DOC 55 **0175/002**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 février 2020

PROPOSITION DE LOI

**améliorant l'accès
à l'aide juridique de deuxième ligne
par l'augmentation
des seuils financiers d'accessibilité**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **0175/ (S.E. 2019)**:
001: Proposition de loi de M. Van Hecke et Mme Khattabi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 februari 2020

WETSVOORSTEL

**tot verbetering van de toegang
tot de juridische tweedelijnsbijstand,
door de ter zake geldende
inkomensmaxima te verhogen**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **0175/ (B.Z. 2019)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Van Hecke en mevrouw Khattabi.

01672

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*
sp.a	:	*socialistische partij anders*
cdH	:	*centre démocrate Humaniste*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
INDEP-ONAFH	:	*Indépendant - Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:		*Afkorting bij de numering van de publicaties:*	
DOC 55 0000/000	*Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*	*DOC 55 0000/000*	*Parlementair document van de 55e 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 vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
PLEN	*Séance plénaire*	*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)*

Cour des comptes

Aide juridique de deuxième ligne

1 Demande d'avis

Dans une lettre datée du 14 novembre 2019, le président de la Chambre des représentants a transmis à la Cour des comptes une demande d'avis formulée le 23 octobre 2019 par la commission de la Justice de la Chambre des représentants. Cette demande, introduite en vertu de l'article 79, alinéa 1er, 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 de propositions de loi.

La proposition de loi (Doc 55 0175/001) *améliorant l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne par l'augmentation des seuils financiers d'accessibilité* a été déposée le 16 juillet 2019 par M. Stefaan Van Hecke et Mme Zakia Khattabi.

La proposition de loi (Doc 55 0463/001) *tendant à garantir par une disposition légale le droit à l'aide juridique de deuxième ligne et à faciliter l'accès à celle-ci en augmentant les seuils d'accès* a été déposée le 1er octobre 2019 par M. Khalil Aouasti et consorts. Ladite proposition a fait l'objet des amendements n°s 1 à 3 (Doc 55 0463/002) déposés le 16 octobre 2019 par MM. Nabil Boukili et Marco Van Hees et des amendements n°s 4 à 11 (Doc 55 0463/003) déposés le 24 octobre 2019 par M. Khalil Aouasti.

Les modifications proposées – dont le détail est présenté au point 3 – visent principalement :

- L'augmentation des plafonds de revenus qui déterminent l'octroi de l'aide juridique totalement ou partiellement gratuite, et l'augmentation de la déduction pour personne à charge qui intervient dans le calcul de revenu ;
- La suppression de la contribution forfaitaire pour les bénéficiaires de l'aide juridique, ainsi que le maintien de la contribution demandée au bénéficiaire de la gratuité partielle et son adaptation suite à l'augmentation des plafonds.

Pour évaluer l'impact budgétaire de ces modifications, la Cour des comptes a sollicité Statbel et le SPF Justice en date du 4 décembre 2019. Les informations nécessaires ont été reçues respectivement le 16 décembre 2019 et le 14 janvier 2020.

La Cour des comptes a remis un avis adopté le 7 septembre 2011 à propos d'une proposition de loi modifiant le Code judiciaire et visant à instaurer une indemnisation fixe des avocats de l'aide juridique de deuxième ligne (Voir Doc 53 0454/005, 9 septembre 2011). Elle a également remis un avis adopté en 2018 à propos d'une proposition de loi visant l'amélioration de l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne par l'augmentation des seuils financiers d'accessibilité (Voir Doc 54 2931/002, 6 août 2018).

2 Contexte

2.1 Base réglementaire

L'aide juridique de deuxième ligne est fournie de manière partiellement ou complètement gratuite et garantit ainsi le droit constitutionnel à l'aide juridique. L'objectif est d'assurer l'accès des personnes démunies au droit et à la justice. Ce droit est inscrit

dans la Constitution (art. 23, 2°) depuis 1993. L'aide juridique de deuxième ligne est accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié ou l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation. Son organisation a été confiée à l'ordre des avocats.

L'aide juridique de deuxième ligne est réglée par le livre III bis du Code judiciaire. Son chapitre IV règle la question de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou entièrement gratuite. L'arrêté royal du 18 décembre 2003 détermine les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire[1].

2.2 Budget de l'aide juridique de seconde ligne

2.2.1 *Mécanisme financier*

L'aide juridique de seconde ligne est l'objet du programme 56/1 au budget général des dépenses. Ledit programme prévoit des moyens à destination de la rétribution des avocats chargés de l'aide juridique et de l'organisation des bureaux d'aide juridique. L'article 508/19 bis du Code judiciaire détermine les moyens de fonctionnement alloués au fonctionnement des bureaux d'aide juridique (8,108% de l'enveloppe des rétributions aux avocats chargés de l'aide juridique).

Les rétributions des avocats sont calculées sur base d'un mécanisme fonctionnant selon un système de points attachés à leurs prestations. Les avocats font rapport au bureau d'aide juridique sur chaque affaire pour laquelle ils ont accompli des prestations. Le bureau d'aide juridique attribue des points aux avocats pour ces prestations selon une nomenclature prévue dans la règlementation[2]. En 2018, le gouvernement a décidé de fixer la valeur du point à 75 euros, moyennant une adaptation des crédits et une révision de la nomenclature des points accordés par type de prestation. Le bâtonnier communique le total des points de son barreau aux Ordre des Barreaux francophones et germanophone et Orde van Vlaamse Balies. À la suite d'un contrôle croisé, les deux Ordres communiquent le total au Ministre de la Justice qui ordonne le paiement de l'indemnité sur base de ce rapport. Le calcul de l'indemnité se fait sur la base de la valeur du point.

---

[1] Modifié successivement par l'arrêté royal du 7 juillet 2006; l'arrêté royal du 26 avril 2007; l'arrêté royal du 31 août 2011; et l'arrêté royal du 3 août 2016 modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire. Les arrêtés modificatifs qui suivent ont principalement trait à des indexations des montants concernés.

[2] Arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

Année judiciaire	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre d'affaires clôturées	198.498	213.675	189.322	193.210
Aide Juridique (Indemnités des avocats)	75.750.000	81.649.598	95.209.000	98.262.318
Valeur du point	26,01	26,01	75	75,09
Source : Données collectées par le SPF Justice auprès de l'OVB et de l'OBFG.				

2.2.2 *Données financières*

Pour accroître les moyens consacrés à l'aide juridique de deuxième ligne, il a été créé un fonds alimenté par des rétributions perçues dans les affaires civiles, pénales et celles devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers[3]. La contribution obligatoire au fonds est fixée à 20 euros[4]. Dans les affaires civiles, le demandeur paie le montant et le tribunal décide quelle partie supporte la charge finale de la contribution. Dans les affaires criminelles, chaque condamné doit payer la contribution. La partie civile doit payer la contribution si elle a pris l'initiative de la procédure, mais que finalement elle perd l'affaire.

Une revalorisation budgétaire du financement de l'aide juridique a été réalisée en 2018, en lien avec la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature des points et la volonté de valoriser le point à 75 euros. Les dépenses totales liées à l'aide juridique sont passées de 82 millions en 2016 à environ 106 millions en 2019.

Aide juridique – Liquidations imputées	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique				
Crédits limitatifs	75.750.000	77.577.918	92.842.000	90.807.000
Fonds	/	4.071.679	2.367.000	7.455.318
Intervention dans les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique				
Crédits limitatifs	6.232.591	6.270.000	7.528.000	7.363.000
Fonds	/	350.149	192.000	604.477
TOTAL	81.982.591	88.269.746	102.929.000	106.229.795
Source : Évolution des dépenses de l'aide juridique et des Bureaux d'aide juridique - Données collectées par le SPF Justice				

[3] Loi du 19 mars 2017 instituant un Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et Arrêté royal portant exécution de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

[4] Des exceptions sont prévues, pour les bénéficiaires de l'aide juridique ou de l'assistance judiciaire, ou encore pour certaines procédures spécifiques en matière de sécurité sociale, de la compétence du tribunal du travail.

3 Modifications introduites par la proposition de loi

3.1 Augmentation des plafonds de revenus et de la déduction pour personne à charge

L'article 508/13 du Code judiciaire précise que l'aide juridique de deuxième ligne peut être partiellement ou entièrement gratuite pour les personnes dont les moyens d'existence sont insuffisants ou pour les personnes y assimilées. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres l'ampleur de ces moyens d'existence, les pièces justificatives à produire et les personnes assimilées à celles dont les moyens d'existence sont insuffisants. Le bureau de l'aide juridique vérifie les conditions de gratuité.

L'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire définit les bénéficiaires de la gratuité totale et partielle. Lors de l'évaluation des conditions, il est pris en considération l'ensemble des moyens d'existence des demandeurs. Pour la détermination des moyens d'existence, il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus de remplacement, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et sa propre et unique habitation[5].

La gratuité totale (article 1er de l'AR du 18.12.03) est accordée pour la personne isolée qui justifie que son revenu mensuel net est inférieur à 1.026 euros. Elle est accordée pour la personne isolée avec personne à charge ou la personne cohabitant avec un conjoint ou avec toute autre personne avec laquelle elle forme un ménage si elle justifie que le revenu mensuel net du ménage est inférieur à 1.317 euros. Pour la détermination du revenu mensuel net, il est tenu compte d'une déduction de 15% du revenu d'intégration par personne à charge. Onze catégories de personnes sont également présumées ne pas disposer des moyens d'existence suffisant en raison de leur situation particulière[6].

