

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 décembre 2022

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code judiciaire
en ce qui concerne l'octroi d'une assistance
juridique gratuite aux victimes de la traite
des êtres humains ou de certaines formes
aggravées de trafic des êtres humains**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **2568/ (2021/2022)**:
001: Proposition de loi de M. Segers.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 december 2022

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek
wat het toekennen van kosteloze rechtsbijstand
aan slachtoffers van mensenhandel of
bepaalde zwaardere vormen
van mensensmokkel betreft**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **2568/ (2021/2022)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Segers.

08436

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
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 (beigegekleurig papier)



Avis sur l'incidence budgétaire de la proposition de loi n° 55 2568/001¹

1 Demande d'avis

Par lettre du 27 octobre 2022, la présidente de la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence budgétaire éventuelle qui résulterait de l'adoption de la proposition de loi ci-dessous² :

proposition de loi modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'octroi d'une assistance juridique gratuite aux victimes de la traite des êtres humains ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, déposée par M. Ben Segers (DOC 55 2568/001).

2 Proposition de loi : modifications proposées

La proposition de loi vise à octroyer une aide juridique de deuxième ligne gratuite aux victimes de la traite des êtres humains ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains qui se constituent partie civile.

L'aide juridique de deuxième ligne, souvent dénommée *pro deo*, est un système dans lequel les personnes disposant de moyens de subsistance insuffisants pour payer un avocat peuvent faire appel à un avocat payé par les autorités. L'aide de deuxième ligne peut être entièrement gratuite pour les très bas revenus ou partiellement gratuite pour les bas revenus. Dans ce dernier cas, le bénéficiaire doit payer un montant entre 25 et 125 euros. Hormis ce montant, l'aide est à la charge des autorités.

Pour être éligible à l'aide de deuxième ligne, il convient de démontrer que le revenu est inférieur à certains seuils fixés par la loi. Les personnes relevant d'une certaine catégorie, comme les bénéficiaires d'un revenu d'intégration, les détenus ou les demandeurs d'asile, sont, jusqu'à preuve du contraire, présumées ne pas disposer de moyens de subsistance. Cela signifie qu'elles ont droit à l'aide de deuxième ligne, sauf s'il peut être démontré qu'elles disposent de suffisamment de moyens de subsistance pour payer un avocat. L'absence de moyens de subsistance est donc réfragable en ce qui les concerne.

Une catégorie de personnes fait actuellement exception à cette présomption réfragable : les mineurs d'âge, qui peuvent toujours prétendre à l'aide juridique de deuxième ligne, quels que soient leurs moyens de subsistance.

La proposition de loi à l'examen entend ajouter une deuxième exception : les victimes de la traite des êtres humains ou de formes aggravées de trafic des êtres humains qui se constituent partie civile dans une procédure pénale. L'aide de deuxième ligne serait toujours

¹ Approuvé par l'assemblée générale de la Cour des comptes le 07.12 2022.

² Conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

gratuite pour elles, même s'il peut être démontré qu'elles disposent de moyens de subsistance suffisants.

Les conditions d'éligibilité à cette aide de deuxième ligne imposent aux centres d'accueil spécialisés régionaux qui accompagnent ces victimes de leur remettre une déclaration d'accompagnement.

3 Estimation

L'incidence budgétaire de la proposition de loi repose sur deux paramètres : les bénéficiaires supplémentaires créés par la proposition de loi et le coût de l'aide de deuxième ligne pour les parties civiles. Le produit des deux paramètres déterminera l'incidence budgétaire.

3.1 Bénéficiaires supplémentaires

Le groupe des personnes qui n'étaient pas encore éligibles à l'aide de deuxième ligne sur la base de leurs revenus ou du fait qu'elles sont mineures constitue les bénéficiaires supplémentaires.

