient une réparation de son préjudice, postérieurement au paiement de l'aide;

— in het geval van valse of onvolledige verklaringen van de verzoeker;

— wanneer, na een betaling van noodhulp, een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing de volledige of gedeeltelijke verantwoordelijkheid bij het slachtoffer legt.

De werkingskosten van de commissie en van het secretariaat zijn echter ten laste van het budget van de FOD Justitie.

2.2 Statistische elementen

Volgens de door de commissie verstrekte informatie werden 1 273 nieuwe dossiers bij haar ingediend in 2014. Tijdens datzelfde jaar deed de commissie een uitspraak over 1 265 dossiers. Over ongeveer 2 300 dossiers was nog geen beslissing genomen. Een procedure voor hoofdhulp kan evenwel een termijn van meer dan een jaar vereisen, gelet op de te verzamelen informatie.

Op 31 december 2014 bedroeg het saldo van het Fonds 92 273 128,54 euro aan vastleggingskredieten en 94 132 176,69 euro aan vereffeningskredieten. De ontvangsten van het Fonds bedroegen 26 284 085,68 euro in 2014, en de door de commissie toegekende hulp bedroeg om en bij de 9 288 000 euro.

De commissie wijst erop dat de behandelde dossiers voornamelijk hoofdhulp betreffen (ongeveer 93 %), nu en dan noodhulp (tussen 5 en 6 %) en zelden aanvullende hulp.

De commissie schetst hieronder het aantal begunstigden van hoofdhulp aan de hand van de grootte van het toegekende bedrag:

Aantal begunstigden	
12	62 000 euro
17	50 000 euro tot 61 999 euro
52	30 000 euro tot 49 999 euro
54	20 000 euro tot 29 999 euro
185	10 000 euro tot 19 999 euro
190	5 000 euro tot 9 999 euro
304	1 000 euro tot 4 999 euro
46	minder dan 1 000 euro

Bron: Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders

In mei 2015 bestond het secretariaat van de commissie uit 14 personen, wat overeenstemde met 13,3 voltijdse equivalenten (VTE), oftewel amper het door de wet bepaalde minimum. Bovendien verdeelt het hoofd van de dienst, die werd meegesteld bij die voltijdse effectieven, zijn werktijd evenwel over zijn voornoemde functie en de functie die hij uitoefent bij het Centrum voor Arbitrage inzake Seksueel Misbruik.

— en cas de fausses déclarations ou d'omissions du requérant;

— lorsque, à la suite du paiement d'une aide d'urgence, une décision de justice coulée en force de chose jugée met tout ou partie de la responsabilité à la charge de la victime.

Par contre, les frais de fonctionnement de la Commission et du secrétariat sont à charge du budget du SPF Justice.

2.2 Éléments statistiques

Selon les informations fournies par la Commission, 1 273 nouveaux dossiers ont été introduits auprès de la Commission en 2014. Durant cette même année, la Commission s'est prononcée sur 1 265 dossiers. Environ 2 300 dossiers n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision. Une procédure d'aide principale peut toutefois nécessiter un délai de plus d'un an compte tenu des informations à réunir.

Le solde du Fonds s'élève au 31 décembre 2014 à 92 273 128,54 euros en crédits d'engagement et à 94 132 176,69 euros en crédits de liquidation. Les recettes du Fonds se sont élevées en 2014 à 26 284 085,68 euros et l'aide octroyée par la Commission est de l'ordre de 9 288 000 euros.

La Commission indique que les dossiers traités concernent principalement l'aide principale (à hauteur d'environ 93 %), accessoirement l'aide d'urgence (entre 5 et 6 %) et de manière marginale, l'aide complémentaire.

La Commission identifie comme suit le nombre de bénéficiaires de l'aide principale, au regard de l'ordre de grandeur du montant octroyé:

Nombre de bénéficiaires	
12	62 000 euros
17	50 000 euros à 61 999 euros
52	30 000 euros à 49 999 euros
54	20 000 euros à 29 999 euros
185	10 000 euros à 19 999 euros
190	5 000 euros à 9 999 euros
304	1 000 euros à 4 999 euros
46	inférieur à 1 000 euros

Source: Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels

En mai 2015, le secrétariat de la Commission était composé de 14 personnes, correspondant à 13,3 équivalents temps plein (ETP), soit à peine le minimum prévu par la loi. En outre, le chef du service, inclus dans ces effectifs à temps plein, partage toutefois son temps de travail avec la fonction qu'il exerce au Centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels.