---

[5] Article 2 de l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire

[6] Sauf preuve contraire, est présumée être une personne ne bénéficiant pas de moyens d'existence suffisants :

1° le bénéficiaire de sommes payées à titre de revenu d'intégration ou à titre d'aide sociale, sur présentation d'au moins la décision valide du centre public d'aide sociale concerné;

2° le bénéficiaire de sommes payées à titre de revenu garanti aux personnes âgées, sur présentation d'au moins l'attestation annuelle de l'Office national des pensions;

3° le bénéficiaire d'allocations de remplacement de revenus aux handicapés, sur présentation d'au moins la décision du ministre qui a la sécurité sociale dans ses attributions ou du fonctionnaire délégué par lui;

4° la personne qui a à sa charge un enfant bénéficiant de prestations familiales garanties, sur présentation d'au moins l'attestation de l'Agence fédérale pour les allocations familiales (Famifed);

5° le locataire social qui, dans les Régions flamande et de Bruxelles-capitale paie un loyer égal à la moitié du loyer de base ou, qui en Région Wallonne, paie un loyer minimum, sur présentation d'au moins la dernière fiche de calcul du loyer;

6° la personne en détention, sur présentation des documents probants liés au statut de détenu;

7° le prévenu visé par les articles 216quinquies à 216septies du Code d'instruction criminelle;

8° la personne malade mentale en ce qui concerne la procédure prévue dans le cadre de la loi du 26 juin 1990 sur la protection des malades mentaux, sur présentation des documents probants;

- La gratuité partielle (article 2 de l'AR du 18.12.03) est accordée pour la personne isolée qui justifie que son revenu mensuel net se situe entre 1.026 euros et 1.317 euros. Elle est accordée pour la personne isolée avec personne à charge ou la personne cohabitant avec un conjoint ou avec toute autre personne avec laquelle elle forme un ménage si elle justifie que le revenu mensuel net du ménage se situe entre 1.317 euros et 1.607 euros. Pour la détermination du revenu mensuel net, il est tenu compte d'une déduction de 15% du revenu d'intégration par personne à charge.

Les propositions de loi 1 (Doc 55 0175/1) et 2 (Doc 55 0463/001), et les amendements proposés, visent à augmenter les plafonds de revenus qui déterminent l'octroi de l'aide juridique totalement ou partiellement gratuite[7]. Le tableau suivant fait état des différentes propositions. Les propositions de loi proposent également d'augmenter la déduction pour personne à charge dans le calcul de revenu en passant de 15% à 20%.

	Plafond de revenu mensuel net pour aide totalement gratuite		***Plafond de revenu mensuel net pour aide partiellement gratuite***	
	Isolé	***Isolé + personne à charge ou co-habitant avec conjoint***	***Isolé***	***Isolé + personne à charge ou co-habitant avec conjoint***
Situation actuelle (indexé au 22.08.19)	*1.026 euros*	*1.317 euros*	*Entre 1.026 et 1.317 euros*	*Entre 1.317 et 1.607 euros*
Proposition 1 (Doc 55 0175/001)[8]	*1.500 euros*	*2.000 euros[9]*	*Entre 1.500 et 2.000 euros*	*Entre 2.000 et 2.500 euros*
Proposition 2 (Doc 55 0463/001)	*1.526 euros*	*1.817 euros*	*Entre 1.526 et 1.817 euros*	*Entre 1.817 et 2.107 euros*
Amendements 1-3[10] (Doc 55 0463/002)	*1.526 euros*	*2.341 euros*	*Entre 1.526 et 2.341 euros*	*Entre 2.341 et 2.632 euros*
Amendements 4-11 (Doc 55 0463/003)	*1.426 euros*	*1.717 euros*	*Entre 1.426 et 1.717 euros*	*Entre 1.717 et 2.007 euros*

9° l'étranger, pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour ou d'un recours administratif ou juridictionnel contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sur présentation des documents probants;

10° le demandeur d'asile ou la personne qui introduit une demande de statut de personne déplacée, sur présentation des documents probants;

11° la personne surendettée, sur présentation d'une déclaration de sa part selon laquelle le bénéfice de l'assistance judiciaire ou de l'aide juridique de deuxième ligne est sollicité en vue de l'introduction d'une procédure de règlement collectif de dettes.

[7] Ces montants sont adaptés annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, conformément à l'art. 3 de l'arrêté royal du 18 décembre 2003.

[8] La proposition de loi abroge tous les cas de présomptions prévus par l'AR du 18.12.03. Dans le présent avis, lesdits cas ont été maintenus.

[9] Ce seuil est déduit. Il n'est pas expressément repris dans la proposition de loi.

[10] Les amendements 1 à 3 proposent un scénario. Les amendements 4 à 11 reprennent 4 scénarios différents.

	1.326 euros	*1.617 euros*	*Entre 1.326 et 1.617 euros*	*Entre 1.617 et 1.907 euros*
	1.226 euros	*1.517 euros*	*Entre 1.226 et 1.517 euros*	*Entre 1.517 et 1.807 euros*
	1.126 euros	*1.417 euros*	*Entre 1.126 et 1.417 euros*	*Entre 1.417 et 1.707 euros*

3.2 Suppression des contributions forfaitaires et augmentation de la provision due par le bénéficiaire de l'aide partielle

L'article 508/17 du Code judiciaire, en son paragraphe premier, précise que toute désignation d'un avocat donne lieu à la perception par ledit avocat d'une contribution forfaitaire à charge du bénéficiaire. Celui-ci doit en plus s'acquitter d'une contribution forfaitaire par instance pour chaque procédure contentieuse dans laquelle ce dernier l'assiste ou le représente. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des contributions sans qu'il puisse être inférieur à 10 euros et supérieur à 50 euros. Ces montants ont été fixés à 20 euros par désignation d'avocat et à 30 euros par instance pour chaque procédure contentieuse. Par procédure contentieuse, il faut comprendre toute procédure engagée devant les cours et tribunaux de l'Ordre juridictionnel ou la Cour constitutionnelle[11].

L'article 508/17 du Code judiciaire, en son paragraphe second, précise que la personne qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement gratuite s'acquitte d'une contribution dont le montant est fixé en fonction de ses moyens d'existence, en plus de celles visées au paragraphe 1er, excepté dans le cas d'une succession d'avocats.

Le Roi fixe le montant de la contribution en fonction des moyens d'existence. L'arrêté royal du 18 décembre 2003 précise que le montant de la contribution dû par le bénéficiaire de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement gratuite équivaut à la différence entre ses revenus issus des moyens d'existence et les montants des seuils de revenus pour l'accès à l'aide juridique totalement gratuite, sans que ce montant puisse être supérieur à 125 euros et inférieur à 25 euros.

Les propositions de loi visent à la suppression des contributions forfaitaires pour tous les bénéficiaires de l'aide juridique et au maintien de la contribution demandée au bénéficiaire de la gratuité partielle. La proposition 1 (Doc 55 0175/001) propose une augmentation de ces contributions alors que la proposition 2 et les amendements 1-11 les maintiennent en l'état des montants minimum et maximum prévus. La proposition 2 et les amendements 1-11 prévoient également la suppression de l'exemption de la contribution due par le bénéficiaire de l'aide partielle pour les victimes d'actes de violence et les successions d'avocats.

[11] Par exemple, la liquidation devant notaire n'est pas, en soi, une instance dans une procédure contentieuse et ne le devient que lorsqu'elle est introduite devant le tribunal.

	Situation actuelle		Proposition 1 (Doc 55 0175/001)		Proposition 2 (Doc 55 0463/001) et Amendements 1-11	
	Isolé	*Isolé + personne à charge ou cohabitant avec conjoint*	*Isolé*	*Isolé + personne à charge ou cohabitant avec conjoint*	*Isolé*	*Isolé + personne à charge ou cohabitant avec conjoint*
1. Contribution forfaitaire pour les bénéficiaires de l'aide totale et partielle	- 20 euros par désignation d'avocat - 30 euros par instance dans une procédure contentieuse		Gratuité		Gratuité	
2. Contribution due par le bénéficiaire de l'aide partielle	- Différence entre revenus issus des moyens d'existence et montants des seuils de revenus pour l'accès à l'aide juridique totalement gratuite ; - Exception dans les successions d'avocats ; - Le montant ne peut être supérieur à 125 euros et inférieur à 25 euros.		- Différence entre revenus issus des moyens d'existence et montants des seuils de revenus pour l'accès à l'aide juridique totalement gratuite ; - Excepté pour les victimes d'actes de violence ou les successions d'avocats[12] ; - Le montant ne peut être supérieur à 250 euros et inférieur à 25 euros.		- Différence entre revenus issus des moyens d'existence et montants des seuils de revenus pour l'accès à l'aide juridique totalement gratuite ; - Le montant ne peut être supérieur à 125 euros et inférieur à 25 euros.	

4 Calcul

4.1 Hypothèses et méthode de calcul

Pour évaluer l'impact budgétaire de la proposition de loi, deux types de données ont été mobilisées. De manière à estimer l'impact de la proposition de loi sur la population concernée, la base de données EU-SILC 2018 (*Statistics on Income and Living Conditions*) sur les revenus et les conditions de vie a été sollicitée auprès de Statbel. Chaque année, environ 6.000 ménages acceptent de participer à cette enquête réalisée par questionnaire. Le compendium de l'aide juridique 2019 rédigé par les Ordres des barreaux définit les notions de personne isolée, de personne à charge et de cohabitant[13]. S'agissant

[12] *En introduisant cette modification, la proposition 1 abroge, par mégarde, l'article prévoyant les catégories de personnes qui bénéficient d'une présomption de moyens d'existence insuffisants; il a été considéré, dans le présent avis, que ces catégories sont maintenues.*

[13] Le compendium évoque les éléments de définition suivants :

- « La personne isolée est celle qui vit seule. Un parent qui paie une contribution alimentaire pour un enfant dont il n'assume pas l'hébergement principal ou égalitaire est considéré comme une personne isolée. Des époux en instance de séparation, ou des personnes en conflit d'intérêt, même encore domiciliés ensemble, sont, chacun, considérés comme une personne isolée et les revenus de la personne en conflit ne sont pas pris en considération ».
- « La personne isolée avec personne à charge est celle qui assure la subsistance d'une ou de plusieurs autres personnes avec qui elle est domiciliée ou réside et qui ne dispose pas de revenu (sans quoi il s'agirait de cohabitants). Il peut s'agir du parent vivant avec son ou ses enfant(s). La personne à charge peut être l'enfant vivant en kot, le parent en maison de

Cour des comptes

des données utilisées dans le présent avis, le revenu est le revenu disponible total par ménage calculé sur base de l'enquête EU-SILC 2018 duquel sont soustraites les allocations familiales. La notion de cohabitant a été introduite en comptabilisant le nombre d'adultes dans les ménages de plus d'une personne, la catégorie adulte reprenant les personnes de 18 ans au moins.

Du point de vue budgétaire, les données relatives à 2019 ont été utilisées. Elles correspondent aux données statistiques les plus récentes transmises par les Ordres des barreaux au SPF Justice. Les données budgétaires globales ont été utilisées, sans pouvoir introduire de distinction plus précise pour ce qui concerne les montants consacrés à l'aide totale et l'aide partielle. Dans les estimations qui suivent, on considère que la valeur du point à 75,09 euros par point.

