

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 novembre 2011

PROPOSITION DE LOI

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

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Documents précédents:

Doc 53 0454/ (2010/2011):

- 001: Proposition de loi de MM. Bacquelaine et Maingain.
- 002: Amendements.
- 003: Addendum.
- 004: Amendement.
- 005: Avis de la Cour des comptes.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 november 2011

WETSVOORSTEL

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

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaande documenten:

Doc 53 0454/ (2010/2011):

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

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales — Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
LDD	:	Lijst Dedecker	
INDEP-ONAFH	:	Indépendant - Onafhankelijk	

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

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

COUR DES COMPTES

Mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne

Avis de la Cour des Comptes transmis à la Chambre des représentants

Adopté par l'assemblée générale de la Cour des comptes le 23 novembre 2011

REKENHOF

Financierings- en controlemechanismen van de juridische tweedelijnsbijstand

Advies van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers

Goedgekeurd in de Algemene vergadering van het Rekenhof van 23 november 2011

INTRODUCTION

1. Demande d'avis

Par lettre du 4 juillet 2011, le président de la Chambre des représentants a sollicité l'avis de la Cour des comptes concernant la proposition de loi modifiant le code judiciaire et visant à instaurer une indemnisation fixe des avocats de l'aide juridique de deuxième ligne ainsi que l'amendement y afférent (Doc. Chambre, DOC 53 0454/001, 53 0454/002 et 53 0454/003).

La lettre faisait état des deux demandes suivantes:

1. une estimation des nouvelles dépenses ou de la diminution des recettes qui résulterait de l'adoption éventuelle de la proposition de loi et de l'amendement;
2. un avis de la Cour au sujet des mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne en intégrant les conséquences éventuelles du projet de loi "Salduz"¹.

L'estimation des conséquences budgétaires de la proposition de loi et de l'amendement a été traitée dans un premier avis de la Cour des comptes, qui a été envoyé à la Chambre des représentants par lettre du 7 septembre, référence A4- 3 671 021 B1 (annexe 1).

Dans le présent rapport, la Cour analyse les mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne afin d'apporter une réponse à la deuxième question.

2. Méthode

Après une brève description des mécanismes actuels de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne, l'examen portera sur les aspects suivants: budget et financement (1.2.1), politique et gestion (1.2.2), réglementation et procédures (1.2.3), contrôle, justification et surveillance (1.2.4), monitoring et évaluation (1.2.5) et qualité (1.2.6).

Il sera ensuite vérifié quel peut être l'impact sur ces mécanismes de la loi Salduz, d'une part, et de l'acceptation de la proposition tendant à octroyer une indemnité fixe aux avocats, d'autre part.

¹ Loi du 13 août 2011 modifiant le code d'instruction criminelle et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assistée par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté, *Moniteur belge*, 5 septembre 2011.

INLEIDING

1. Vraag om advies

Op 4 juli 2011 heeft de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers per brief het advies van het Rekenhof gevraagd over het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek om te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de juridische tweedelijnsbijstand, en het bijbehorende amendement (Parl. St. Kamer, DOC 53 0454/001, 53 0454/002 en 53 0454/003).

In de brief werden twee zaken gevraagd:

1. een raming van de nieuwe uitgaven of de verminderde inkomsten als het wetsvoorstel en het amendement worden goedgekeurd;
2. een advies over de financierings- en controlemechanismen van de tweedelijnsbijstand met integratie van de eventuele gevolgen van de Salduz-wetgeving¹.

De raming van de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel en het amendement werd behandeld in een eerste advies van het Rekenhof, dat op 7 september met de brief met kenmerk A4 -3 671 021 B1 werd verzonden naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers (bijlage 1).

In dit verslag analyseert het Rekenhof de financierings- en controlemechanismen van de tweedelijnsbijstand om een antwoord te bieden op de tweede vraag.

2. Methode

Na een korte beschrijving van de huidige financierings- en controlemechanismen van de juridische tweedelijnsbijstand, worden volgende aspecten ervan onderzocht: budget en financiering (1.2.1), beleid en beheer (1.2.2), regelgeving en procedures (1.2.3), controle, verantwoording en toezicht (1.2.4), monitoring en evaluatie (1.2.5) en kwaliteit (1.2.6).

Vervolgens wordt nagegaan wat de impact kan zijn op deze mechanismen van enerzijds de Salduz-wet en anderzijds het aannemen van het voorstel om te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten.

¹ Wet van 13 augustus 2011 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen wiens vrijheid wordt benomen rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden bijgestaan, B.S., 5/09/2011.

Le rapport se terminera par des recommandations en vue d'une éventuelle adaptation des mécanismes de financement et de contrôle à la lumière de l'analyse effectuée et des modifications législatives proposées et mises en œuvre.

L'analyse est basée sur des documents de gestion et de politique, des publications de l'Ordre des barreaux flamands (Orde van Vlaamse Balies - OVB) et de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG), ainsi que sur des entretiens avec le fonctionnaire compétent du SPF Justice, la cellule stratégique du ministre et les administrateurs des OVB/OBFG qui sont responsables de l'aide juridique.

Un projet de rapport a été transmis au ministre de la Justice et au président du Comité de Direction du SPF Justice. L'assemblée générale de la Cour des comptes a intégré les réponses reçues dans le présent rapport.

3. Calendrier

Het verslag besluit met aanbevelingen voor een mogelijke aanpassing van de financierings- en controlemechanismen in het licht van de uitgevoerde analyse en de voorgestelde en uitgevoerde wetwijzigingen.

De analyse werd gebaseerd op beheers- en beleidsdocumenten, publicaties van de Orde van Vlaamse Balies (OVB) en l' Ordre des Barreaux francophones et germanophone (OBFG), en op interviews met de bevoegde ambtenaar bij de FOD Justitie, de beleidscel van de minister en de bestuurders bij de OVB en de OBFG die verantwoordelijk zijn voor de juridische bijstand.

Een ontwerpverslag werd gestuurd naar de minister van Justitie en de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie. De algemene vergadering van het Rekenhof heeft in dit verslag rekening gehouden met de ontvangen antwoorden.

3. Tijdschema

4 juillet 2011 <i>4 juli 2011</i>	Demande d'avis émanant du président de la Chambre des représentants <i>Vraag om advies van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers</i>
juillet — septembre 2011 <i>juli — september 2011</i>	Exécution de l'audit <i>Uitvoering van het onderzoek</i>
7 septembre 2011 <i>7 september 2011</i>	Envoi de l'avis relatif aux conséquences budgétaires de la proposition de loi et de l'amendement (question 1) <i>Verzending van het advies over de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel en het amendement (vraag 1)</i>
12 octobre 2011 <i>12 oktober 2011</i>	Envoi du projet de rapport relatif à la question 2 au président du comité de direction du SPF Justice et au ministre de la Justice <i>Verzending van het ontwerpverslag over vraag 2 aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie en aan de minister van Justitie</i>
8 novembre 2011 <i>8 november 2011</i>	Réponses du ministre de la Justice et du président du Comité de Direction du SPF Justice <i>Antwoorden van de minister van Justitie en van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie.</i>

1. Mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne

1.1. Description

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.