3. Budgettaire impact

3.1. Voorgaande audits van het Rekenhof

Na een eerste audit die werd gepubliceerd in september 2000 en die de financiële hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden betrof, heeft het Rekenhof in december 2002 een opvolgingsaudit gepubliceerd. Daarbij had het Rekenhof vastgesteld dat een abnormaal grote achterstand was opgebouwd en dat de termijnen die nodig zijn voor de toekenning van noodhulp nog zodanig waren verslechterd dat ze bijna even lang waren als die voor hoofdhulp.

Bij die opvolgingsaudit had het Rekenhof zich uitgesproken over plannen omtrent de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 1985, en had het geconcludeerd dat zonder een voorstel dat de toekenningstermijnen voor hulp aanzienlijk zou verkorten, en zonder de waarborg dat vooraf in voldoende middelen zou worden voorzien voor de werking van de commissie, elke uitbreiding van het toepassingsgebied langere termijnen en een grotere achterstand tot gevolg zou kunnen hebben. Gelet op de dossiers die eind 2014 in behandeling waren en de beperkte middelen van het secretariaat van de commissie, zijn die principes nog steeds actueel.

3.2 Budgettaire beschikbare middelen

Het bedrag van de bijdrage die strafrechtelijk veroordeelde personen in het Fonds storten, werd verhoogd in 2005¹ en steeg van 10 naar 25 euro, te vermeerderen met de opdecimen waarin de wet van 5 maart 1952 voorziet. Die worden regelmatig verhoogd. De laatste stijging dateert van 1 januari 2012 en brengt het totaalbedrag van de bijdrage op 150 euro per veroordeling.

Sindsdien bedragen de jaarlijkse ontvangsten waarmee het Fonds wordt gestijfd, meer dan twee keer zoveel als alle hulp die in het raam van de wet van 1985 wordt gestort. Het huidige saldo van het Fonds en het stijvingsmechanisme ervan staan de uitbreiding van het toepassingsveld van de wet niet in de weg op financieel vlak.

Het Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders is een begrotingsfonds (de ontvangsten worden bestemd voor welbepaalde uitgaven). De uitgaven worden geboekt ten laste van variabele kredieten waarvan het bedrag in principe gelijk is aan de som van de ontvangsten van het jaar en van het van voorgaande jaren overgedragen saldo.

Als men de beschikbare middelen van het Fonds en het niveau van de jaarlijkse ontvangsten in de hand kan houden, bieden ze de mogelijkheid het aantal tussenkomsten ten laste van het Fonds te verhogen of het voordeel ervan te vergroten.

Wegens budgettaire redenen omvat de algemene uitgavenbegroting evenwel niet te overschrijden "administratieve

¹ Koninklijk besluit van 31 oktober 2005 tot wijziging van het artikel 29, tweede lid van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, overeenkomstig de bepalingen van dat lid.

3. Incidence budgétaire

3.1 Audits antérieurs de la Cour des comptes

Après avoir réalisé un premier audit, publié en septembre 2000, sur l'aide financière de l'État aux victimes d'actes intentionnels de violence, la Cour des comptes a publié en décembre 2002, un audit de suivi. À cette occasion, la Cour avait constaté qu'un arriéré anormal s'était constitué et que les délais nécessaires à l'octroi d'une aide d'urgence s'étaient encore détériorés au point d'être similaires à ceux d'une aide à titre principal.

À l'occasion de cet audit de suivi, la Cour des comptes s'était prononcée sur des projets d'extension du champ d'application de la loi de 1985 et avait conclu qu'en l'absence de proposition de nature à abréger sensiblement les délais d'octroi d'une aide, et sans garantie que des moyens suffisants seront préalablement mis en place pour le fonctionnement de la Commission, toute extension du champ d'application pourrait provoquer un accroissement des délais et une augmentation de l'arriéré. Compte tenu des dossiers en cours de traitement à la fin de 2014 et des moyens limités du secrétariat de la Commission, ces principes restent d'actualité.