4.2 Coût des modifications proposées

Pour évaluer l'impact budgétaire de l'augmentation des plafonds de revenus et de la déduction pour personne à charge, il a été procédé en trois temps :

(1) Évaluation du nombre de bénéficiaires potentiels (nombre de personnes dont les revenus se situent sous les plafonds existant) et détermination du montant de l'aide juridique de seconde ligne dans le dispositif actuel. L'hypothèse principale à l'origine de la présente estimation repose sur le lien de proportionnalité établi entre l'évolution du nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide juridique et l'évolution de la dépense publique. Pour obtenir un niveau plus précis de l'évolution des dépenses, le montant total de l'aide juridique a été réparti entre gratuité totale et gratuité partielle au regard de la répartition des dossiers[14]. Cette opération permet également d'anticiper avec plus de précision l'évolution des contributions dues par les bénéficiaires de l'aide partielle. Dans son précédent avis datant de 2018, la Cour ne disposait pas d'une information suffisamment détaillée permettant ce niveau de précision ;

(2) Évaluation du nombre de bénéficiaires potentiels (nombre de personnes dont les revenus se situent sous les plafonds de la proposition) et détermination du montant de l'aide juridique de seconde ligne dans le cadre des différentes propositions de loi ;

---

repos, la personne détenue. (...) Sont considérés comme « personne à charge » tous ceux dont le nom figure sur le certificat de composition de ménage (à l'exception du demandeur d'aide juridique), qu'ils aient ou non des revenus et quel que soit le montant de ceux-ci. S'ils ont des revenus, ils viendront s'ajouter à ceux du demandeur.

- « La cohabitation est le fait pour deux ou plusieurs personnes de vivre ensemble sous le même toit et de régler principalement en commun les questions ménagères. (...) Une communauté ménagère doit exister (le paiement en commun du loyer fait présumer l'existence d'un ménage, mais la co-signature d'un contrat de bail n'établit pas en soi l'existence d'un ménage). La cohabitation implique la volonté de former un ménage. (...) La cohabitation doit avoir un caractère durable ; au-delà de six mois elle est considérée comme telle, sauf exception ».

[14] Pour l'année judiciaire 2015-2016, l'OVB renseigne que 94,6% des dossiers d'aide juridique concernaient la gratuité totale et 5,4% la gratuité partielle. La même année, les chiffres transmis par l'OBFG font état d'une tendance comparable avec respectivement 92,8% et 7,2% ; cette répartition s'installe d'ailleurs dans le temps autour des 93% et 7% durant les années suivantes. Ainsi, pour permettre la présente estimation, il a été considéré que, dans la situation actuelle, 93% du montant des dépenses d'aide juridique était dédicacé à la gratuité totale et que 7% était consacré à l'aide partielle.

(3) Évaluation de l'évolution des dépenses générées par la proposition de loi. L'hypothèse est que le budget consacré à l'aide juridique de deuxième ligne évolue proportionnellement à l'évolution du nombre de bénéficiaires potentiels.

Deux propositions de loi prévoient la suppression de la contribution forfaitaire pour les bénéficiaires de l'aide totale et partielle. Le présent avis tient systématiquement compte de l'impact de la suppression de la contribution forfaitaire, suite à un arrêt rendu le 21 juin 2018 par la Cour constitutionnelle, laquelle a considéré que l'obligation de payer des contributions forfaitaires à l'avocat constitue un recul significatif dans la protection du droit à l'aide juridique garanti par l'article 23 de la Constitution, qui n'est pas justifié par un motif d'intérêt général. Les contributions forfaitaires, d'application depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 août 2016[15] modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003, ont été qualifiées par la Cour constitutionnelle d'importantes pour des justiciables qui, par hypothèse, n'ont que peu de moyens d'existence. Par conséquent, la Cour constitutionnelle a procédé à l'annulation des dispositions introduisant le mécanisme des contributions forfaitaires introduites dans le Code judiciaire. À titre dérogatoire, elle a maintenu les dispositions annulées pour les contributions déjà perçues dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, rentré son rapport au Bureau d'aide juridique.

Une proposition de loi modifie le montant de la contribution due par les bénéficiaires de l'aide juridique partielle. Pour évaluer, l'impact budgétaire de cette modification, il a été procédé en deux étapes :

(1) En l'absence de données statistiques spécifiques, il est difficile d'estimer l'impact du doublement du montant maximal dont la contribution partielle fait l'objet dans la proposition de loi. Par hypothèse, il est considéré que le doublement du seuil maximal des contributions donnent lieu à un doublement du montant des contributions observées pour la période 2017-2018 ;
(2) Évaluation de l'impact budgétaire sur les dépenses. Il est tenu compte ici de la volonté de maintien de la valeur du point. Les avocats ne pouvant plus bénéficier de cette contribution, le budget alloué à l'aide juridique doit augmenter en conséquence pour assurer le maintien de cette valeur.

4.3 Impacts indirects

Assistance judiciaire
L'arrêté royal du 18 décembre 2003 fixe non seulement les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne, mais également de l'assistance judiciaire[16]. Celle-ci permet à certaines personnes de ne pas payer certains frais de justice, qui sont alors pris en charge par l'État.

---

[15] Arrêté royal du 3 août 2016 modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire

[16] Le Code judiciaire définit, en son article 664, l'assistance judiciaire de la manière suivante: « *L'assistance judiciaire consiste à dispenser, en tout ou en partie, ceux qui ne disposent pas des moyens d'existence nécessaires pour faire face aux frais d'une procédure, même extrajudiciaire, de payer les (droits divers), d'enregistrement, de greffe et d'expédition et les autres dépens qu'elle entraîne. Elle assure aussi aux intéressés la gratuité du ministère des officiers publics et ministériels, dans les conditions ci-après déterminées. Elle permet également aux intéressés de bénéficier de la gratuité de l'assistance d'un conseiller technique lors d'expertises judiciaires* ».

Cour des comptes

En matière d'assistance judiciaire, la reconnaissance de l'éligibilité d'un demandeur de l'assistance judiciaire est conditionnée, pendant un an, à celle du bureau d'aide juridique. Comme l'article 667 §2 et 3 le précise, les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire sont associées à celles de l'octroi de l'assistance juridique de deuxième ligne: « *La décision du bureau d'aide juridique octroyant l'aide juridique de deuxième ligne, partiellement ou entièrement gratuite, constitue la preuve de moyens d'existence insuffisants. Un an après la décision du bureau d'aide juridique, le bureau d'assistance judiciaire ou le juge accordant le bénéfice de l'assistance judiciaire peut vérifier si les conditions d'insuffisance des moyens d'existence sont toujours réunies* ».

Par conséquent, la proposition de modifications vise également l'assistance judiciaire et porte des effets sur le budget des frais de justice. En 2019, selon les chiffres produits par le SPF Justice, ce montant s'élevait à 4.239.474 euros. Pour chacune des propositions, il a été appliqué sur ce montant le coefficient d'accroissement des dépenses lié à l'impact de l'augmentation des plafonds de revenus et de la déduction pour personne à charge.

Bureaux d'aide juridique
L'article 508/19 Bis du Code judiciaire détermine le pourcentage (8,108% de l'enveloppe pour les rétributions) que les barreaux peuvent utiliser en vue du paiement des frais engagés pour l'organisation des bureaux d'aide juridique. En 2019, selon les chiffres produits par le SPF Justice, ce montant s'élevait à 7.967.477euros. Pour chacune des propositions, il a été appliqué sur ce montant le coefficient d'accroissement des dépenses lié à l'impact de l'augmentation des plafonds de revenus et de la déduction pour personne à charge.

5 Impact budgétaire : détail des propositions

La situation actuelle de l'aide juridique fait apparaître la situation suivante :

Situation actuelle : (1) Plafonds de revenus (1026 euros et 1317 euros pour l'aide totalement gratuite; 1026-1317 euros et 1317-1607 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation actuelle	Population sur trouvant sous les seuils actuels	1.520.000
	Aide juridique gratuite et partielle	98.262.318 €
	Contributions de l'aide partielle	- 993.412 €
	Assistance judiciaire	€ 4.239.474 €
	Bureaux d'aide juridique	€ 7.967.477 €
	Dépenses totales	**109.475.857 €**

Cour des comptes

Les propositions et leurs amendements font apparaître les montants de dépenses et les impacts budgétaires annuels suivants :

Proposition 1 (Doc 55 0175/001) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1500 euros et 2000 euros pour l'aide totalement gratuite; 1500-2000 euros et 2000-2500 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 250 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population sur trouvant sous les seuils après proposition	3.503.000
	Aide juridique gratuite et partielle	286.086.932 €
	Contribution de l'aide partielle	- 3.047.009 €
	Assistance judiciaire	12.343.064 €
	Bureaux d'aide juridique	23.197.001 €
	Dépense totale	**318.579.988 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 209.104.131 €**

Proposition 2 (Doc 55 0463/001) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1526 euros et 1817 euros pour l'aide totalement gratuite; 1526-1817 euros et 1817-2107 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population sur trouvant sous les seuils après proposition	2.773.000
	Aide juridique gratuite et partielle	256.176.669 €
	Contribution de l'aide partielle	- 1.264.363 €
	Assistance judiciaire	11.052.602 €
	Bureaux d'aide juridique	20.771.764 €
	Dépense totale	**286.736.673 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 177.260.816 €**

Amendements 1-3 (Doc 55 0463/002) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1526 euros et 2341 euros pour l'aide totalement gratuite; 1526-2341 euros et 2341-2632 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population sur trouvant sous les seuils après proposition	3.891.000

Cour des comptes

	Aide juridique gratuite et partielle	346.720.491 €
	Contribution de l'aide partielle	- 1.680.614 €
	Assistance judiciaire	14.959.066 €
	Bureaux d'aide juridique	28.113.397 €
	Dépense totale	**388.112.340 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 278.636.483 €**

Outre la modification des plafonds de revenus tels que repris en en-tête du tableau, les amendements 1-3 proposent également la suppression des dispositions actuellement prévues à l'art 2 ter de l'AR du 18 décembre 2003 modifié par l'AR du 3 aout 2016[17] qui permet d'apporter la preuve d'une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés. Pour estimer l'impact d'une telle modification complémentaire, il convient de prendre en considération les cas de personnes à l'encontre desquelles il a été fait application de l'art. 2ter de l'AR en les réintroduisant dans la population concernée par les nouveaux seuils[18]. Dans un tel scénario, l'impact sur la dépense publique de la proposition d'amendements 1-3 peut être estimée à 281.862.354 euros, soit à 3.225.872 de plus que la situation présentée dans le tableau précédent. Les amendements 1-3 proposent également d'introduire un 12ème type de présomption à celles prévues à l'art 1 §2 de l'AR du 18 décembre 2003 en faisant entrer la personne bénéficiaire de l'intervention majorée. Cette intervention vise à améliorer l'accès aux soins de santé via, notamment, une diminution du ticket modérateur. L'article 3 de l'AR du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités prévoit que le droit à l'intervention majorée est ouvert de deux manières différentes :

1° De manière automatique sur la base du bénéfice d'un des avantages ou d'une des situations énumérés dans l'arrêté[19]. Dans l'ensemble, il s'agit donc

[17] Art. 2ter. Sans préjudice de l'article 1 et 2 du présent arrêté, l'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même.