L'aide juridique de deuxième ligne est régie par les textes suivants:

- l'article 23 de la Constitution;
 - la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique (insère l'article 508/1 à 508/23 du Code judiciaire);
 - l'arrêté royal du 20 décembre 1999 fixant les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats en exécution des articles 508/19, 508/20, 508/22 et 508/23, du Code judiciaire, modifié par l'arrêté royal du 10 juin 2006;
 - l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 déterminant les modalités relatives aux rapports visés aux articles 508/6, alinéa 1^{er}, et 508/11, alinéas 1^{er} et 2, du code judiciaire et au contrôle visé à l'article 508/19, § 2, du même Code;
 - 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;
 - l'arrêté ministériel du 5 juin 2008 fixant la liste des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.
- Outre les personnes à faible revenu (moins de 907 euros nets par mois pour les personnes isolées et moins de 1 165 euros nets par mois pour les personnes avec charge de famille²), celles faisant partie des 'catégories assimilées' suivantes ont droit à la gratuité complète de l'aide juridique:
- les bénéficiaires du revenu d'intégration ou d'aide sociale;

² Montants valables à partir du 1^{er} septembre 2011.

1. Financierings- en controlemechanismen van de juridische tweedelijnsbijstand

1.1. Beschrijving

De juridische tweedelijnsbijstand wordt gedeeltelijk of volledig kosteloos verleend en garandeert zo het grondwettelijke recht op juridische bijstand. Het doel is de toegang tot het recht en het gerecht voor minvermogenen te waarborgen.

De juridische tweedelijnsbijstand wordt geregeld door:

- artikel 23 van de Grondwet;
 - de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand (voegt artikel 508/1 tot en met 508/23 van het Gerechtelijk Wetboek in);
 - het KB van 20 december 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding die overeenkomstig de artikelen 508/19, 508/20 en 508/23, van het Gerechtelijk Wetboek wordt verleend aan advocaten, gewijzigd door het KB van 10 juni 2006;
 - het MB van 20 december 1999 tot vaststelling van de nadere regels betreffende de verslagen bedoeld in de artikelen 508/6 eerste lid, en 508/11, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek en inzake de controle bedoeld in artikel 508/19, § 2, van hetzelfde Wetboek;
 - het KB van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand;
 - het MB van 5 juni 2008 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.
- Naast mensen met een laag inkomen (minder dan 907 euro netto per maand voor alleenstaanden en minder dan 1 165 euro netto per maand voor personen met een gezin²), hebben volgende zogenaamde 'gelijkgestelde categorieën' recht op volledig kosteloze bijstand:
- mensen die leven van een leefloon of maatschappelijke bijstand;

² Bedragen geldig vanaf 1 september 2011

— les bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées ou d'allocations de remplacement de revenus aux handicapés;

— les parents dont les enfants bénéficient de prestations familiales garanties;

— les locataires sociaux;

— les mineurs d'âge;

— les étrangers (pour les affaires liées à leur séjour);

— les demandeurs d'asile;

— les personnes surendettées faisant l'objet d'un règlement collectif de dettes;

— les détenus;

— les prévenus;

— les malades mentaux.

Une "présomption irréfragable d'insolvabilité" s'applique à un certain nombre de ces catégories, qui ne doivent donc plus produire de preuve de leurs revenus. Les étrangers, demandeurs d'asile, demandeurs d'un règlement collectif des dettes, détenus, prévenus et malades mentaux font quant à eux l'objet d'une "présomption réfragable d'insolvabilité". S'il existe une preuve que ces personnes disposent de revenus suffisants, elles perdent leur droit à l'aide gratuite.

Les personnes dont le revenu est supérieur aux plafonds mentionnés mais inférieurs à, respectivement, 1 165 euros et 1 423 euros par mois ont droit à une gratuité partielle³.

Les avocats qui fournissent cette forme d'aide juridique sont indemnisés par le biais d'une enveloppe fermée inscrite à l'allocation de base 12 56 11 3445 du budget. Il existe également un subside pour l'organisation, par les barreaux, des bureaux d'aide juridique (BAJ) (allocation de base 12 56 11 3446): celui-ci représente 8,108 % de l'enveloppe des indemnités.

³ Arrêté royal du 31 août 2011 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. M.B. 8 septembre 2011.

— mensen met een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een vervangingsinkomen voor gehandicapten;

— ouders van wie de kinderen gewaarborgde kinderbijslag genieten;

— huurders van sociale woningen;

— minderjarigen;

— vreemdelingen (voor zaken i.v.m. hun verblijf);

— asielaanvragers;

— personen in een collectieve schuldenregeling;

— gedetineerden;

— beklaagden;

— geesteszieken.

Voor een aantal van deze categorieën geldt een "onweerlegbaar vermoeden van onvermogen", waardoor ze geen verdere bewijsstukken over inkomen hoeven in te dienen. Voor de vreemdelingen, asielaanvragers, aanvragers van een collectieve schuldenregeling, gedetineerden, beklaagden en geesteszieken geldt een "weerlegbaar vermoeden van onvermogen". Als er bewijs is dat deze personen wel over voldoende inkomen beschikken, vervalt hun recht op kosteloze bijstand.³

Mensen met een inkomen hoger dan bovenvermelde drempels maar lager dan respectievelijk 1 165 en 1 423 euro per maand, hebben recht op gedeeltelijke kosteloosheid.

Advocaten die deze vorm van juridische bijstand verlenen, worden daarvoor vergoed vanuit een gesloten enveloppe op basisallocatie 12 56 11 3445 van de begroting. Er is ook een subsidie voor de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand (BJB) door de balies (basisallocatie 12 56 11 3446): die bedraagt 8,108 % van de enveloppe voor de vergoedingen.

³ K.B. van 31 augustus 2011 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, B.S. 8 september 2011.

En pratique, la procédure se déroule comme suit:

Le justiciable qui souhaite faire appel à l'aide juridique partiellement ou complètement gratuite introduit une demande, lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat, auprès du BAJ du barreau. La demande doit être étayée par des pièces probantes. Le BAJ contrôle si le justiciable remplit les conditions fixées par l'arrêté royal du 18 décembre 2003 et désigne un avocat.

Au terme de chaque année judiciaire, les avocats qui ont fourni une aide juridique font rapport au BAJ au sujet de chaque affaire clôturée. Le BAJ vérifie chaque dossier clôturé et attribue des points sur la base de la liste des points pour les prestations fixée dans l'arrêté ministériel du 5 juin 2008 (la nomenclature).

En septembre, l'OVB et l'OBFG transmettent chaque année au ministre un rapport où figure une estimation du nombre d'affaires clôturées et du nombre total de points attribués pour l'année judiciaire écoulée, de sorte que le ministre peut demander les moyens nécessaires lors des discussions budgétaires qui se déroulent en octobre.