3.2 Disponible budgétaire

Le montant de la contribution que les personnes condamnées pénalement versent au Fonds a fait l'objet en 2005¹ d'une augmentation, passant de 10 à 25 euros, qui doit être majoré des décimes additionnels prévus par la loi du 5 mars 1952. Ceux-ci sont régulièrement soumis à une augmentation. La dernière augmentation, datant du 1^{er} janvier 2012, porte le montant total de la contribution à 150 euros par condamnation.

Depuis lors, les recettes annuelles qui alimentent le Fonds sont plus de deux fois supérieures à l'aide totale versée dans le cadre de la loi de 1985. Le solde actuel du Fonds et le mécanisme d'alimentation de celui-ci ne font pas obstacle sur le plan financier à l'extension du champ d'application de la loi.

Le Fonds pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels est un fonds budgétaire (les recettes sont affectées à des dépenses déterminées). Les dépenses sont imputées à charge de crédits variables dont le montant est en principe la somme des recettes de l'année et du solde reporté des années antérieures.

Sous réserve d'en maîtriser l'ampleur, le disponible du Fonds et le niveau des recettes annuelles offrent la possibilité de majorer les interventions à charge du Fonds ou d'en étendre le bénéfice.

Toutefois, pour des raisons budgétaires, le budget général des dépenses comprend des "plafonds administratifs" à ne

¹ Arrêté royal du 31 octobre 2005 modifiant, conformément aux dispositions de celle-ci, l'article 29 al.2 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

bovengrenzen”, die overeenstemmen met het bedrag van de uitgavenramingen op die variabele kredieten. Die bovengrens, momenteel vastgelegd op 12 000 000 euro, volstaat. Zij zal echter moeten worden verhoogd, indien voorliggend wetsvoorstel wordt aangenomen.

3.3 Kosten van de voorgestelde wijzigingen

Het staat vast dat het wetsvoorstel de uitgaven van het Fonds zal doen stijgen, maar zijn budgettaire impact kan moeilijk nauwkeurig worden geëvalueerd, aangezien daarvoor parameters moeten worden gebruikt die, vanwege hun aard, niet bekend zijn bij de administratie.

De wijziging die wordt aangebracht in artikel 31 van de wet van 1985 illustreert die moeilijkheid. Het aantal familieleden, tot en met de tweede graad, van een persoon die als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad aan een ongeneeslijk lijkende ziekte lijdt, blijvend ongeschikt is tot het verrichten van persoonlijke arbeid, het gebruik van een orgaan volledig heeft verloren of zwaar verminkt is, of het aantal personen die met hem of haar in duurzaam gezinsverband samenleefden, die de commissie mogelijks om hulp zouden verzoeken, kan niet op een betrouwbare manier worden bepaald.

Artikel 33 verduidelijkt dat het bedrag van de door de commissie toegekende hulp naar billijkheid wordt bepaald. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een volledige schadevergoeding te verkrijgen voor de opgelopen schade, als de opzettelijke gewelddaad de rechtstreekse oorzaak is van het overlijden van het slachtoffer, van een ongeneeslijk lijkende ziekte, van een blijvende ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid, van het volledige verlies van het gebruik van een orgaan of van een zware verminking. Zoals de commissie benadrukt in haar advies aan de Kamer van volksvertegenwoordigers², verandert die wijziging de aard van de tussenkomst van het Fonds fundamenteel, en zal ze nopen tot de volledige berekening van de opgelopen schade.

Wat de wijzigingen betreft in de artikelen 33 en 36 van de wet, die bedoeld zijn om de vastgelegde bovengrenzen voor nood- en hoofdhulp in sommige gevallen te schrappen, stelt het Rekenhof vast dat een verhoging van de bovengrenzen voor hoofdhulp in 2014 29 begunstigten zou hebben betroffen (die voor 50 000 euro of meer aan hoofdhulp hebben ontvangen), oftewel 3,37 % van de begunstigten. Dat percentage wijst op een mogelijke impact van het wetsvoorstel op een beperkt aantal begunstigten.

De mogelijkheid om een onbeperkte schadevergoeding toe te kennen zal de commissie echter confronteren met het probleem van de bepaling van het werkelijke bedrag van sommige schadegevallen, die vandaag worden beperkt door de wettelijke bovengrenzen. Bovenop de moeilijkheid die de goedkeuring van een dergelijke beslissing kan inhouden voor

pas dépasser, lesquels correspondent au montant des estimations de dépenses sur ces crédits variables. Ce plafond, actuellement fixé à 12 000 000 euros, est suffisant. Il devra toutefois être revu à la hausse si cette proposition de loi était adoptée.