[18] Pour l'année judiciaire 2017-2018 – chiffres les plus récents, l'OBFG renseigne 747 refus et l'OVB renseigne 2389 refus. Pour ce qui concerne les données de l'OVB, les statistiques concernent non seulement l'application de l'article 2ter, mais également les refus appliqués aux personnes disposant d'un revenu trop élevé pour bénéficier de l'aide juridique gratuite. Ceci explique notamment le nombre de cas plus important dans les données transmises au SPF Justice par l'OVB. Pour les besoins de l'estimation, il a par conséquent été considéré une proportion de refus similaire à celle qui prévaut au sein de l'OBFG, à savoir, 0,85% du total des cas d'aide juridique accordée. Au total, au niveau national, il a donc été considéré que, pour l'année 2017-2018, 1640 cas ont fait l'objet d'une application de l'article 2ter.

[19] Le droit à l'intervention majorée est octroyé au bénéficiaire qui bénéficie effectivement d'un des avantages suivants ou se trouve dans une des situations énumérées ci-après :

1. le revenu d'intégration institué par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, pour autant qu'il en ait bénéficié effectivement pendant au moins trois mois complets ininterrompus;

des bénéficiaires de certaines allocations telles que le RIS, l'ERIS, la GRAPA, l'allocations aux personnes handicapées, ou encore l'allocation familiale majorée pour enfants souffrant d'un handicap). Est également concerné le statut d'orphelin ou de mineur étranger non accompagné ;

2° Après une enquête sur les revenus du ménage concerné pour autant que le ménage ait disposé depuis une période déterminée de revenus dont le montant annuel brut imposable n'atteint pas le plafond visé par l'AR. Au 1er juillet 2019, le plafond annuel pour les revenus actuels a été fixé à 19.566 euros pour les titulaires et 3.622 pour les personnes à charge.

Au vu des convergences entre les catégories des présomptions prévues par l'AR du 18 décembre 2003 pour l'aide juridique et les situations prévues par l'AR du 15 janvier 2014 encadrant l'intervention majorée, ainsi que de l'augmentation des seuils proposés par les amendements 1-3 et des plafonds en vigueur pour l'accès au droit à l'intervention majorée, la Cour des comptes a considéré, pour les besoins de l'exercice, que l'augmentation de la population conséquente des amendements 1-3 englobait déjà une partie significative des bénéficiaires du BIM[20].

Amendements 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1426 euros et 1717 euros pour l'aide totalement gratuite; 1426-1717 euros et 1717-2007 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population se trouvant sous les seuils après proposition	2.589.000
	Aide juridique gratuite et partielle	229.084.025 €
	Contribution de l'aide partielle	- 1.521.543 €
	Assistance judiciaire	9.883.705 €

2. le secours partiellement ou totalement pris en charge par l'État fédéral sur la base des articles 4 et 5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, pour autant qu'il en ait bénéficié effectivement pendant au moins trois mois complets ininterrompus;

3. la garantie de revenus aux personnes âgées instituée par la loi du 22 mars 2001;

4. le revenu garanti aux personnes âgées institué par la loi du 1er avril 1969 ainsi que celui qui conserve le droit à la majoration de rente;

5. une allocation octroyée à une personne handicapée en application de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées;

6. l'enfant handicapé dont l'incapacité physique ou mentale d'au moins 66 % est constatée par un médecin de la Direction générale Personnes handicapées du Service public fédéral Sécurité sociale.

7. l'enfant inscrit en qualité de titulaire MENA, visé à l'article 32, alinéa 1er, 22°, de la loi;

8. l'enfant inscrit en qualité de titulaire orphelin au sens de l'article 32, alinéa 1er, 20°, de la loi;

9. l'enfant inscrit en qualité de titulaire orphelin au sens de l'article 32, alinéa 1er, 11°sexies, de la loi, dont les deux parents sont décédés.

[20] Plafonds de la proposition pour les bénéficiaires de la gratuité totale (mensuel net) : 1526 et 2341. Plafonds du BIM (mensuel brut) : 1631 et 1932.

	Bureaux d'aide juridique	18.574.991 €
	Dépense totale	**256.021.178 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 146.545.321 €**

Amendements 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1326 euros et 1617 euros pour l'aide totalement gratuite; 1326-1617 euros et 1617-1907 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population se trouvant sous les seuils après proposition	2.362.000
	Aide juridique gratuite et partielle	198.296.738 €
	Contribution de l'aide partielle	- 1.467.277 €
	Assistance judiciaire	8.555.404 €
	Bureaux d'aide juridique	16.078.643 €
	Dépense totale	**221.463.508 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 111.987.651 €**

Amendements 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1226 euros et 1517 euros pour l'aide totalement gratuite; 1226-1517 euros et 1517-1807 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population se trouvant sous les seuils après proposition	2.136.000
	Aide juridique gratuite et partielle	167.412.792 €
	Contribution de l'aide partielle	- 1.505.519 €
	Assistance judiciaire	7.222.933 €
	Bureaux d'aide juridique	13.574.457 €
	Dépense totale	**186.704.664 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 77.228.807 €**

Amendements 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Augmentation des plafonds de revenus (1126 euros et 1417 euros pour l'aide totalement gratuite; 1126-1417 euros et 1417-1707 euros pour l'aide partielle) ; (2) Contribution pour l'aide partielle entre 25 et 125 euros.

Situation après mise en œuvre de la proposition	Population se trouvant sous les seuils après proposition	1.907.000
	Aide juridique gratuite et partielle	135.651.786 €
	Contribution de l'aide partielle	- 1.648.016 €
	Assistance judiciaire	5.852.622 €
	Bureaux d'aide juridique	10.999.155 €
	Dépense totale	**150.855.547 €**
	Impact sur la dépense publique	**+ 41.379.690 €**

6 Synthèse et montants-clés

Le tableau fait état de l'impact budgétaire annuel des propositions et de leurs amendements. Il convient d'apprécier ces estimations avec prudence en raison du caractère global des données utilisées et des limites liées aux hypothèses sur lesquels les calculs se fondent.

	Montant de la proposition	Impact annuel de la proposition par rapport à la situation actuelle
Situation actuelle	109.475.857 euros	---
Proposition 1 (Doc 55 0175/001)	318.579.988 euros	+ 209.104.131 euros
Proposition 2 (Doc 55 0463/001)	286.736.673 euros	+ 177.260.816 euros
Amendements 1-3 (Doc 55 0463/002)	388.112.340 euros	+ 278.636.483 euros
Amendements 4-11 (Doc 55 0463/003)	256.021.178 euros	+ 146.545.321 euros
	221.463.508 euros	+ 111.987.651 euros
	186.704.664 euros	+ 77.228.807 euros
	150.855.547 euros	+ 41.379.690 euros

Rekenhof

Juridische tweedelijnsbijstand

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft bij brief van 14 november 2019 aan het Rekenhof een vraag om advies bezorgd die op 23 oktober 2019 door de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd geformuleerd. Die aanvraag, ingediend krachtens artikel 79, eerste lid, van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, beoogt van het Rekenhof een raming te verkrijgen van de nieuwe uitgaven of van de daling van ontvangsten die de goedkeuring van wetsvoorstellen met zich zou brengen.

Het wetsvoorstel (Doc 55 0175/001) *tot verbetering van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen* werd ingediend op 16 juli 2019 door de heer Stefaan Van Hecke en mevrouw Zakia Khattabi.

Het wetsvoorstel (Doc 55 0463/001) *tot waarborging, middels een wettelijke bepaling, van het recht op juridische tweedelijnsbijstand en ter facilitering van de toegang ertoe door een verhoging van de toegangsbegrenzing* werd op 1 oktober 2019 ingediend door de heer Khalil Aouasti c.s. Voor dat voorstel werden op 16 oktober 2019 amendementen nr. 1 tot 3 (Doc 55 0463/002) ingediend door de heren Nabil Boukili en Marco Van Hees en op 24 oktober 2019 amendementen nr. 4 tot 11 (Doc 55 0463/003) door de heer Khalil Aouasti.

De voorgestelde wijzigingen (waarvan men de details in punt 3 vindt) zijn hoofdzakelijk gericht op:

- het optrekken van de inkomensmaxima die bepalen of de toekenning van juridische bijstand volledig of gedeeltelijk kosteloos is, en het verhogen van de aftrek voor persoon ten laste die meetelt bij de berekening van het inkomen;
- de afschaffing van de forfaitaire bijdrage voor begunstigden van de juridische bijstand, evenals het behoud van de bijdrage die van de begunstigde van gedeeltelijk kosteloze bijstand wordt gevraagd en de aanpassing ervan ingevolge het verhogen van de maxima.

Op 4 december 2019 heeft het Rekenhof Statbel en de FOD Justitie bevraagd om de budgettaire impact van die wijzigingen te evalueren. De benodigde informatie werd op respectievelijk 16 december 2019 en 14 januari 2020 bezorgd.

Het Rekenhof heeft een op 7 september 2011 aangenomen advies ingediend in verband met een wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand (Cf. Doc 53 0454/005, 9 september 2011). Het heeft eveneens een in 2018 aangenomen advies bezorgd in verband met een wetsvoorstel tot verbetering van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen (Cf. Doc 54 2931/002, 6 augustus 2018).