En automne, les ordres organisent des contrôles croisés sur la base de sondages, chaque barreau étant contrôlé par un barreau de l'autre rôle linguistique. Les différents barreaux transmettent leurs rapports de contrôle au ministre par le biais de l'OVB et de l'OBFG. À la demande du ministre, des contrôles croisés supplémentaires peuvent être organisés.

Les dossiers contestés font l'objet d'un arbitrage entre l'OVB et l'OBFG, auquel le ministre délègue un collaborateur du SPF Justice en tant qu'observateur.

Le 1^{er} février de l'année suivante, l'OVB et l'OBFG transmettent au ministre une proposition de valeur d'un point et le total des points et des montants par barreau, ainsi qu'une proposition de répartition entre les barreaux du subsidie destiné à l'organisation des BAJ. Ils présentent en outre un rapport global des contrôles croisés.

Le ministre détermine le montant total des indemnités et du subsidie, fixe la valeur du point et paie les montants à l'OVB et l'OBFG, généralement en juin.

L'OVB et l'OBFG répartissent les moyens entre les ordres d'avocats, qui les distribuent aux avocats. Après réception de l'indemnité, l'OVB et l'OBFG transmettent un rapport justificatif au ministre.

Praktisch verloopt de procedure als volgt:

Een rechtszoekende die gebruik wil maken van gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische bijstand, dient zelf of via zijn advocaat een aanvraag in bij het BJB van de balie. De aanvraag moet worden gestaafd met bewijsstukken. Het BJB controleert of de rechtszoekende voldoet aan de voorwaarden vastgelegd in het KB van 18 december 2003 en stelt een advocaat aan.

Op het einde van elk gerechtelijk jaar doen de advocaten die juridische bijstand hebben verleend, over elke beëindigde zaak verslag aan het BJB. Het BJB kijkt elk dossier dat wordt afgesloten na en kent punten toe op basis van de lijst met punten per prestatie vastgelegd in het MB van 5 juni 2008 (de nomenclatuur).

In september dienen de OVB en de OBFG een jaarverslag in bij de minister met een schatting van het aantal afgesloten verslagen en het totaal aantal punten van het afgelopen gerechtelijk jaar, zodat de minister bij de begrotingsbesprekingen in oktober de nodige middelen kan vragen.

Telkens in het najaar organiseren de ordes kruiscontroles. Daarbij wordt elke balie steekproefsgewijs gecontroleerd door een balie van de andere taalrol. Iedere balie bezorgt haar controleverslagen via de OVB en de OBFG aan de minister. Op vraag van de minister zijn eventuele bijkomende kruiscontroles mogelijk.

Betwiste dossiers maken het voorwerp uit van arbitrage tussen de OVB en de OBFG, waarbij de minister een medewerker van de FOD Justitie afvaardigt als observator.

Op 1 februari van het daarop volgende jaar doen de OVB en de OBFG aan de minister een voorstel over de waarde van 1 punt en het totaal van de punten en bedragen per balie, samen met een voorstel over de verdeling van de subsidie voor de organisatie van de BJB over de balies. Ze dienen ook een globaal verslag van de kruiscontroles in.

De minister bepaalt het totale bedrag van de vergoedingen en van de subsidie, stelt de waarde van 1 punt vast en betaalt de bedragen aan de OVB en de OBFG. Dat gebeurt doorgaans in juni.

De OVB en de OBFG verdelen de middelen over de ordes van advocaten. Die verdelen de bedragen onder de advocaten. Nadat ze de vergoeding hebben ontvangen, bezorgen OVB en de OBFG een verantwoordingsverslag aan de minister.

1.2. Analyse

1.2.1 Budget et financement⁴

De 2007 à 2011, le budget de l'aide juridique de deuxième ligne est passé de quelque 50 millions d'euros à environ 68 millions d'euros. Ce montant représente en moyenne 6,8 euros par habitant et par an. La Belgique y consacre donc plus que la France (4,9 euros) ou l'Autriche (2,2 euros), par exemple, mais moins que le Danemark (14 euros), les Pays-Bas (25,6 euros) ou la Grande-Bretagne (34,5 euros)⁵.

La croissance du budget résulte principalement de la demande accrue d'aide juridique: le nombre annuel d'affaires clôturées est passé de 122 457 en 2007 à 178 056 en 2011. Cette augmentation s'explique en partie par des phénomènes sociaux, tels que la crise économique et le recours croissant à la Justice, mais elle est aussi partiellement due aux modifications de la réglementation. En 2007, les seuils de revenus pour avoir droit à l'aide gratuite ont été relevés, et de nouvelles lois ont été régulièrement adoptées, ce qui mène à une augmentation de la demande. Ces trois dernières années, chaque fois qu'une nouvelle loi susceptible d'entraîner une augmentation de l'aide juridique gratuite a été examinée, l'OVB a rédigé une note à l'intention du Parlement pour attirer l'attention des parlementaires sur les conséquences de cette (par exemple, en matière de tribunaux de la famille), mais l'OVB ignore dans quelle mesure le Parlement a utilisé ces informations. À part l'augmentation de la demande, un deuxième élément qui joue un rôle dans la croissance du budget est la stabilisation de la valeur du point. Depuis 2006, les ministres successifs s'efforcent, sous la pression de l'OVB et de l'OBFG, de maintenir la valeur d'un point au moins au même niveau, et celle-ci n'a donc plus jamais été ramenée à moins de 24,28 euros.

Les autorités ne disposent pas d'un modèle prévisionnel permettant d'estimer la croissance de ce budget sur une base chiffrée. Une estimation est établie une fois par an sur la base de la croissance des années précédentes et de l'engagement évoqué ci-dessus de ne pas déprécier la valeur d'un point sous un certain niveau. L'augmentation annuelle estimée se situe généralement entre 10 et 15 %, mais celle-ci ne se fonde pas sur des objectifs opérationnels ou des effets sociaux poursuivis (par exemple, une évolution du groupe cible). Le subside octroyé pour l'organisation de l'aide juridique, qui s'élève à 8,108 % du budget des indemnités, connaît le

⁴ Voir également l'avis rendu par la Cour des comptes à la Chambre des représentants le 7 septembre 2011.

⁵ Ces chiffres datent de 2008. Source: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European judicial systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice.

1.2. Analyse

1.2.1 Budget en financiering⁴

Tussen 2007 en 2011 groeide het budget voor juridische tweedelijnsbijstand van circa 50 miljoen euro tot circa 68 miljoen euro. Dit is ongeveer 6,8 euro per inwoner per jaar. Daarmee liggen de uitgaven per inwoner in België hoger dan bijvoorbeeld in Frankrijk (4,9 euro) of Oostenrijk (2,2 euro), maar lager dan bijvoorbeeld in Denemarken (14 euro), Nederland (25,6 euro) of Groot-Brittannië (34,5 euro)⁵.