Depuis le 1^{er} septembre 2022, le seuil de revenus pour bénéficier de l'aide juridique entièrement gratuite est de 1.426 euros net par mois pour les personnes isolées et de 1.717 euros pour les couples. Quant au seuil de revenus pour l'aide juridique partiellement gratuite, il est de 1.717 euros pour les personnes isolées et de 2.007 euros pour les couples. Ces montants sont majorés à raison de 20 % du revenu d'intégration par personne à charge. Ces seuils de revenus seront relevés de 100 euros le 1^{er} septembre 2023.

On peut supposer pour une grande partie des victimes qu'elles ont déjà droit à une aide de deuxième ligne sur base d'un revenu limité ou leur minorité. La proposition de loi créera ainsi uniquement une aide juridique de deuxième ligne supplémentaire pour les personnes ayant un revenu mensuel supérieur au montant mentionné ci-dessus.

D'après Myria (le centre fédéral Migration), 145 victimes de la traite des êtres humains ont intégré un trajet d'accompagnement auprès d'un centre d'accueil spécialisé en 2019³. Il n'y a actuellement pas de chiffres disponibles quant aux revenus des victimes de la traite des êtres humains. Il n'est dès lors pas possible de déterminer l'ampleur du groupe de personnes qui, à la suite de la proposition de loi, auront aussi droit à une aide de deuxième ligne gratuite.

Pour évaluer l'incidence budgétaire, une estimation maximale est dès lors réalisée : on examine l'effet sur le budget si, à la suite de la proposition de loi, chaque personne accompagnée par un centre d'accueil spécialisé se voit octroyer le droit à une aide gratuite dont elle ne bénéficiait pas auparavant. Il s'agit probablement d'une surestimation de

³ Myria n'a pas encore publié de chiffres pour 2021 et 2022. En 2020, 88 victimes avaient rejoint le programme. Ce nombre étant nettement inférieur aux années précédentes, on considère que la crise du coronavirus en est la cause et on fonde les estimations sur les chiffres de 2019.

l'incidence budgétaire réelle, qui sera en réalité inférieure étant donné qu'une partie de ces personnes est déjà éligible à l'aide gratuite en vertu de la réglementation actuelle.

3.2 Coût de l'aide de deuxième ligne

Les avocats qui prêtent assistance via le système d'aide de deuxième ligne ont droit au remboursement de leurs prestations selon une nomenclature des prestations. Cette nomenclature comporte une liste de prestations évaluées en points où un point correspond à une heure de prestation.

La nomenclature prévoit sept points pour l'aide aux personnes qui se constituent partie civile : trois pour la constitution de partie civile auprès du juge d'instruction et quatre pour le tribunal correctionnel en tant que juridiction. Les avocats ont donc droit à une indemnisation de sept heures par bénéficiaire. Sur base de 145 bénéficiaires cela revient à 1.015 (=145x7) points. Les avocats ont également droit à une indemnisation supplémentaire pour chaque prestation de 20 % au titre de frais et débours. L'indemnisation s'élève dès lors à maximum 8,4 points et donc tout au plus à 1.218 points supplémentaires par an pour 145 bénéficiaires (=145 * 8,4).

La valeur d'un point est fixée annuellement dans le cadre d'une concertation entre les ordres des avocats et le ministre de la Justice. Elle est habituellement déterminée par un système d'enveloppe fermée : le budget annuel de l'aide de deuxième ligne est divisé par le total des points. La proposition de loi n'a pas d'incidence budgétaire dans une telle situation. Elle devrait donner lieu à des prestations supplémentaires, mais le budget demeurera identique. La seule conséquence résidera dans une diminution de la valeur d'un point puisque le budget sera divisé par un plus grand nombre de points⁴.

En 2022, la formule ci-dessus n'a pas été appliquée parce que le budget de cette année avait été surestimé⁵. Alors que la valeur d'un point se situait aux alentours de 75 euros depuis 2016, elle atteignait soudain 112,27 euros en 2022 suite au calcul selon la méthode précitée. C'est ce qui a poussé le ministre de la Justice à ne pas suivre cette méthode et à fixer la valeur d'un point à 81,23 euros⁶.