Rekenhof

2 Context

2.1 Reglementaire grondslag

Juridische tweedelijnsbijstand wordt volledig of gedeeltelijk kosteloos verstrekt en waarborgt zo het grondwettelijk recht op juridische bijstand. Het is de bedoeling ervoor te zorgen dat behoeftigen toegang hebben tot het recht en tot justitie. Dat recht is ingeschreven in de Grondwet (art. 23, 2°) sedert 1993. Juridische tweedelijnsbijstand wordt aan een natuurlijke persoon toegekend in de vorm van een omstandig juridisch advies of rechtsbijstand al dan niet in het raam van een procedure of bijstand naar aanleiding van een proces, met inbegrip van vertegenwoordiging. De orde van advocaten is belast met de organisatie ervan.

Juridische tweedelijnsbijstand wordt geregeld door boek III bis van het Gerechtelijk Wetboek, waarvan hoofdstuk IV de kwestie van de volledig of gedeeltelijk kosteloze juridische tweedelijnsbijstand regelt. Het koninklijk besluit van 18 december 2003 bepaalt de voorwaarden voor de volledig of gedeeltelijk kosteloze juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand[1].

2.2 Budget van de juridische tweedelijnsbijstand

2.2.1 *Financieel mechanisme*

De juridische tweedelijnsbijstand wordt geregeld in programma 56/1 van de algemene uitgavenbegroting, dat voorziet in de middelen voor de vergoeding van de advocaten die zijn belast met de juridische bijstand en de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand. Artikel 508/19 bis van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt de werkingsmiddelen die worden toegewezen voor de werking van de bureaus voor juridische bijstand (8,108 % van de enveloppe van de vergoedingen voor de advocaten die zijn belast met de juridische bijstand).

De vergoedingen van de advocaten worden berekend op basis van een mechanisme dat werkt volgens een systeem van punten die aan hun prestaties gekoppeld zijn. De advocaten rapporteren aan het bureau voor juridische bijstand over elke zaak waarvoor ze prestaties geleverd hebben. Het bureau voor juridische bijstand kent voor die prestaties punten toe aan de advocaten volgens een in de regelgeving bepaalde nomenclatuur[2]. De regering heeft in 2018 beslist de waarde van het punt op 75 euro vast te leggen mits een aanpassing van de kredieten en een herziening van de nomenclatuur van de per prestatietype toegekende punten. De stafhouder deelt het puntentotaal van zijn balie mee aan de Orde van Franstalige en Duitstalige Balies en aan de Orde van Vlaamse Balies. Na een kruiselingse controle delen de twee ordes het totaal mee aan de minister van Justitie, die opdracht geeft om de vergoeding op basis van dat verslag te betalen. De vergoeding wordt berekend op basis van de waarde van een punt.

---

[1] Achtereenvolgens gewijzigd door het koninklijk besluit van 7 juli 2006, het koninklijk besluit van 26 april 2007, het koninklijk besluit van 31 augustus 2011 en het koninklijk besluit van 3 augustus 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand. De wijzigingsbesluiten die erop volgen, hebben voornamelijk betrekking op de indexeringen van de bedragen in kwestie.

[2] Ministerieel besluit van 19 juli 2016 tot vaststelling van de nomenclatuur van de punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.

Gerechtelijk jaar	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Aantal afgesloten zaken	198.498	213.675	189.322	193.210
Rechtsbijstand (vergoedingen voor de advocaten)	75.750.000	81.649.598	95.209.000	98.262.318
Waarde van het punt	26,01	26,01	75	75,09
Bron: door de FOD Justitie bij de OVB en de OBFG vergaarde gegevens.				

2.2.2 *Financiële gegevens*

Om de middelen voor de juridische tweedelijnsbijstand op te trekken, werd een fonds opgericht dat wordt gestijfd door bijdragen geïnd in burgerlijke zaken, strafrechtelijke zaken en zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen[3]. De verplichte bijdrage aan het fonds wordt vastgelegd op 20 euro[4]. In burgerlijke zaken betaalt de verzoeker het bedrag en beslist de rechtbank welke partij de bijdrage uiteindelijk moet dragen. In strafrechtelijke zaken moet elke veroordeelde de bijdrage betalen. De burgerlijke partij moet de bijdrage betalen als zij het initiatief voor de procedure heeft genomen, maar ze uiteindelijk de zaak verliest.

In 2018 werd de financiering van de rechtsbijstand op budgettair vlak geherwaardeerd, in samenhang met de implementatie van de nieuwe nomenclatuur van de punten en de wil om de waarde van een punt op 75 euro te bepalen. De totale uitgaven in samenhang met de rechtsbijstand zijn van 82 miljoen euro in 2016 gestegen naar ongeveer 106 miljoen in 2019.

Juridische bijstand - Aangerekende vereffeningen	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Vergoeding van de met juridische bijstand belaste advocaten				
Limitatieve kredieten	75.750.000	77.577.918	92.842.000	90.807.000
Fondsen	/	4.071.679	2.367.000	7.455.318
Tegemoetkoming in de kosten in samenhang met de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand				
Limitatieve kredieten	6.232.591	6.270.000	7.528.000	7.363.000
Fondsen	/	350.149	192.000	604.477
TOTAAL	81.982.591	88.269.746	102.929.000	106.229.795

[3] Wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand.

[4] Er is voorzien in uitzonderingen voor begunstigden van juridische bijstand of gerechtelijke bijstand, of nog voor bepaalde specifieke procedures inzake sociale zekerheid, waarvoor de arbeidsrechtbank bevoegd is.

Rekenhof

Bron: Evolutie van de uitgaven van de juridische bijstand en van de bureaus voor juridische bijstand - door de FOD Justitie vergaarde gegevens

3 Door het wetsvoorstel ingevoerde wijzigingen

3.1 Verhoging van de inkomensmaxima en van de aftrek voor personen ten laste

Artikel 508/13 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de juridische tweedelijnsbijstand gedeeltelijk of volledig kosteloos kan zijn voor wie over ontoereikende bestaansmiddelen beschikt en voor de met hen gelijkgestelde personen. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de omvang van die bestaansmiddelen, de over te leggen bewijsstukken en wie gelijkgesteld wordt met de personen met ontoereikende bestaansmiddelen. Het bureau voor juridische bijstand gaat na of voldaan is aan de voorwaarden inzake kosteloosheid.

Het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand definieert de begunstigden van de volledige en gedeeltelijke kosteloosheid. Bij de evaluatie van de voorwaarden wordt met alle bestaansmiddelen van de aanvragers rekening gehouden. Voor de vaststelling van de bestaansmiddelen wordt rekening gehouden met de lasten die voortvloeien uit een buitengewone schuldenlast alsook met elk ander bestaansmiddel, met name beroepsinkomsten, vervangingsinkomsten van onroerende goederen, inkomsten van roerende goederen en diverse inkomsten, kapitalen, voordelen, alsmede tekenen en aanwijzingen waaruit een hogere graad van gegoedheid blijkt dan uit de aangegeven bestaansmiddelen, behoudens de kinderbijslag en de enige en eigen woning[5].

Volledige kosteloosheid (artikel 1 van het KB van 18.12.03) wordt toegekend voor de alleenstaande persoon die bewijst dat zijn maandelijks netto-inkomen lager is dan 1.026 euro. Ze wordt toegekend voor een alleenstaande persoon met iemand ten laste of de samenwonende met zijn echtgenoot of met iedere persoon met wie hij een feitelijk gezin vormt, indien hij bewijst dat het maandelijks netto-inkomen van het gezin lager is dan 1.317 euro. Voor het bepalen van het maandelijks netto-inkomen wordt rekening gehouden met een aftrek van 15 % van het leefloon per persoon ten laste. Elf categorieën van personen worden eveneens beschouwd als personen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken wegens hun specifieke toestand[6].

---

[5] Artikel 2 van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot bepaling van de voorwaarden voor de volledig of gedeeltelijk kosteloze juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand.

[6] Behoudens tegenbewijs wordt beschouwd als een persoon wiens bestaansmiddelen onvoldoende zijn:
1° degene die bedragen geniet uitgekeerd als leefloon of als maatschappelijke bijstand, minstens op overlegging van de geldige beslissing van het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn;
2° degene die bedragen geniet uitgekeerd als gewaarborgd inkomen voor bejaarden, minstens op overlegging van het jaarlijks attest van de Rijksdienst voor Pensioenen;
3° degene die een inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten geniet, minstens op overlegging van de beslissing van de minister tot wiens bevoegdheid de sociale zekerheid behoort of van de door hem afgevaardigde ambtenaar;
4° de persoon die een kind ten laste heeft dat gewaarborgde kinderbijslag geniet, minstens op overlegging van het attest van het Federaal agentschap voor de kinderbijslag (Famifed);
5° de huurder van een sociale woning die in het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een

Rekenhof

- Gedeeltelijke kosteloosheid (artikel 2 van het KB van 18.12.03) wordt toegekend aan de alleenstaande persoon die bewijst dat zijn maandelijks netto-inkomen tussen 1.026 euro en 1.317 euro ligt. Ze wordt toegekend voor de alleenstaande persoon met iemand ten laste of de samenwonende met zijn echtgenoot indien hij bewijst dat het maandelijks netto-inkomen van het gezin tussen 1.317 euro en 1.607 euro ligt. Voor de vaststelling van het maandelijks netto-inkomen wordt rekening gehouden met een aftrek van 15 % van het leefloon per persoon ten laste.

De wetsvoorstellen 1 (Doc 55 0175/1) en 2 (Doc 55 0463/001), en de voorgestelde amendementen beogen de inkomensmaxima die bepalend zijn voor het toekennen van volledig of gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand te verhogen[7]. De volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende voorstellen. De wetsvoorstellen stellen eveneens voor de aftrek voor persoon ten laste in de inkomstenberekening te verhogen van 15 % naar 20 %.