De groei van het budget is voornamelijk toe te schrijven aan een stijging van de vraag naar juridische bijstand: het aantal afgesloten zaken per jaar steeg tussen 2007 en 2011 van 122 457 tot 178 056. Deze stijging kan deels worden verklaard door maatschappelijke fenomenen, zoals de economische crisis en het toenemende beroep op Justitie, maar voor een deel is ze ook het gevolg van aanpassingen aan de regelgeving. In 2007 zijn de inkomensgrenzen om in aanmerking te komen voor kosteloze bijstand opgetrokken, en geregeld worden nieuwe wetten goedgekeurd die leiden tot een stijging van de vraag. De laatste drie jaar heeft de OVB telkens wanneer er in de Kamer een nieuwe wet werd behandeld die aanleiding zou geven tot meer kosteloze bijstand, een nota aan het Parlement bezorgd om de parlementsleden bewust te maken van de gevolgen van die stijging (bv. over de familierechtbanken), maar de OVB weet niet in welke mate het parlement deze informatie heeft benut. Naast de stijging van de vraag, is een tweede element in de groei van het budget de stabilisering van de waarde van een punt. Sinds 2006 trachten de opeenvolgende ministers van Justitie, onder druk van de OVB en de OBFG, de waarde van een punt minstens op dezelfde hoogte te houden, waardoor die waarde niet meer onder de 24,28 euro is gedaald.

De overheid beschikt niet over een prognosemodel om de groei van dit budget op een cijfermatig onderbouwde manier te ramen. Jaarlijks wordt op basis van de stijging van de voorbije jaren en het al vermelde engagement om de waarde van een punt niet te laten zakken onder een bepaald niveau, een raming gemaakt. Doorgaans rekent men op een jaarlijkse stijging van 10 à 15 %, echter zonder hierbij uit te gaan van operationele doelstellingen of beoogde maatschappelijke effecten (bv. evoluties in de doelgroep). De subsidie voor de organisatie van de juridische bijstand, die 8,108 % van het budget voor de vergoedingen bedraagt, stijgt in dezelfde

⁴ Zie ook het advies van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers van 7 september 2011.

⁵ Dit zijn cijfers van 2008. Uit: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European judicial systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice.

même rythme de croissance. Ce mode de calcul n'établit aucune distinction entre les frais fixes et variables des BAJ, alors qu'on pourrait s'attendre à ce que les frais fixes ne soient pas affectés à court et moyen terme par l'augmentation du nombre de dossiers.

Les informations fournies au Parlement dans l'exposé général du budget sont insuffisantes. Le mécanisme de financement n'est pas expliqué et aucune référence n'est faite à la réglementation.

Le mécanisme de financement de l'aide juridique de deuxième ligne est basé sur une enveloppe fermée, ce qui présente un avantage important pour les autorités, à savoir la maîtrise budgétaire. En principe, une croissance du nombre d'affaires entraîne une baisse de la valeur d'un point, et donc de l'indemnisation des avocats pour les prestations accomplies. En pratique, depuis que les ministres successifs ont pris l'engagement de ne plus réduire la valeur du point, cette enveloppe est en quelque sorte 'ouverte': en 2009, par exemple, le budget s'est avéré insuffisant pour maintenir la valeur de 24,28 euros/point et, suite aux protestations de l'OVB et de l'OBFG, le budget a été augmenté. Une telle pratique n'offre aucune certitude, que ce soit pour les autorités ou pour les avocats, et elle manque de transparence.

Non seulement les avocats sont dans l'incertitude quant au montant de l'indemnité qu'ils recevront en définitive pour leur prestation, mais le paiement prend en outre du retard, en raison du mécanisme de financement actuel. L'avocat est payé au plus tôt un an après la fin de l'année judiciaire au cours de laquelle une affaire a été clôturée. Dans le cas d'affaires qui durent plusieurs années, il devra donc attendre très longtemps avant que ses prestations soient indemnisées.

Enfin, les avocats se plaignent du montant de l'indemnité. Pour l'année judiciaire 2009-2010, la valeur du point était fixée à 25,39 euros brut. Selon l'OVB, les avocats ont au moins 43 euros de frais par heure (sans frais de personnel) et les honoraires moyens s'élèvent à une fourchette située entre 75 et 100 euros de l'heure. L'OVB et l'OBFG soulignent les risques liés à une indemnité peu élevée, incertaine et payée avec retard: ils craignent que la qualité des prestations en souffre et que le nombre d'avocats disposés à travailler dans ce système diminue. Le ministre signale que la participation à l'aide juridique de deuxième ligne présente également des avantages pour les avocats, comme la certitude d'être payés.

mate mee. Deze werkwijze maakt geen onderscheid tussen vaste en variabele kosten van de BJB's, terwijl kan worden verwacht dat de vaste kosten op korte tot middellange termijn niet wijzigen ten gevolge van de toename van het aantal dossiers.

De informatie die aan het parlement wordt verstrekt in de toelichting bij de begroting is ontoereikend. Het financieringsmechanisme wordt niet uitgelegd en er is zelfs geen verwijzing naar de regelgeving.

Het financieringsmechanisme van de juridische tweedelijnsbijstand gaat uit van een gesloten enveloppe. Dat heeft het voor de overheid belangrijke voordeel van de budgettaire beheersbaarheid. Een stijging van het aantal zaken leidt in principe tot een daling van de waarde van een punt en dus tot een lagere vergoeding van de advocaten voor de geleverde prestaties. In de praktijk is de enveloppe sinds het engagement van de opeenvolgende ministers om de waarde van een punt niet meer te laten dalen, echter al enigszins 'open': in 2009 bijvoorbeeld bleek het budget te laag om de waarde van 24,28 euro te behouden en is het budget na protest van de OVB en de OBFG alsnog verhoogd. Deze praktijk biedt geen zekerheid, noch aan de overheid, noch aan de advocaten, en is niet transparant.

Naast de onzekerheid voor de advocaten over de uiteindelijke vergoeding die ze zullen krijgen voor hun prestatie, maakt het huidige financieringsmechanisme dat de advocaten laat uitbetaald worden. Dit gebeurt ten vroegste een jaar na het einde van het gerechtelijk jaar waarin een zaak werd afgesloten. Bij zaken die meerdere jaren aanslepen kan het dus lang duren vooraleer een advocaat zijn prestaties vergoed ziet.

Tot slot zijn de advocaten niet tevreden over de hoogte van de vergoeding. Voor het gerechtelijk jaar 2009-2010 bedroeg de waarde van een punt 25,39 euro. Dat is een bruto bedrag. Volgens OVB hebben advocaten minstens 43 euro per uur kosten (zonder personeel) en bedraagt een gemiddeld ereloon 75 à 100 euro per uur. De OVB en de OBFG wijzen op de risico's van deze lage, late en onzekere vergoeding: ze vrezen dat de kwaliteit van de geleverde prestaties onder druk komt te staan en dat er minder advocaten bereid zullen zijn te werken in dit systeem. De minister wees erop dat meewerken aan de juridische tweedelijnsbijstand voor de advocaten ook voordelen biedt, zoals zekerheid van betaling.