⁴ L'incidence sera néanmoins faible. En 2020, 1.292.268 points ont été prestés au total, pour une valeur de 75,09 euros par point. 1.218 points représentent 0,09 % du total de points en 2020. La valeur d'un point baisserait donc à 75,02 euros.

⁵ L'incidence du relèvement des seuils de revenus a été surestimée, de sorte que le budget a augmenté plus vite que les prestations.

⁶ Arrêté royal du 15 mai 2022 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique. Le montant de 81,23 euros correspond à une indexation du montant de 75 euros, qui n'était plus intervenue depuis 2016.

On peut s'attendre à ce que la méthode de calcul classique ne soit pas appliquée non plus dans le futur. Dans ce cas, il y aura une incidence budgétaire, que la Cour des comptes estime à maximum 98.938,14 euros ($=1.218 \text{ points} \times 81,23 \text{ euros par point}$).

Outre ces prestations, les avocats ont aussi droit à des indemnités de déplacement dans le cadre de leurs prestations. En 2022, le nombre de points relatifs aux déplacements s'élevait à 7,4 % du nombre de points pour les prestations. Chaque point afférent à un déplacement donne droit à une indemnité de 50 euros. Pour 1.218 points, on obtient ainsi un nombre arrondi de 90 points supplémentaires relatifs aux déplacements ($=1.218 \times 0,074$). Le coût des déplacements peut ainsi être estimé à 4.500,00 euros ($=90 \times 50$).

L'estimation de l'incidence budgétaire totale s'élève dès lors à 103.438,10 euros. Comme indiqué ci-avant, il s'agit d'un montant maximum et très probablement d'une surestimation.

4 Conclusion

La proposition de loi aurait une incidence budgétaire de maximum 103.438,10 euros. Ce montant est vraisemblablement fortement surestimé puisqu'en pratique, une partie du public cible aura déjà droit à une aide de deuxième ligne en vertu de la réglementation actuelle. L'incidence budgétaire réelle devrait par conséquent être inférieure.



Advies over de budgettaire impact van wetsvoorstel nr. 55 2568/001¹

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft met een brief van 27 oktober 2022 aan het Rekenhof gevraagd om de mogelijke budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstel als gevolg zou hebben²:

Wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat het toekennen van kosteloze rechtsbijstand aan slachtoffers van mensenhandel of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel betreft, ingediend door de heer Ben Segers (DOC 55 2568/001).

2 Wetsvoorstel: voorgestelde wijzigingen

Het wetsvoorstel heeft als doel het verlenen van kosteloze tweedelijsbijstand aan slachtoffers van mensenhandel of bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel die zich burgerlijke partij stellen.

Tweedelijsbijstand, vaak ook ‘pro deo’ genoemd, is een systeem waarbij personen die te weinig bestaansmiddelen hebben om zelf een advocaat te betalen gebruik kunnen maken van een advocaat die door de overheid betaald wordt. Er is ofwel volledig kosteloze tweedelijsbijstand voor zeer lage inkomens, ofwel gedeeltelijk kosteloze tweedelijsbijstand voor lage inkomens. In dat laatste geval dient de begunstigde zelf een bedrag te betalen tussen de 25 en 125 euro. Na betaling van dit bedrag is de bijstand ten koste van de overheid.

Om in aanmerking te komen voor tweedelijsbijstand moet men aantonen dat het inkomen lager ligt dan door de wet bepaalde grensbedragen. Voor personen in bepaalde categorieën, bv. personen die een leefloon ontvangen, gedetineerden, asielzoekers, etc. wordt een gebrek aan bestaansmiddelen verondersteld, tot het tegendeel bewezen is. Dat wil zeggen dat zij recht hebben op tweedelijsbijstand, tenzij er kan aangetoond worden dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken om zelf een advocaat te betalen. Het gebrek aan bestaansmiddelen voor deze personen is dus weerlegbaar.