	Maandelijks netto inkomensmaximum voor volledig kosteloze bijstand		***Maandelijks netto inkomensmaximum voor gedeeltelijk kosteloze bijstand***	
	Alleenstaande	***Alleenstaande + iemand ten laste of samenwonende met echtgenoot***	***Alleenstaande***	***Alleenstaande + iemand ten laste of samenwonende met echtgenoot***
Huidige toestand (geïndexeerd op 22.08.19)	*1.026 euro*	*1.317 euro*	*Tussen 1.026 en 1.317 euro*	*Tussen 1.317 en 1.607 euro*
Voorstel 1 (Doc 55 0175/001)[8]	*1.500 euro*	*2.000 euro[9]*	*Tussen 1.500 en 2.000 euro*	*Tussen 2.000 en 2.500 euro*
Voorstel 2 (Doc 55 0463/001)	*1.526 euro*	*1.817 euro*	*Tussen 1.526 en 1.817 euro*	*Tussen 1.817 en 2.107 euro*

huur betaalt die overeenkomt met de helft van de basishuurprijs of die in het Waals Gewest een minimumhuur betaalt, minstens op overlegging van de laatste huurberekeningsfiche;

6° de gedetineerde, op overlegging van bewijsstukken met betrekking tot het statuut van gedetineerde;

7° de beklaagde bedoeld in de artikelen 216quinquies tot 216septies van het Wetboek van Strafvordering;

8° de persoon van de geesteszieke voor wat betreft de toepassing van de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke, op overlegging van bewijsstukken;

9° de vreemdeling, voor wat betreft de indiening van het verzoek tot machtiging van verblijf, of van een administratief of rechterlijk beroep tegen een beslissing die genomen werd met toepassing van de wetten betreffende de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, op overlegging van bewijsstukken;

10° de asielaanvrager of de persoon die een aanvraag indient van het statuut van ontheemde, op overlegging van bewijsstukken;

11° de persoon belast met overmatige schulden op overlegging van een verklaring van hem waaruit blijkt dat de toekenning van de rechtsbijstand of van de juridische tweedelijnsbijstand aangevraagd wordt met het oog op de inleiding van een procedure van collectieve schuldenregeling.

[7] Die bedragen worden jaarlijks aangepast op basis van de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen, overeenkomstig art. 3 van het koninklijk besluit van 18 december 2003.

[8] Het wetsvoorstel heft alle gevallen van vermoedens op waarin het KB van 18.12.03 voorziet. In het onderhavige advies worden die gevallen gehandhaafd.

[9] Dat maximum is het resultaat van deductie. Het is niet uitdrukkelijk opgenomen in het wetsvoorstel.

Rekenhof

Amendementen 1-3[10] (Doc 55 0463/002)	*1.526 euro*	*2.341 euro*	*Tussen 1.526 en 2.341 euro*	*Tussen 2.341 en 2.632 euro*
Amendementen 4-11 (Doc 55 0463/003)	*1.426 euro*	*1.717 euro*	*Tussen 1.426 en 1.717 euro*	*Tussen 1.717 en 2.007 euro*
	1.326 euro	*1.617 euro*	*Tussen 1.326 en 1.617 euro*	*Tussen 1.617 en 1.907 euro*
	1.226 euro	*1.517 euro*	*Tussen 1.226 en 1.517 euro*	*Tussen 1.517 en 1.807 euro*
	1.126 euro	*1.417 euro*	*Tussen 1.126 en 1.417 euro*	*Tussen 1.417 en 1.707 euro*

3.2 Afschaffing van de forfaitaire bijdragen en verhoging van de voorziening verschuldigd door de begunstigde van gedeeltelijk kosteloze bijstand

Paragraaf één van artikel 508/17 van het Gerechtelijk Wetboek preciseert dat elke aanstelling van een advocaat aanleiding geeft tot inning door de advocaat van een forfaitaire bijdrage ten laste van de begunstigde. Deze moet daarenboven een forfaitaire bijdrage per aanleg betalen voor elke gerechtelijke procedure waarin hij door die advocaat wordt vertegenwoordigd of bijgestaan. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit het bedrag van de bijdragen, zonder dat het lager kan zijn dan 10 euro en hoger dan 50 euro. Die bedragen werden vastgelegd op 20 euro per aanstelling van een advocaat en op 30 euro per aanleg voor elke gerechtelijke procedure. Onder gerechtelijke procedure dient men elke procedure te verstaan die wordt ingeleid voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde of voor het Grondwettelijk Hof[11].

De tweede paragraaf van artikel 508/17 van het Gerechtelijk Wetboek preciseert dat de persoon die de gedeeltelijk kosteloze juridische tweedelijnsbijstand geniet, naast de bijdragen bedoeld in paragraaf 1, een bijdrage betaalt die afhankelijk is van zijn bestaansmiddelen, behoudens in geval van opvolging van advocaten.

De Koning bepaalt het bedrag van de bijdrage op basis van de bestaansmiddelen. Het koninklijk besluit van 18 december 2003 preciseert dat het bedrag van de bijdrage verschuldigd door de begunstigde van gedeeltelijk kosteloze juridische tweedelijnsbijstand gelijk is aan het verschil tussen zijn inkomsten uit de bestaansmiddelen en de bedragen van de inkomensmaxima voor de toegang tot de volledig kosteloze juridische bijstand, zonder dat dit bedrag hoger mag liggen dan 125 euro noch lager dan 25 euro.

De wetsvoorstellen beogen de afschaffing van de forfaitaire bijdragen voor alle begunstigden van juridische bijstand evenals het handhaven van de aan de begunstigde van gedeeltelijke kosteloosheid gevraagde bijdrage. Voorstel 1 (Doc 55 0175/001) stelt een verhoging van die bijdragen voor terwijl voorstel 2 en de amendementen 1-11 deze handhaven voor de voorziene minimum- en maximumbedragen. Voorstel 2 en de amendementen 1-11 voorzien eveneens in de afschaffing van de vrijstelling van de bijdrage die is verschuldigd door de

[10] De amendementen 1 tot 3 stellen een scenario voor. De amendementen 4 tot 11 vermelden 4 verschillende scenario's.

[11] De vereffening voor een notaris is op zich bijvoorbeeld geen aanleg in een gerechtelijke procedure en wordt dat pas wanneer ze voor de rechtbank wordt ingeleid.

begunstigde van gedeeltelijk kosteloze bijstand voor slachtoffers van gewelddaden en de opvolging van advocaten.

	Huidige situatie		Voorstel 1 (DOC 55 0175/001)		Voorstel 2 (Doc 55 0463/001) en amendementen1-11	
	Alleen-staande	*Alleenstaande + iemand ten laste of samen-wonende met echtgenoot*	*Alleen-staande*	*Alleenstaande + iemand ten laste of samen-wonende met echtgenoot*	*Alleen-staande*	*Alleenstaande + iemand ten laste of samen-wonende met echtgenoot*
1. Forfaitaire bijdrage voor de begunstigden van volledig of gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 20 euro per aanstelling van een advocaat - 30 euro per aanleg in een gerechtelijke procedure		Kosteloosheid		Kosteloosheid	
2. Bijdrage verschuldigd door de begunstigde van gedeeltelijk kosteloze bijstand	- Verschil tussen de inkomens afkomstig van de bestaansmiddelen en bedragen van de inkomensmaxima voor toegang tot de volledig kosteloze juridische bijstand; - Uitzondering van de opvolging van advocaten; - Het bedrag mag niet hoger liggen dan 125 euro en niet lager dan 25 euro.		- Verschil tussen de inkomens afkomstig van de bestaansmiddelen en bedragen van de inkomensmaxima voor toegang tot de volledig kosteloze juridische bijstand; - Uitgezonderd voor slachtoffers van gewelddaden of de opvolgingen van advocaten[12]; - Het bedrag mag niet hoger liggen dan 250 euro en niet lager dan 25 euro.		- Verschil tussen de inkomens afkomstig van de bestaansmiddelen en bedragen van de inkomensmaxima voor toegang tot de volledig kosteloze juridische bijstand; - Het bedrag mag niet hoger liggen dan 125 euro en niet lager dan 25 euro.	

4 Berekening

4.1 Hypothesen en berekeningsmethode

Er werden twee soorten gegevens gebruikt om de budgettaire weerslag van het wetsvoorstel te evalueren. Om de impact van het wetsvoorstel op de betrokken populatie te ramen, werd de EU-SILC 2018-database (*Statistics on Income and Living Conditions*) over de inkomens en de leefomstandigheden bij Statbel bevraagd. Elk jaar aanvaarden ongeveer 6.000 gezinnen om deel te nemen aan dit op een vragenlijst gebaseerd onderzoek. Het compendium juridische tweedelijnsbijstand 2019 opgesteld door de ordes van

[12] Door die wijziging in te voeren heft voorstel 1 per vergissing het artikel op dat voorzag in de categorieën van personen die een vermoeden van onvoldoende bestaansmiddelen genieten; in het onderhavige advies werd ervan uitgegaan dat die categorieën worden gehandhaafd.

Rekenhof

de balies definieert de begrippen alleenstaande persoon, persoon ten laste en samenwonende[13]. Wat de in dit advies gebruikte gegevens betreft, is het inkomen het totaal beschikbaar inkomen per gezin, berekend op basis van de EU-SILC enquête 2018, waarvan de gezinsbijslagen zijn afgetrokken. De notie van samenwonende werd ingevoerd door het aantal volwassenen in de gezinnen van meer dan één persoon te tellen, waarbij de categorie 'volwassene' de personen van minstens 18 jaar omvat.

Vanuit budgettair oogpunt werden de gegevens in verband met 2019 gebruikt. Ze stemmen overeen met de meest recente statistische gegevens die door de ordes van de balies aan de FOD Justitie werden overgezonden. De globale begrotingsgegevens werden gebruikt, zonder een meer nauwkeurig onderscheid te kunnen maken wat de bedragen betreft, die aan volledig en gedeeltelijk kosteloze bijstand werden toegekend. In de onderstaande schattingen wordt ervan uitgegaan dat de waarde van het punt 75,09 euro is.