3.3 Coûts des modifications proposées

S'il est certain que la proposition de loi majorera les dépenses du Fonds, son incidence budgétaire est difficilement évaluable avec précision, dans la mesure où elle nécessite l'utilisation de paramètres qui, par nature, sont inconnus de l'administration.

La modification apportée à l'article 31 de la loi de 1985 illustre cette difficulté. Le nombre de parents, jusqu'au deuxième degré inclus, d'une personne dont la maladie paraissant incurable, l'incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou la mutilation grave est la suite directe d'un acte intentionnel de violence, ou de personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec elle, susceptibles de requérir une aide de la Commission ne peut être déterminé avec fiabilité.

L'article 33 précise que le montant de l'aide octroyée par la Commission est fixé en équité. La proposition de loi prévoit la possibilité d'obtenir la réparation intégrale des dommages subis si l'acte intentionnel de violence a directement causé la mort de la victime, une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou une mutilation grave. Ainsi que le souligne la Commission, dans son avis à la Chambre des représentants², cette modification introduit un changement fondamental de la nature de l'intervention du Fonds et nécessitera de chiffrer intégralement les dommages subis.

En ce qui concerne les modifications apportées aux articles 33 et 36 de la loi, visant à supprimer, dans certaines situations, les plafonds prévus pour l'aide d'urgence et l'aide principale, la Cour des comptes constate qu'une augmentation du plafond de l'aide principale aurait concerné, en 2014, 29 bénéficiaires (qui ont obtenu une aide principale supérieure ou égale à 50 000 euros), soit 3,37 % des bénéficiaires. Ce pourcentage traduit une incidence potentielle de la proposition de loi sur un nombre limité de bénéficiaires.

Cependant, la possibilité d'octroyer un dédommagement illimité confrontera la Commission au problème de la détermination du montant réel de certains dommages, aujourd'hui circonscrits par le plafond légal. Au-delà de la difficulté que peut représenter pour la Commission l'adoption d'une telle décision, chiffrer le dommage moral subi par une victime

² Cf. Nota van de commissie van 17 april 2015 betreffende het wetsvoorstel 670 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen.

² Cf. Note de la Commission datée du 17 avril 2015 concernant la proposition de loi 670 modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

de commissie, kan de berekening van de morele schade die een slachtoffer heeft geleden, volgens de aard van de geweldsdaden die het heeft ondergaan, een niet te verwaarlozen impact hebben op de beschikbare kredieten.

Volgens het Rekenhof zou het budgettaire risico beter onder controle kunnen worden gehouden als de wettelijke bovengrenzen voor hoofd- en noodhulp zouden worden verhoogd, of zelfs verdubbeld, eerder dan geschrapt.

De wijziging in artikel 31*bis* van de wet van 1985 geeft aanleiding tot vele bedenkingen. Naast de opmerkingen waar de commissie zelf op wijst, waaronder de niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel, waarop de door de wet van 1 augustus 1985 ingevoerde structuur van de slachtofferhulp rust, haalt het Rekenhof zes elementen aan.

1. De filosofiewijziging van de wet zou een grotere werklast voor de commissie en haar secretariaat met zich brengen. De commissie zou zich immers niet langer kunnen baseren op het dossier van de gerechtelijke procedure om de vragen om hoofdhelp te onderzoeken en om er de schade van te ramen. Ze zou, zoals ze momenteel doet voor de noodhulp, het dossier moeten aanmaken, deskundigenonderzoeken moeten vragen en het bedrag van de hulp moeten ramen. De toepassing van het wetsvoorstel zou bijgevolg vereisen dat het personeelsbestand van de commissie wordt uitgebreid, en dat ze meer middelen en bevoegdheden krijgt.