1.2.2 Gestion

Les avocats ont de tout temps joué un rôle important dans l'accès des plus démunis à la justice par le biais du système 'pro deo' (octroi d'une aide juridique gratuite sur une base caritative). Depuis 1993, le droit d'accès à l'aide juridique a été inscrit dans la Constitution (article 23, 2°), de même que le droit à l'aide médicale et sociale. Par conséquent, les pouvoirs publics sont tenus d'organiser l'accès à ce droit. L'organisation pratique de l'aide juridique de deuxième ligne a été confiée aux ordres d'avocats par la loi du 23 novembre 1998 (article 508/7 du code judiciaire). Les barreaux organisent, gèrent et contrôlent le système de l'aide juridique de deuxième ligne.

Une fois la loi et les arrêtés y afférents adoptés à la fin des années 1990, les accords concernant la gestion de l'aide juridique de deuxième ligne ont été modifiés deux fois par des protocoles conclus entre le ministre de la Justice et l'OVB et l'OBFG. Fin 2003, un protocole a été signé avec la ministre Onkelinx, et le 12 janvier 2010, avec le ministre De Clerck. À chaque fois, ces protocoles ont vu le jour après que le ministre eut accordé une augmentation du budget de l'aide juridique à la suite de protestations émanant des ordres. En échange d'une augmentation du budget, un engagement a été demandé à l'OVB et à l'OBFG au niveau du contrôle, de la transparence et de la qualité.

Dans ce débat, les autorités, d'une part, et l'OVB et l'OBFG, d'autre part, ont des objectifs difficilement conciliables. La réglementation met l'accent sur le droit fondamental de l'accès à la justice dans une organisation performante et garante de la qualité. Les deux parties souscrivent évidemment à ces objectifs. Mais en pratique, le premier souci des autorités est la maîtrise budgétaire, tandis que l'OVB et l'OBFG se soucient principalement de l'indemnité des avocats, qui selon eux devrait être plus élevée, plus sûre (en accordant une valeur fixe par point et non en fonction du nombre de prestations fournies) et payée plus rapidement.

Dans la relation entre l'OVB, l'OBFG et les autorités, ces dernières jouent rarement un rôle pilote. Seuls un fonctionnaire du SPF Justice et un collaborateur de la cellule stratégique s'occupent de cette matière à temps partiel. L'organisation de l'aide juridique de deuxième ligne est donc un système qui requiert peu de moyens du SPF Justice. En contrepartie, les autorités n'exercent pratiquement aucun contrôle sur l'organisation et les résultats de cette aide juridique et une politique fait donc clairement défaut. Ainsi, le SPF Justice ne fixe pas la taille du groupe cible (aux Pays-Bas, par exemple, le groupe cible de l'aide juridique subsidiée a été fixé à 50 % de la population). Plusieurs études soulignent

1.2.2 Beheer en beleid

De advocatuur heeft van oudsher via het pro-deosysteem (het verlenen van gratis rechtsbijstand op caritatieve basis) een belangrijke rol gespeeld in de toegang van minvermogenden tot het recht. Sinds 1993 is het recht op toegang tot de rechtsbedeling een grondwettelijk recht geworden (art. 23, 2° GW), naast het recht op medische zorg en de sociale rechten. De overheid heeft bijgevolg de plicht om de toegang tot dit recht te organiseren. De praktische organisatie van de tweedelijnsbijstand werd bij wet van 1998 aan de ordes van advocaten opgedragen (art. 508/7 Ger.W.). De balies organiseren, beheren en controleren het systeem van de tweedelijnsbijstand.

Na de goedkeuring van de wet en de bijbehorende besluiten eind jaren 1990, werden de afspraken over het beheer van de juridische tweedelijnsbijstand twee keer bijgesteld via protocollen tussen de minister van Justitie en de OVB en de OBFG. Eind 2003 was er een protocol met minister Onkelinx; op 12 januari 2010 een met minister De Clerck. Die protocollen kwamen telkens tot stand nadat de minister, na protest van de ordes, een verhoging van het budget voor juridische bijstand had toegezegd. In ruil voor een verhoging van het budget werd van de OVB en de OBFG engagement op het vlak van controle, transparantie en kwaliteit gevraagd.

In dit debat hebben de overheid en de OVB en de OBFG moeilijk te verzoenen doelstellingen. In de regelgeving staat toegankelijkheid als fundamenteel recht voorop, binnen een goede organisatie die kwaliteit kan garanderen. Beide partijen onderschrijven uiteraard die doelstellingen. In de praktijk is de eerste bekommernis van de overheid echter budgettaire beheersing. Voor de OVB en de OBFG is de hoofdbekommernis de vergoeding van de advocaten. Die zou volgens de advocatuur hoger moeten zijn, zekerder (i.e. een vaste waarde per punt en niet meer afhankelijk van het aantal geleverde prestaties) en zou sneller moeten worden uitbetaald.

In de verhouding overheid — de OVB en de OBFG speelt de overheid zelden een sturende rol. Slechts één ambtenaar binnen de FOD Justitie en een medewerker binnen de beleidscel houden zich deeltijds met deze materie bezig. Dat betekent dat de organisatie van de juridische tweedelijnsbijstand voor de FOD Justitie een zuinig systeem is. De keerzijde is dat er amper toezicht is van de overheid op de organisatie en de resultaten van de juridische bijstand en dat een duidelijk overheidsbeleid ontbreekt. Zo stelt Justitie bijvoorbeeld de omvang van de te bereiken doelgroep niet voorop (bv. in Nederland wordt 50 % van de bevolking als doelgroep voor de gesubsidieerde rechtshulp naar voren gescho-

que l'accès à l'aide juridique gratuite est plutôt limité en Belgique. Selon les critères actuels, à peine 20 % des ménages pourrait bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne, ce qui est peu par rapport aux pays voisins (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Allemagne et France)⁶. De plus, les autorités n'ont une idée du nombre potentiel de bénéficiaires, du nombre d'utilisateurs effectifs, de leur demande ni de la nature des affaires traitées, etc. que par le biais des statistiques de l'OVV et de l'OBFG.