Er is momenteel één uitzondering op deze weerlegbaarheid: minderjarigen hebben altijd recht op tweedelijsbijstand, ongeacht hun bestaansmiddelen.

Dit wetsvoorstel wil een tweede uitzondering toevoegen, namelijk slachtoffers van mensenhandel of zwaardere vormen van mensensmokkel die zich burgerlijke partij zouden

¹ Goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 07.12.2022.

² Overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer.



stellen in een strafprocedure. Voor hen zou de tweedelijnsbijstand altijd kosteloos worden, zelfs wanneer kan aangetoond worden dat ze over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

Om in aanmerking te komen voor deze tweedelijnsbijstand dienen de gespecialiseerde gewestelijke opvangcentra die deze slachtoffers begeleiden een verklaring van begeleiding af te leveren.

3 Raming

De budgettaire impact van dit wetsvoorstel wordt bepaald door twee parameters: de extra begunstigden die het wetsvoorstel creëert en de kostprijs van tweedelijnsbijstand voor burgerlijke partijen. Het product van beide parameters resulteert in de budgettaire impact.

3.1 Extra begunstigden

De extra begunstigden zijn die groep van mensen die nog niet in aanmerking kwamen voor tweedelijnsbijstand op basis van hun inkomen of het feit dat ze minderjarig zijn.

Sinds 1 september 2022 ligt het grensbedrag voor kosteloze rechtsbijstand op 1.426 euro, netto per maand, voor een alleenstaande, of 1.717 euro voor een koppel. Voor gedeeltelijke kosteloze bijstand zijn de grensbedragen 1.717 euro voor een alleenstaande en 2.007 euro voor een koppel. Per persoon ten laste stijgt het grensbedrag met 20% van het leefloon. Op 1 september 2023 stijgen deze grensbedragen met 100 euro.

Voor een belangrijk deel van de slachtoffers kan verondersteld worden dat ze al recht hebben op tweedelijnsbijstand omwille van een beperkt inkomen of omdat ze minderjarig zijn. Het wetsvoorstel creëert enkel extra tweedelijnsbijstand voor personen die een hoger maandinkomen hebben dan hierboven vermeld.

Volgens Myria (het Federaal Migratiecentrum) waren er in 2019 145 slachtoffers van mensenhandel in een begeleidingstraject gestapt bij een gespecialiseerd opvangcentrum³. Er zijn op dit moment geen cijfers voorhanden over het inkomen van slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor is het niet mogelijk om te bepalen hoe groot de groep begunstigden is die door dit wetsvoorstel bijkomend recht heeft op kosteloze tweedelijnsbijstand.

Om de budgettaire impact te ramen wordt er daarom een maximale raming gemaakt: de budgettaire impact wanneer elke persoon in begeleiding in de gespecialiseerde opvangcentra door dit wetsvoorstel recht krijgt op kosteloze bijstand waar dit voorheen niet het geval was. Dit is waarschijnlijk een overschatting van de reële budgettaire impact. De budgettaire

³ Myria heeft nog geen cijfers gepubliceerd over 2021 en 2022. In 2020 waren er 88 slachtoffers ingestapt. Aangezien dit aantal fors lager ligt dan de voorgaande jaren, wordt er verondersteld dat dit een gevolg is van de corona-crisis en wordt er daarom geraamd op basis van de cijfers van 2019.



impact zal in werkelijkheid lager liggen, omdat een deel van deze personen al in aanmerking komt voor kosteloze bijstand volgens de bestaande regelgeving.

3.2 Kostprijs tweedelijsbijstand

Advocaten die bijstand verlenen via het systeem van tweedelijsbijstand hebben recht op terugbetaling van prestaties, via een zogenaamde nomenclatuur van de prestaties. Deze nomenclatuur bevat een lijst van prestaties met een bepaalde puntenwaarde, waarbij één punt overeenkomt met één werkuur.