2. Voor zover de commissie zich zou moeten uitspreken voor de afronding van het onderzoek of voor de uitspraak van het strafrechtelijke vonnis, en dat enkel op basis van de verklaring van het slachtoffer, zal het risico op fraude of valse verklaringen groter zijn. Wat de noodhulp betreft, worden de risico's in verband met die tussenkomst momenteel onder controle gehouden door het begrensde bedrag van de hulp, het beperkte aantal vragen om noodhulp en de recuperatiemogelijkheden waarin artikel 39 van de wet voorziet. Dat onderzoek transponeren naar de hoofdhelp, die het grootste deel van de ingediende aanvragen betreft en waarbij het om grotere bedragen gaat, zou vereisen dat de nodige onderzoeksmiddelen worden toegekend aan de commissie, teneinde de grondslag en de wettigheid van de aanvragen te verifiëren en het risico op fraude of valse aanvragen onder controle te houden. Om ervoor te zorgen dat de commissie haar oordeel kan baseren op andere bronnen dan enkel de verklaring van de aanvrager, zou ze moeten kunnen beschikken over een door de gerechtelijke autoriteiten samengesteld dossier.

3. De toekenning van hoofdhelp, vóór de afronding van het onderzoek of de uitspraak van het strafrechtelijke vonnis, zal vereisen dat een procedure voor volledige of gedeeltelijke terugbetaling van de hoofdhelp wordt uitgewerkt, wanneer de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing de verantwoordelijkheid volledig of gedeeltelijk bij het slachtoffer legt, in navolging van de toestemming die daartoe verleend wordt door artikel 39, § 4, wat noodhulp betreft.

4. Het is wenselijk om, zodra hoofdhelp zou kunnen worden toegekend vóór over de strafvordering uitspraak is gedaan, zich ervan te vergewissen dat de machtigingen tot terugbetaling van de gestorte hulp, waarin § 2, 3 en 4 van artikel 39 van

peut, selon la nature des actes de violence subis, avoir une incidence non négligeable sur les crédits disponibles.

Pour la Cour des comptes, la maîtrise du risque budgétaire serait plus grande si les plafonds légaux pour l'aide principale et l'aide d'urgence étaient relevés, voire doublés, plutôt que supprimés.

La modification de l'article 31*bis* de la loi de 1985 suscite de nombreuses réserves. Outre les préventions mises en exergue par la Commission elle-même, parmi lesquelles figure le non-respect du principe de subsidiarité qui sous-tend l'architecture de l'aide aux victimes établie par la loi du 1^{er} août 1985, la Cour des comptes relève six éléments.

1. Le changement de philosophie de la loi induirait une charge de travail accrue pour la Commission et son secrétariat. En effet, la Commission ne pourrait plus se baser sur le dossier de la procédure judiciaire pour examiner les demandes d'aide principale et pour en estimer le préjudice. Elle devrait, comme elle fait actuellement pour l'aide d'urgence, constituer le dossier, demander des expertises et estimer le montant de l'aide. L'application de la proposition de loi nécessiterait dès lors un renforcement des effectifs de la Commission et sa dotation en compétences suffisantes.

2. Dans la mesure où la Commission devrait se prononcer préalablement à la clôture de l'instruction ou du jugement pénal et uniquement sur la base de la déclaration de la victime, le risque de fraude ou de fausses déclarations sera plus élevé. Pour l'aide d'urgence actuellement, les risques encourus liés à cette intervention sont maîtrisés par le montant limité de l'aide, le nombre restreint de demandes d'aide d'urgence et les possibilités de récupération prévues à l'article 39 de la loi. La transposition de cet examen à l'aide principale, qui concentre la majorité des demandes introduites et qui concerne des montants supérieurs, nécessiterait d'octroyer à la commission, les moyens d'investigation nécessaires afin de vérifier le fondement et la légitimité des demandes et de maîtriser le risque de fraude ou de fausse déclaration. Pour permettre à la Commission de fonder son jugement sur d'autres sources que la seule déclaration du demandeur, elle devrait pouvoir disposer du dossier constitué par les autorités judiciaires.

3. L'octroi d'une aide principale, antérieurement à la conclusion de l'instruction ou du jugement pénal, nécessitera de prévoir une procédure de remboursement total ou partiel de l'aide principale lorsque la décision de justice coulée en force de chose jugée met tout ou partie de la responsabilité à charge de la victime, à l'instar de l'autorisation accordée par l'article 39, § 4, pour l'aide d'urgence.

4. Dès lors que l'aide principale pourrait être accordée avant qu'il ait été statué sur l'action publique, il convient de s'assurer que les autorisations de remboursement de l'aide versée, prévues par les § 2, 3 et 4 de l'article 39 de la loi,

de wet voorzien, wel degelijk zullen worden geïmplementeerd, wat momenteel niet het geval is.