La cellule stratégique du ministre signale qu'elle a organisé en 2009 une concertation avec l'OVV et l'OBFG au sujet du fonctionnement du système. Cette concertation faisait suite à l'engagement réciproque du ministre de la Justice et l'OVV et l'OBFG du 22 juin 2009. Ainsi, une note de l'OVV est à l'origine d'un examen de l'opportunité d'octroyer ou d'étendre l'aide juridique à chaque catégorie d'ayants droit. Nombre de propositions de la cellule stratégique ont également été examinées. Il a ainsi été décidé de ne pas continuer à relever les seuils de revenus et de ne pas étendre ou restreindre les catégories. Le protocole de 2010 a ensuite acté quelques accords. Outre une amélioration de la transparence et du contrôle du système, l'engagement a également été pris de maintenir les indemnités des avocats au moins au niveau existant. Lors de l'exécution du protocole, certaines mesures ont été prises en matière de droit des étrangers, en collaboration avec le secrétaire d'État à la Politique de migration et d'asile, afin de réduire le nombre d'étapes de la procédure⁷. Par ailleurs, la présomption d'insolvabilité est devenue réfragable pour certaines catégories d'ayants droit (voir le point 1.1). Une concertation a été organisée avec le ministre des Finances afin de fournir aux BAJ les informations nécessaires au sujet des revenus des demandeurs. L'objectif du ministre était de préparer un nouvel arrêté royal complet sur la base du protocole de 2010. L'instabilité politique de ces dernières années a toutefois compliqué l'élaboration d'une nouvelle réglementation approfondie.

1.2.3 Réglementation et procédures

Les mécanismes de financement et de contrôle de l'aide juridique de deuxième ligne sont détaillés dans la réglementation énumérée ci-dessus.

⁶ Driesen C., Franssen G., Gibens S., Van Houte J., Naar een meer performante rechtshulp (Pour une aide juridique plus performante — traduction), Gand, 2006, p.198.

⁷ Loi du 29 décembre 2010, M.B. du 31 décembre 2010.

ven). Meerdere studies wijzen erop dat de toegang tot de kosteloze rechtshulp in België eerder beperkt is. Een kleine 20 % van de huishoudens zou volgens de huidige criteria in aanmerking komen voor tweedelijnsbijstand, wat laag is ten opzichte van de omliggende landen (Groot-Brittannië, Nederland, Duitsland en Frankrijk)⁶. Voorts heeft de overheid enkel via de statistieken van de OVB en de OBFG inzicht in het potentieel aantal begunstigden van de tweedelijnsbijstand, in de effectieve gebruikers, in hun vraag, de aard van de zaken enzovoort.

De beleidscel van de minister wijst erop dat ze in 2009 overlegd heeft met de OVB en de OBFG over de werking van het systeem. Dit gebeurde in opvolging van een wederzijdse engagementsverklaring tussen de minister van Justitie en de OVB en de OBFG van 22 juni 2009. Zo werd op basis van een nota van de OVB onderzocht wat de verdere opportuniteit is voor elke categorie rechthebbenden om juridische bijstand te verlenen of uit te breiden. Ook werden tal van voorstellen van de beleidscel tegen het licht gehouden. Zo werd beslist om de inkomensgrenzen niet verder op te trekken en om de categorieën noch uit te breiden noch in te perken. In het protocol van 2010 werden vervolgens een aantal concrete afspraken gemaakt. Naast een verhoging van de transparantie en controle op het systeem, werd ook een engagement aangegaan om de vergoeding voor de advocatuur minstens te handhaven op het bestaande niveau. In uitvoering van het protocol werden, in samenwerking met de staatssecretaris voor Vreemdelingenzaken, op vlak van het vreemdelingenrecht maatregelen genomen om het aantal procedu-restappen te verminderen⁷. Daarnaast werd voor een aantal categorieën rechthebbenden het vermoeden van onvermogen weerlegbaar gemaakt (zie punt 1.1). Met de minister van Financiën werd overlegd om de BJB's de nodige informatie te kunnen geven over de inkomenssituatie van de aanvragers. Het doel van de minister was het protocol van 2010 te hanteren als opstap naar een nieuw allesomvattend KB. De politieke instabiliteit van de laatste jaren maakt het echter moeilijk om verregaande nieuwe regelgeving uit te werken.

1.2.3 Regelgeving en procedures

De financierings- en controlemechanismen van de juridische tweedelijnsbijstand zijn volledig uitgewerkt in de eerder vermelde regelgeving.

⁶ Driesen C., Franssen G., Gibens S., Van Houte J., *Naar een meer performante rechtshulp*, Gent, 2006, p.198.

⁷ Wet van 29 december 2010, B.S.31 december 2010.

Cette réglementation est claire en matière d'indemnisation des avocats: la liste de points (arrêté ministériel du 5 juin 2008), les conditions d'octroi, le mode de calcul et les règles de paiement (article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999) ont été établis clairement.

Les dispositions relatives au contrôle et à la justification appellent davantage de questions. Bien qu'elles aient été clairement décrites dans l'arrêté royal et l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999, il apparaît qu'elles n'ont pas été perçues comme telles et que leur application est incorrecte: en effet, les protocoles ont modifié certaines obligations de justification ou en ont prévu d'autres. C'est actuellement le protocole du 12 janvier 2010 qui sert d'orientation au contrôle et à la justification. Autrement dit, les autorités préfèrent travailler sur la base d'engagements qui ne sont pas juridiquement contraignants, alors même qu'il existe un cadre juridique tout aussi applicable. Ou encore, si la norme retenue est la pratique actuelle: la réglementation est dépassée en ce qui concerne les obligations redditionnelles, et n'est donc plus actuelle.

Pour garantir une interprétation univoque de la loi, des arrêtés d'exécution et du protocole par les différents barreaux, l'OVB et l'OBFG publient respectivement le "*Vademecum juridische tweedelijnsbijstand*" et le "*Mémorandum sur l'aide juridique*", qui décrivent les procédures à suivre par les BAJ et les avocats concernés. Le contenu de ces deux documents a été harmonisé, mais leur structure est différente. L'OBFG a adopté ce mémorandum comme règlement, et considère donc son non-respect comme une atteinte à la déontologie, qui peut être sanctionnée. L'OVB considère pour sa part le vademécum comme moralement contraignant. Tous les avocats belges reçoivent donc les mêmes directives par le biais de ces deux documents, ce qui renforce l'égalité juridique des bénéficiaires.

1.2.4 Contrôle, justification et surveillance

Contrôle

La loi précise que, dès réception du nombre total de points de tous les barreaux, et avant le paiement de l'indemnité, le ministre peut faire effectuer un contrôle selon les modalités qu'il détermine après concertation avec l'OVB et l'OBFG (article 508/19 du code judiciaire). L'article 4 de l'arrêté ministériel du 20 décembre 1999 prévoit que ce contrôle prend la forme d'un contrôle croisé: 'un contrôle de chaque barreau par un barreau du ressort d'une autre cour d'appel'. En pratique, le contrôle croisé est effectué avant la transmission au ministre du nombre total de points, au cours du deuxième semestre de l'année qui suit l'année judiciaire écoulée. La réalité ne correspond

Deze regelgeving is duidelijk over de vergoeding van de advocaten: de puntenlijst (MB 5 juni 2008), de voorwaarden voor de toekenning, de berekeningswijze en de uitbetalingsregels (artikel 2 van KB 20 december 1999) zijn helder uitgewerkt.