4.2 Kosten van de voorgestelde wijzigingen

Er werd in drie stappen gewerkt om de budgettaire weerslag van de verhoging van de inkomensmaxima en van de aftrek voor persoon ten laste te ramen:

(1) Raming van het aantal potentiële begunstigden (aantal personen met inkomens die beneden de bestaande maxima liggen) en bepalen van het bedrag van de juridische tweedelijnsbijstand in de huidige regeling. De voornaamste veronderstelling die aan de basis van deze raming ligt, berust op de aangetoonde evenredigheid tussen de evolutie van het potentiële aantal begunstigden van juridische bijstand en de evolutie van de overheidsuitgave. Om de evolutie van de uitgaven preciezer te kunnen weergeven, werd het totaalbedrag van de juridische bijstand verdeeld tussen volledige kosteloosheid en gedeeltelijke kosteloosheid ten aanzien van de verdeling van de dossiers[14]. Op die manier kan men ook nauwkeuriger anticiperen

---

[13] Het compendium geeft de volgende elementen ter definitie :

- « De alleenstaande persoon is de persoon die alleen woont. Een ouder die een onderhoudsbijdrage betaalt voor een kind waarvan hij niet het hoofdverblijf op zich neemt of waarvoor geen co-ouderschap van toepassing is, wordt beschouwd als een alleenstaande persoon. Echtgenoten die gescheiden zijn of personen met strijdige belangen worden – zelfs indien zij nog samenwonen – elk beschouwd als een alleenstaande persoon. De inkomsten van de andere persoon worden niet in aanmerking genomen».
- « De alleenstaande persoon met iemand ten laste is diegene die instaat voor het onderhoud van een of meerdere andere personen met wie hij samenwoont en verblijft, waarbij die laatste niet over inkomsten beschikt (anders zou het gaan om samenwonende personen). Het kan gaan om de ouder die samen met zijn of haar kind(eren) woont. De persoon ten laste kan een kind zijn dat op kot woont, een ouder die in een rusthuis verblijft, een gedetineerde. (...) Worden beschouwd als persoon ten laste: iedereen wiens naam vermeld wordt op het attest van gezinssamenstelling (met uitzondering van de aanvrager van juridische bijstand), ongeacht of zij al dan niet inkomsten hebben en ongeacht het bedrag ervan. Indien zij inkomsten hebben, worden die toegevoegd aan de inkomsten van de aanvrager».
- « De samenwoning is het feit dat twee of meerdere personen samen onder hetzelfde dak wonen en huishoudelijke kwesties hoofdzakelijk gezamenlijk regelen. (...) Er moet een huishoudelijke gemeenschap bestaan (de gezamenlijke betaling van de huur doet het bestaan van een gezin vermoeden, maar de medeondertekening van een huurovereenkomst bewijst op zich niet het bestaan van een gezin). De samenwoning impliceert de wil om een gezin te vormen. (...) De samenwoning moet een duurzaam karakter hebben; na een periode van zes maanden wordt deze als dusdanig beschouwd, behoudens uitzondering».

[14] Voor het gerechtelijk jaar 2015-2016 meldt de OVB dat 94,6 % van de dossiers inzake juridische bijstand betrekking hadden op volledige kosteloosheid en 5,4 % op gedeeltelijke kosteloosheid. Voor hetzelfde jaar maken de door de OBFG bezorgde

op de evolutie van de door de begunstigden van gedeeltelijk kosteloze bijstand verschuldigde bijdragen. Het Rekenhof beschikte in zijn vorige advies van 2018 niet over voldoende gedetailleerde informatie om tot dergelijke precisie te komen;

(2) Raming van het aantal potentiële begunstigden (aantal personen met inkomens die beneden de in het voorstel opgenomen maxima liggen) en bepalen van het bedrag van de juridische tweedelijnsbijstand in het raam van de verschillende wetsvoorstellen;

(3) Raming van de evolutie van de door het wetsvoorstel gegenereerde uitgaven. Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de begroting voor de juridische tweedelijnsbijstand evenredig evolueert met de evolutie van het aantal potentiële begunstigden.

Twee wetsvoorstellen voorzien in de afschaffing van de forfaitaire bijdrage voor de begunstigden van volledige en gedeeltelijke kosteloosheid. Het onderhavige advies houdt systematisch rekening met de impact van de afschaffing van de forfaitaire bijdrage na een arrest van 21 juni 2018 van het Grondwettelijk Hof, dat van oordeel was dat de verplichting om forfaitaire bijdragen te betalen aan de advocaat een significante stap terug is in de bescherming van het recht op juridische bijstand dat wordt gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, die niet gerechtvaardigd is door een reden van algemeen belang. De forfaitaire bijdragen, die van toepassing zijn sedert de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 3 augustus 2016[15] tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003, werden door het Grondwettelijk Hof als aanzienlijk aangemerkt voor rechtsonderhorigen die bij veronderstelling slechts weinig bestaansmiddelen hebben. Het Grondwettelijk Hof heeft bijgevolg de bepalingen vernietigd die het mechanisme invoeren van de forfaitaire bijdragen in het Gerechtelijk Wetboek. Bij wijze van uitzondering heeft het de vernietigde bepalingen gehandhaafd voor de reeds geïnde bijdragen in zaken waarvoor de advocaat op 31 augustus 2018 zijn verslag heeft ingediend bij het bureau voor juridische bijstand.

Een wetsvoorstel wijzigt <u>het bedrag van de door de begunstigden van gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand verschuldigde bijdrage</u>. Er werd in twee stappen gewerkt om de budgettaire weerslag van die wijziging te evalueren:

(1) Bij ontstentenis van specifieke statistische gegevens is het moeilijk de weerslag van de verdubbeling van het maximumbedrag te ramen waarvan de gedeeltelijke bijdrage het voorwerp uitmaakt in het wetsvoorstel. Bij veronderstelling werd ervan uitgegaan dat de verdubbeling van het maximumbedrag van de bijdragen aanleiding geeft tot een verdubbeling van het bedrag van de bijdragen waarvan sprake is voor de periode 2017-2018;

(2) Raming van de budgettaire weerslag op de uitgaven. Er wordt hier rekening gehouden met de wens om de waarde van het punt te handhaven. Daar de advocaten die

---

gegevens gewag van een vergelijkbare tendens met respectievelijk 92,8 % en 7,2 %; in de volgende jaren stabiliseert die verdeling zich trouwens rond 93 % en 7 %. De onderhavige raming werd uitgevoerd uitgaande van de veronderstelling dat 93 % van het bedrag van de uitgaven voor juridische bijstand werd besteed aan volledige kosteloosheid en dat 7 % werd besteed aan de gedeeltelijk kosteloosheid.

[15] Koninklijk besluit van 3 augustus 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand.

bijdrage niet meer kunnen genieten, moet het voor juridische bijstand toegekende budget in overeenstemming daarmee toenemen om die waarde te kunnen handhaven.

4.3 Onrechtstreekse weerslag

Rechtsbijstand
Het koninklijk besluit van 18 december 2003 legt niet enkel de voorwaarden vast voor de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand maar eveneens voor de rechtsbijstand[16]. Via rechtsbijstand hoeven bepaalde personen sommige gerechtskosten niet te betalen, die dan door de Staat ten laste worden genomen.

Inzake rechtsbijstand geldt dat een aanvrager van rechtsbijstand gedurende een jaar door het bureau voor juridische bijstand moet worden erkend om in aanmerking te worden genomen. Zoals artikel 667, § 2 en 3, preciseert, zijn de voorwaarden voor de toekenning van rechtsbijstand gekoppeld aan die van de toekenning van juridische tweedelijnsbijstand: «*De beslissing van het bureau voor juridische bijstand waarbij gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand wordt verleend, vormt het bewijs voor ontoereikende bestaansmiddelen. Een jaar na de beslissing van het bureau voor juridische bijstand kan het bureau voor rechtsbijstand of de rechter die de rechtsbijstand verleent nagaan of de voorwaarden van ontoereikende bestaansmiddelen nog steeds gelden*».

De voorgestelde wijzigingen beogen bijgevolg eveneens de rechtsbijstand en hebben gevolgen voor de begroting van de gerechtskosten. Volgens de cijfers van de FOD Justitie beliepen deze in 2019 4.239.474 euro. Voor elk van de voorstellen werd op dat bedrag de coëfficiënt van de verhoging van de uitgaven in samenhang met de impact van de verhoging van de inkomensmaxima en van de aftrek voor persoon ten laste toegepast.

Bureaus voor juridische bijstand
Artikel 508/19 bis van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt het percentage (8,108 % van de enveloppe voor de vergoedingen) dat de balies kunnen gebruiken voor de betaling van de kosten die werden gemaakt voor het organiseren van de bureaus voor juridische bijstand. Volgens de cijfers van de FOD Justitie beliepen deze in 2019 7.967.477 euro. Voor elk van de voorstellen werd op dat bedrag de coëfficiënt van de verhoging van de uitgaven in samenhang met de impact van de verhoging van de inkomensmaxima en van de aftrek voor persoon ten laste toegepast.

[16] Artikel 664 van het Gerechtelijk Wetboek definieert rechtsbijstand als volgt : « Rechtsbijstand bestaat erin degenen die niet over de nodige bestaansmiddelen beschikken om de kosten van rechtspleging, zelfs van een buitengerechtelijke rechtspleging, te bestrijden, geheel of ten dele te ontslaan van de betaling van de (diverse rechten), registratie-, griffie- en uitgifterechten en van de andere kosten welke deze rechtspleging medebrengt. Hij verschaft aan de betrokkene ook kosteloos de tussenkomst van openbare en ministeriele ambtenaren onder de hierna bepaalde voorwaarden. Hij biedt de betrokkene tevens de mogelijkheid kosteloos bijstand te genieten van een technisch adviseur bij gerechtelijke deskundigenonderzoeken ».

5 Budgettaire weerslag: de voorstellen in detail

De huidige toestand van de juridische bijstand ziet er als volgt uit:

Huidige toestand: (1) Inkomensmaxima (1026 euro en 1317 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1026-1317 euro en 1317-1607 euro voor gedeeltelijk kosteloze bijstand); (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 125 euro.

Huidige toestand	Populatie beneden de huidige maxima	1.520.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	98.262.318 €
	Bijdragen van de gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 993.412 €
	Rechtsbijstand	€ 4.239.474 €
	Bureaus voor juridische bijstand	€ 7.967.477 €
	Totale uitgaven	**109.475.857 €**

De voorstellen en de amendementen ervan leiden tot de volgende uitgavenbedragen en jaarlijkse budgettaire weerslag:

Voorstel 1 (Doc 55 0175/001) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1500 euro en 2000 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1500-2000 euro en 2000-2500 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand); (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 250 euro.

Toestand na de tenuitvoerlegging van het voorstel	Populatie beneden de maxima na het voorstel	3.503.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	286.086.932 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 3.047.009 €
	Rechtsbijstand	12.343.064 €
	Bureaus voor juridische bijstand	23.197.001 €
	Totale uitgave	**318.579.988 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 209.104.131 €**

Rekenhof

Voorstel 2 (Doc 55 0463/001) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1526 euro en 1817 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1526-1817 euro en 1817-2107 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand); (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 125 euro.