Voor bijstand bij een persoon die zich burgerlijke partij stelt voorziet de nomenclatuur zeven punten: drie punten voor burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter en vier punten bij de correctionele rechtbank. Dat wil zeggen dat advocaten dus recht hebben op zeven vergoede uren per begunstigde. Voor 145 begunstigten komt dit neer op 1.015 ($=145 \cdot 7$) punten. Voor elke prestatie hebben de advocaten ook recht op 20% extra vergoeding, voor de onkosten van hun bijstand. Dat wil zeggen dat het maximum 8,4 punten bedraagt. Voor 145 begunstigten zou dit dus maximaal 1.218 ($=145 \cdot 8,4$) extra punten per jaar betekenen.

De waarde van een punt wordt jaarlijks bepaald in overleg tussen de Ordes van Advocaten en de minister van Justitie. Gewoonlijk wordt de waarde van een punt bepaald door een systeem met gesloten enveloppe: het jaarbudget voor tweedelijsbijstand wordt gedeeld door het totaal aantal punten. In die situatie is er geen budgettaire impact van het wetsvoorstel. Het voorstel zou er toe leiden dat er extra prestaties worden geleverd, maar het budget blijft hetzelfde. Het enige gevolg is dat de waarde van een punt lager zou liggen, omdat het budget wordt gedeeld door een groter totaal aan punten⁴.

In 2022 werd bovenstaande formule echter niet gevolgd, omdat het budget voor 2022 te hoog geraamd was⁵. Waar de waarde van een punt sinds 2016 rond 75 euro schommelde, kwam de berekening via bovenstaande methode in 2022 plots op 112,27 euro te liggen. De minister van Justitie besliste daarom om bovenstaande methode niet te volgen en de waarde van een punt vast te leggen op 81,23 euro⁶.

⁴ De impact zal echter gering zijn. In 2020 werden in totaal 1.292.268 punten gepresteerd, met een waarde van 75,09 euro per punt. 1.218 punten bedraagt 0,09% van het totaal aantal punten in 2020. De waarde van een punt zou dan dalen naar 75,02 euro.

⁵ De impact van het optrekken van de inkomensgrenzen werd overschat, waardoor het budget sneller gestegen is dan de prestaties.

⁶ Koninklijk besluit van 15 mei 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand. Het bedrag van 81,23 euro komt overeen met een indexering van het bedrag van 75 euro, dat sinds 2016 niet geïndexeerd was.



Er kan worden verwacht dat de klassieke berekeningswijze ook de komende jaren niet zal worden gevolgd. In dat geval is er wel een budgettaire impact, die het Rekenhof raamt op maximaal 1.218 punten * 81,23 euro per punt, ofwel 98.938,14 euro.

Naast deze prestaties hebben advocaten ook recht op verplaatsingsvergoedingen in het kader van hun prestaties. In 2022 bedroeg het aantal punten voor verplaatsingen 7,4% van het aantal punten voor prestaties. Elk verplaatsingspunt geeft recht op een vergoeding van 50 euro. Voor 1.218 punten zijn er hierdoor afgerond 90 extra punten ($=1.218 * 0,074$) voor verplaatsingen. De kosten voor verplaatsingen kunnen aldus worden geraamd op 4.500,00 euro ($=90 * 50$).

De totale budgettaire impact kan dus geraamd worden op 103.438,10 euro. Dit is zoals hoger vermeld een maximum en vrijwel zeker een overschatting.

4 Conclusie

Het wetsvoorstel heeft een maximale budgettaire impact van 103.438,10 euro. Dit is wellicht een grote overschatting omdat in de praktijk een deel van het doelpubliek al recht heeft op tweedelijnsbijstand op basis van de bestaande regelgeving. De werkelijke budgettaire impact zal bijgevolg wellicht lager liggen.