5. De schadeloosstelling van het slachtoffer vooraleer de rechter uitspraak heeft gedaan, zou het slachtoffer ertoe kunnen aanzetten de -kosteloze- procedure bij de commissie te verkiezen boven de burgerlijke rechtsvordering. Een stijging van het aantal bij de commissie ingediende aanvragen is bijgevolg niet uitgesloten.

6. De voorgestelde wijziging van artikel 31*bis* zou eveneens een daling kunnen teweegbrengen van de budgettaire ontvangsten die verband houden met de subrogatie. Voor zover de hulp zou kunnen worden toegekend zonder dat justitie de identiteit van de dader vaststelt, zouden de aansprakelijke verzekeringen niet tussenkomen als de dader niet gekend is.

4. Conclusies

Noch de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders, noch het Rekenhof is in staat de budgettaire impact van het wetsvoorstel (Doc 54 0670/001) dat een uitbreiding beoogt van het toepassingsgebied van de wet die voorziet in financiële hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, redelijkerwijs in te schatten.

Het Rekenhof stelt vast dat dat wetsvoorstel, als het zou worden goedgekeurd, onmiskenbaar het aantal begunstigden en het bedrag van de tussenkomsten ten laste van het Fonds zou verhogen. De omvang van die stijging kan evenwel niet worden geëvalueerd noch, a fortiori, onder controle worden gehouden.

Net als de commissie stelt het Rekenhof vast dat het wetsvoorstel in veel gevallen de aard wijzigt van de tussenkomst van de commissie, die niet langer hulp zou moeten toekennen die naar billijkheid wordt bepaald, maar een volledige schadevergoeding, zoals meer bepaald blijkt uit het feit dat de momenteel vastgelegde bovengrenzen voor de toekenning van hulp in die gevallen zouden worden geschrapt. Die verandering van de opvatting van hulp aan slachtoffers zal eveneens een stijging teweegbrengen van het aantal aanvragen, wegens de kosteloze procedure bij de commissie.

Naast een budgettaire impact zou de goedkeuring van voorliggend wetsvoorstel een analyse vereisen van de manier waarop de hulp die de Staat zo toekent, kan aansluiten op de strafrechtelijke en burgerlijke procedures voor dezelfde feiten voor de hoven en rechtbanken, evenals een aanzienlijke uitbreiding van de werkingsmiddelen van de commissie.

seront effectivement mises en œuvre, ce qui n'est pas le cas actuellement.

5. Le dédommagement de la victime, préalablement à la décision du juge, pourrait inciter la victime à privilégier la procédure – gratuite – auprès de la Commission au détriment de la procédure civile. Un accroissement du nombre de demandes déposées auprès de la Commission n'est dès lors pas à exclure.

6. La modification de l'article 31*bis*, telle que proposée, pourrait également produire une réduction des recettes budgétaires liées à la subrogation. Dans la mesure où l'aide pourrait être octroyée sans que la justice établisse l'identité de l'auteur, l'intervention des assurances en responsabilité ferait défaut en cas d'absence d'identification de l'auteur.

4. Conclusions

Ni la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, ni la Cour des comptes ne sont en mesure d'estimer raisonnablement l'incidence budgétaire de la proposition de loi (Doc 54 0670/001) visant à étendre le champ d'application de la loi accordant une aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence.

La Cour des comptes constate que, si elle était adoptée, cette proposition de loi augmenterait incontestablement le nombre des bénéficiaires et le montant des interventions à charge du Fonds. L'ampleur de cette augmentation ne peut toutefois être évaluée et, a fortiori, maîtrisée.

De même que la Commission, la Cour des comptes constate que la proposition de loi modifie dans nombre de cas la nature de l'intervention de la Commission, qui ne devrait plus allouer une aide en équité mais un dédommagement intégral, ainsi qu'en témoigne notamment le fait que les plafonds actuellement prévus pour l'octroi d'une aide seraient en ces cas supprimés. Ce changement de conception de l'aide aux victimes provoquera également une augmentation du nombre de demande en raison du caractère gratuit de la procédure devant la Commission.

Outre son incidence budgétaire, l'adoption de cette proposition de loi nécessiterait une analyse de l'articulation de l'aide ainsi allouée par l'État avec les procédures pénales et civiles pour les mêmes faits devant les cours et tribunaux, ainsi qu'un renforcement significatif des moyens de fonctionnement de la Commission.