Toestand na de tenuitvoerlegging van het voorstel	Populatie beneden de maxima na het voorstel	2.773.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	256.176.669 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 1.264.363 €
	Rechtsbijstand	11.052.602 €
	Bureaus voor juridische bijstand	20.771.764 €
	Totale uitgave	**286.736.673 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 177.260.816 €**

Amendementen 1-3 (Doc 55 0463/002) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1526 euro en 2341 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1526-2341 euro en 2341-2632 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand); (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 125 euro.

Toestand na de tenuitvoerlegging van het voorstel	Populatie onder de inkomensmaxima na het voorstel	3.891.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	346.720.491 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 1.680.614 €
	Rechtsbijstand	14.959.066 €
	Bureaus voor juridische bijstand	28.113.397 €
	Totale uitgave	**388.112.340 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 278.636.483 €**

Naast de wijziging van de inkomensmaxima zoals vermeld in de hoofding van de tabel stellen de amendementen 1-3 eveneens de afschaffing voor van de huidige bepalingen in artikel 2ter van het KB van 18 december 2003 gewijzigd door het KB van

3 augustus 2016[17] dat de mogelijkheid biedt het bewijs te leveren van een hogere graad van gegoedheid dan de aangegeven bestaansmiddelen. Om de impact van een dergelijke aanvullende wijziging te ramen, dient men rekening te houden met de gevallen van personen tegen wie art. 2ter van het KB werd toegepast door deze terug op te nemen in de populatie waarop de nieuwe maxima betrekking hebben[18]. In een dergelijk scenario kan de weerslag op de overheidsuitgaven van het voorstel van de amendementen 1-3 worden geraamd op 281.862.354 euro, d.i. 3.225.872 euro meer dan de toestand in de voorgaande tabel.

De amendementen 1-3 stellen eveneens voor een 12e soort vermoeden in te voeren bovenop deze waarin art. 1, § 2 van het KB van 18 december 2003 voorziet en de persoon die een verhoogde tegemoetkoming geniet, op te nemen. Deze tegemoetkoming is bedoeld om de toegang tot de geneeskundige verzorging te verbeteren, inzonderheid via een vermindering van het remgeld. Artikel 3 van het KB van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen bepaalt dat het recht op de verhoogde tegemoetkoming wordt geopend op twee verschillende manieren:

1° Automatisch, op basis van het genot van één van de voordelen of van één van de situaties die in het besluit zijn opgesomd[19]. Globaal genomen gaat het

---

[17] Art. 2ter. Ongeacht de artikelen 1 en 2 van dit besluit wordt de kosteloze juridische bijstand geweigerd indien blijkt dat de rechtzoekende beschikt over kapitalen, en voordelen en indien uit andere tekenen en aanwijzingen een hogere graad van gegoedheid blijkt dan uit de aangegeven bestaansmiddelen, waaruit kan besloten worden dat hij in de mogelijkheid is zelf zijn advocaat te betalen.

[18] Voor het gerechtelijk jaar 2017-2018 (de meest recente cijfers) vermeldt de OBFG 747 weigeringen en de OVB 2389 weigeringen. Wat de gegevens van de OVB betreft, hebben de statistieken niet enkel betrekking op de toepassing van artikel 2ter, maar eveneens op de weigeringen ten aanzien van personen die een te hoog inkomen hebben om kosteloze juridische bijstand te genieten. Zulks verklaart inzonderheid het aanzienlijk groter aantal gevallen in de gegevens die de OVB aan de FOD Justitie bezorgde. Ten behoeve van de raming werd bijgevolg uitgegaan van een vergelijkbaar aantal weigeringen als bij de OBFG, namelijk 0,85 % van het totaal van de gevallen waarin juridische bijstand wordt toegekend. Op nationaal niveau werd dus voor het jaar 2017-2018 ervan uitgegaan dat in totaal in 1640 gevallen artikel 2ter werd toegepast.

[19] Het recht op verhoogde tegemoetkoming wordt toegekend aan de begunstigde die effectief één van de volgende voordelen geniet of zich in één van de hieronder opgesomde situaties bevindt:

1. het leefloon ingesteld bij de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, op voorwaarde dat hij dat leefloon daadwerkelijk heeft ontvangen gedurende een ononderbroken periode van minstens drie volledige maanden;

2. de steun die geheel of gedeeltelijk door de federale overheid ten laste wordt genomen op grond van de artikelen 4 en 5 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, op voorwaarde dat hij die steun daadwerkelijk heeft ontvangen gedurende een ononderbroken periode van minstens drie volledige maanden;

3. de inkomensgarantie voor ouderen ingesteld bij de wet van 22 maart 2001;

4. het gewaarborgd inkomen voor bejaarden ingesteld bij de wet van 1 april 1969, alsook de rechthebbende die het recht op de rentebijslag behoudt;

5. een tegemoetkoming die wordt toegekend aan een persoon met een handicap krachtens de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

6. het kind met een handicap waarvan de lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid van ten minste 66 % is vastgesteld door een arts van de Directie-generaal Personen met een Handicap van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid;

7. het kind dat is ingeschreven in de hoedanigheid van gerechtigde NBMV, bedoeld in artikel 32, eerste lid, 22°, van de wet;

8. het kind dat is ingeschreven in de hoedanigheid van gerechtigde wees in de zin van artikel 32, eerste lid, 20°, van de wet;

dus om de begunstigden van bepaalde uitkeringen zoals het leefloon, het equivalent leefloon, de IGO, de tegemoetkomingen voor gehandicapten, of nog de verhoogde gezinsbijslag voor kinderen met een handicap). Het gaat ook om het statuut van wees of niet-begeleide minderjarige vreemdeling;

2° Na een onderzoek van de inkomens van het betrokken gezin, op voorwaarde dat het gezin sinds een bepaalde periode over inkomsten beschikte waarvan het belastbare jaarlijkse brutobedrag het in het KB bedoelde grensbedrag niet bereikt. Op 1 juli 2019 werd het jaarlijks maximum voor de huidige inkomens bepaald op 19.566 euro voor de titularissen en op 3.622 euro voor de personen ten laste.

Gelet op de convergenties tussen de categorieën van vermoedelijke gerechtigden waarin het KB van 18 december 2003 voor de juridische bijstand voorziet en de situaties bepaald in het KB van 15 januari 2014 ter omkadering van de verhoogde tegemoetkoming, evenals gelet op de verhoging van de maxima voorgesteld door de amendementen 1-3 en de maxima die gelden voor de toegang tot het recht op verhoogde tegemoetkoming ging het Rekenhof er ten behoeve van de oefening van uit dat in de toename van de populatie als gevolg van de amendementen 1-3 reeds een significant deel van de begunstigden van de statuut 'rechthebbende op verhoogde tegemoetkoming' was opgenomen[20].

Amendementen 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1426 euro en 1717 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1426-1717 euro en 1717-2007 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand) ; (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 125 euro.

Toestand na de tenuitvoerlegging van het voorstel	Populatie onder de maxima na het voorstel	2.589.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	229.084.025 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 1.521.543 €
	Rechtsbijstand	9.883.705 €
	Bureaus voor juridische bijstand	18.574.991 €
	Totale uitgave	**256.021.178 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 146.545.321 €**

9. het kind dat ingeschreven is in de hoedanigheid van gerechtigde wees in de zin van artikel 32, eerste lid, 11°sexies, van de wet, waarvan beide ouders overleden zijn.

[20] Maxima van het voorstel voor de begunstigden van volledige kosteloosheid (netto maandelijks): 1526 en 2341. Maxima van het statuut 'rechthebbende op verhoogde tegemoetkoming' (bruto maandelijks): 1631 en 1932.

Rekenhof

Amendementen 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1326 euro en 1617 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1326-1617 euro en 1617-1907 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand) ; (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 125 euro.

Toestand na de tenuitvoerleg-ging van het voorstel	Populatie onder de inkomensmaxima na het voorstel	2.362.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	198.296.738 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bij-stand	- 1.467.277 €
	Rechtsbijstand	8.555.404 €
	Bureaus voor juridische bijstand	16.078.643 €
	Totale uitgave	**221.463.508 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 111.987.651 €**

Amendementen 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1226 euro en 1517 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1226-1517 euro en 1517-1807 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand) ; (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bij-stand tussen 25 en 125 euro.

Toestand na de tenuitvoerleg-ging van het voorstel	Populatie onder de inkomensmaxima na het voorstel	2.136.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	167.412.792 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bij-stand	- 1.505.519 €
	Rechtsbijstand	7.222.933 €
	Bureaus voor juridische bijstand	13.574.457 €
	Totale uitgave	**186.704.664 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 77.228.807 €**

Rekenhof

Amendementen 4-11 (Doc 55 0463/003) : (1) Verhoging van de inkomensmaxima (1126 euro en 1417 euro voor de volledig kosteloze bijstand; 1126-1417 euro en 1417-1707 euro voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand) ; (2) Bijdrage voor de gedeeltelijk kosteloze bijstand tussen 25 en 125 euro.		
Toestand na de tenuitvoerlegging van het voorstel	Populatie onder de inkomensmaxima na het voorstel	1.907.000
	Volledig en gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand	135.651.786 €
	Bijdrage van de gedeeltelijk kosteloze bijstand	- 1.648.016 €
	Rechtsbijstand	5.852.622 €
	Bureaus voor juridische bijstand	10.999.155 €
	Totale uitgave	**150.855.547 €**
	Weerslag op de overheidsuitgaven	**+ 41.379.690 €**

6 Synthese en kernbedragen

De tabel geeft een overzicht van de jaarlijkse budgettaire weerslag van de voorstellen en van hun amendementen. Die ramingen dienen met voorzichtigheid te worden benaderd wegens de globale aard van de gehanteerde gegevens en de beperkingen die samenhangen met de veronderstellingen waarop de berekeningen zijn gebaseerd.

	Bedrag van het voorstel	**Jaarlijkse weerslag van het voorstel in vergelijking met de huidige toestand**
Huidige toestand	109.475.857 euro	---
Voorstel 1 (Doc 55 0175/001)	318.579.988 euro	+ 209.104.131 euro
Voorstel 2 (Doc 55 0463/001)	286.736.673 euro	+ 177.260.816 euro
Amendementen 1-3 (Doc 55 0463/002)	388.112.340 euro	+ 278.636.483 euro
Amendementen 4-11 (Doc 55 0463/003)	256.021.178 euro	+ 146.545.321 euro
	221.463.508 euro	+ 111.987.651 euro

	186.704.664 euro	+ 77.228.807 euro
	150.855.547 euro	+ 41.379.690 euro

Imprimerie centrale – Centrale drukkerij