De bepalingen over controle en verantwoording roepen meer vragen op. Hoewel die bepalingen ook duidelijk beschreven zijn in het KB en het MB van 20 december 1999, werden ze blijkbaar toch niet als duidelijk ervaren en correct toegepast: in de protocollen werden immers bijkomende of andere verantwoordingsverplichtingen afgesproken. Op dit moment is het protocol van 12 januari 2010 richtinggevend voor de controle en verantwoording. De overheid kiest er dus voor te werken op basis van niet juridisch afdwingbare engagementen, terwijl er een even hanteerbaar juridisch kader voorhanden is. Of, met de huidige praktijk als norm: de regelgeving is, wat de verantwoordingsverplichtingen betreft, verouderd en niet meer actueel.

Om de eenduidige interpretatie van de wet, de uitvoeringsbesluiten en het protocol over de verschillende balies te garanderen, geven de OVB en de OBFG respectievelijk het *Vademecum juridische tweedelijnsbijstand* en het *Mémorandum sur l'aide juridique* uit met de procedures die de BJB en de betrokken advocaten moeten volgen. Beide documenten zijn inhoudelijk op elkaar afgestemd, maar hebben een andere structuur. De OBFG heeft dit memorandum als reglement opgenomen, waardoor niet-naleving als een inbreuk op de deontologie wordt beschouwd en als dusdanig kan worden bestraft. Bij de OVB is het vademecum enkel moreel bindend. Alle Belgische advocaten krijgen dus via beide documenten dezelfde richtlijnen, wat de rechtsgelijkheid van de begunstigen versterkt.

1.2.4 Controle, verantwoording en toezicht

Controle

In de wet staat dat de minister van Justitie ná ontvangst van het totaal aantal punten van alle balies, en vóór het uitbetalen van de vergoeding, een controle kan laten uitvoeren, op de wijze die hij bepaalt na raadpleging van de OVB en de OBFG (art. 508/19 Ger.W.). Artikel 4 van het MB van 20 december 1999 bepaalt dat deze controle de vorm van een kruiscontrole aanneemt: 'een controle van iedere balie door een balie uit het rechtsgebied van een ander hof van beroep'. In de praktijk gebeurt de kruiscontrole voordat het totaal aantal punten aan de minister wordt bezorgd, met name telkens in het najaar volgend op het afgesloten gerechtelijk jaar. De realiteit strookt dus niet met de regelgeving.

donc pas à la réglementation. Une interprétation stricte de l'article précité retarderait encore le paiement d'au moins un semestre.

Par le biais du protocole de 2010, le ministre entendait renforcer les contrôles existants en imposant des règles plus strictes pour les contrôles croisés. Ainsi, la taille minimum de l'échantillon a été fixée entre 50 et 100 dossiers, en fonction du nombre de dossiers transmis et en veillant à une représentation des différentes branches du droit. Au total, environ 0,01 % des dossiers clôturés relatifs à l'année judiciaire 2010-2011 ont fait l'objet d'un contrôle croisé. Les ordres ne donnent pas d'informations sur leurs méthodes d'échantillonnage. Une proportion de un pour mille est faible, mais évaluer l'adéquation de la taille de l'échantillon n'a de sens que si le but est aussi de donner effectivement à cet échantillon une valeur de généralisation en termes de conséquences. En fait, tel n'est pas le cas: seuls les dossiers contrôlés sont sanctionnés, en cas d'erreur, par la suppression des points accordés. L'effet visé par le contrôle croisé est dissuasif (le "bâton derrière la porte"), ainsi que pédagogique. Mais il est tout relatif: à raison de 0,01 % de dossiers contrôlés, le risque d'être pris en défaut est très faible et il y a des raisons de douter que les leçons tirées soient représentatives. Il est impossible d'en tirer une conclusion générale quant à savoir si l'octroi de l'aide juridique de deuxième ligne est justifié ou pas.

Le protocole prévoit en outre la possibilité d'effectuer à la demande du ministre un contrôle croisé supplémentaire dans les locaux du SPF Justice. Cette option n'a pas été utilisée jusqu'ici. En effet, le ministre ne reçoit les données nécessaires de la part des barreaux qu'au début de février de chaque année, et il doit ensuite très rapidement donner les instructions de paiement indispensables à son administration afin de payer les avocats concernés en temps voulu. Actuellement, il ne dispose donc d'aucune marge pour diligenter des contrôles supplémentaires. Le ministre peut également envoyer un observateur de l'administration pour assister à l'arbitrage entre l'OVB et l'OBFG au sujet des dossiers contestés. Cette possibilité a été appliquée pour la première fois au début de 2011 pour les contrôles croisés relatifs à l'année judiciaire 2009-2010.

Ces dernières années, les ordres ont mis en œuvre un système de maîtrise de l'organisation, qui s'avère plus important que les contrôles croisés dans le cadre du contrôle de la pertinence de l'octroi de l'aide juridique de deuxième ligne.

Lorsqu'il examine s'il y a lieu d'accorder la gratuité complète ou partielle, le BAJ vérifie si le demandeur répond aux conditions requises sur la base de documents

Een strikte interpretatie van bovenstaand artikel zou de uitbetaling van de vergoeding met nog minstens een half jaar vertragen.

Via het protocol van 2010 wilde de minister de bestaande controles aanscherpen door striktere regels op te leggen voor de kruiscontroles. Zo werd er een minimum steekproef afgesproken van 50 tot 100 dossiers, afhankelijk van het aantal ingediende dossiers, waarbij de verschillende takken van het recht aan bod moeten komen. In totaal werden voor het gerechtelijk jaar 2010-2011 ongeveer 0,01 % van de afgesloten dossiers onderworpen aan de kruiscontrole. De ordes bieden geen inzicht in de wijze van steekproeftrekken. Een op tienduizend is weinig, maar het is slechts zinvol om te beoordelen of dit een geschikte steekproefgrootte is, als het ook effectief de bedoeling is om aan de steekproef veralgemeende consequenties te verbinden. Dat blijkt niet het geval te zijn: enkel de gecontroleerde dossiers worden immers gesanctioneerd door bij fouten de toegekende punten te schrappen. De kruiscontrole beoogt een "stok-achter-de-deur"-effect en een leereffect. Maar deze effecten zijn relatief: met 0,01 % gecontroleerde dossiers is de pakkans zeer laag en is het onzeker of wat geleerd wordt ook representatief is. Een veralgemeende conclusie over het al dan niet terecht toekennen van tweedelijnsbijstand kan niet worden getrokken.

Het protocol bevat ook de mogelijkheid van een bijkomende kruiscontrole op verzoek van de minister, in de gebouwen van de FOD Justitie. Hiervan werd nog geen gebruik gemaakt. De minister ontvangt immers pas begin februari van elk jaar de nodige gegevens van de balies. Hij moet dan zeer snel de nodige betalingsopdrachten geven aan de eigen administratie, zodat de betrokken advocaten tijdig kunnen worden betaald. Hij heeft dus momenteel geen ruimte om zelf bijkomende controles te laten uitvoeren. Verder kan de minister ook een waarnemer van de administratie sturen naar de arbitrage tussen de OVB en de OBFG over de betwiste dossiers. Dat is voor het eerst gebeurd begin 2011 voor de kruiscontroles over het gerechtelijk jaar 2009-2010.

De voorbije jaren hebben de ordes werk gemaakt van een systeem van organisatiebeheersing, dat voor de controle van het al dan niet terecht toekennen van tweedelijnsbijstand eigenlijk belangrijker is dan de kruiscontroles.

Bij de toekenning van gedeeltelijke of volledige kosteloosheid controleert het BJB op basis van bewijsstukken of de aanvrager aan de voorwaarden voldoet.

probants. Le protocole de 2010 envisage la création d'un point de contact au SPF Finances auprès duquel les BAJ pourraient obtenir (de manière informatisée) des renseignements au sujet des revenus du justiciable. Les négociations avec le SPF Finances sont toujours en cours pour l'instant. Le BAJ contrôle les rapports des avocats avant l'octroi de points. Le but du contrôle est de vérifier à l'aide de pièces justificatives si les prestations ont réellement été fournies et si le nombre de points demandé par l'avocat pour ses prestations n'est pas trop élevé. Le président du BAJ est habilité, le cas échéant, à diminuer le nombre de points.

Un autre exemple de contrôle interne concerne les avocats qui, en dépit de l'interdiction, demandent des honoraires aux utilisateurs de l'aide de deuxième ligne. Une telle vérification s'avère difficile. Le plus souvent, l'ordre des avocats en a été informé par le justiciable ou, dans le cas où un autre avocat assure le suivi du dossier, par ce dernier. L'OVB et l'OBFG ont pris l'initiative de demander aux BAJ d'adresser un courrier aux justiciables qui choisissent eux-mêmes leur avocat et qui demandent ensuite une désignation pour leur signaler notamment que leur avocat ne peut demander d'honoraires. À présent, ce type de lettre a été standardisé et est généré par le système de traitement numérique.

Depuis l'année judiciaire 2010-2011, tous les barreaux utilisent, à la demande du ministre de la Justice, un système de traitement numérique. L'OVB et l'OBFG disposent chacun de leur propre système, mais ils sont équipés l'un et l'autre de contrôles intégrés qui soutiennent les mécanismes de contrôle décrits ci-dessus (par exemple, des codes erronés ne peuvent pas être encodés, il est impossible de demander plus de points pour une affaire que le nombre prévu dans la nomenclature, les frais de déplacement sont contrôlés, etc.). Les réunions mensuelles des présidents des BAJ doivent assurer une harmonisation intermédiaire et le vademecum/mémorandum est adapté tous les ans en fonction des expériences tirées des contrôles.

Justification

Le tableau ci-dessous compare les obligations rédactionnelles du protocole du 12 janvier 2010 et celles des dispositions réglementaires. Il y est question dans les deux cas d'un rapport annuel, de rapports sur les contrôles croisés et d'un rapport justificatif, mais le contenu exigé et le calendrier divergent.

In het protocol van 2010 wordt een contactpunt bij de FOD Financiën in het vooruitzicht gesteld waarbij de BJB (op geïnfomatiseerde basis) inlichtingen kunnen verkrijgen over de inkomsten van de rechtzoekende. De besprekingen met de FOD Financiën hierover lopen momenteel nog. Het BJB controleert de verslagen van de advocaten vooraleer er punten worden toegekend. Daarbij gaat het aan de hand van bewijsstukken na of de prestaties echt geleverd werden en of de advocaat niet te veel punten vraagt voor zijn prestatie. De voorzitter van het BJB kan zo nodig het aantal gevraagde punten verminderen.

Een ander voorbeeld van interne controle heeft te maken met advocaten die, hoewel dat verboden is, toch een ereloon vragen aan de gebruikers van de bijstand. Dat is moeilijk na te gaan. Meestal kwam de Orde van Advocaten dit via de rechtzoekende te weten, of als een andere advocaat het dossier opvolgde, via die laatste. De OVB en de OBFG hebben het initiatief genomen om wanneer iemand zelf een advocaat kiest en er achteraf om een aanstelling wordt gevraagd, de BJB een brief te laten richten aan de rechtzoekende met ondermeer de boodschap dat zijn advocaat geen ereloon mag vragen. Dit gebeurt ondertussen via standaardbrieven die door het digitaal verwerkingssysteem worden gegenereerd.

Sinds het gerechtelijk jaar 2010-2011 werkt elke balie op vraag van de minister van Justitie met een digitaal verwerkingssysteem. De OVB en de OBFG hebben elk hun eigen systeem, maar beide hebben ingebouwde controles die de hierboven beschreven controlemechanismen ondersteunen (bv. foute codes kunnen niet worden ingevoerd, men kan niet meer punten vragen voor een zaak dan in de nomenclatuur is bepaald, controle van verplaatsingskosten enz.). Maandelijks vergaderingen van de BJB-voorzitters moeten voor een tussentijdse afstemming zorgen en jaarlijks wordt het vademecum/memorandum bijgesteld op basis van de ervaringen uit de controles.

Verantwoording

Onderstaande tabel zet de verantwoordingsverplichtingen uit het protocol van 12 januari 2010 naast de bepalingen uit de regelgeving. In beide bronnen is er sprake van een jaarverslag, verslaggeving over de kruiscontroles en een verantwoordingsverslag, maar de vereiste inhoud en timing verschillen.

Arrêté royal et arrêté ministériel du 20 décembre 1999 KB en MB 20 december 1999	Protocole du 12 janvier 2010 Protocol 12 januari 2010
Rapport annuel	
<ul style="list-style-type: none"> • Adressé par le BAJ au ministre / <i>Van BJB aan minister</i> • Avant le 31 décembre / <i>Voor 31 december</i> • Relevé statistique / <i>Statistisch overzicht van::</i> <ul style="list-style-type: none"> - de la gratuité complète ou partielle ou de la commission d'office / <i>Gedeeltelijke of volledige kosteloosheid of ambtshalve toevoeging</i> - de la nature du problème du demandeur (sur la base de la liste de points) / <i>Aard probleem aanvrager (op basis van puntenlijst)</i> - du résultat obtenu / <i>Bereikt resultaat</i> - de l'instance devant laquelle l'avocat a plaidé / <i>Instantie ten overstaan waarvan de advocaat is opgetreden</i> - des données concernant le demandeur (date de naissance, sexe, nationalité) / <i>Gegevens aanvrager (geboortedatum, geslacht, nationaliteit)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Adressé par l'OVB ou l'OBFG au ministre / <i>Van de OVB en de OBFG aan minister</i> • Le 15 septembre / <i>Op 15 september</i> • Estimation: / <i>Schatting van:</i> <ul style="list-style-type: none"> - du nombre de désignations / <i>Aantal aanstellingen</i> - du nombre de rapports clôturés / <i>Aantal afgesloten verslagen</i> - du nombre total de points de l'année judiciaire écoulée / <i>Totaal aantal punten afgelopen gerechtelijk jaar</i> - des éléments qui pourraient avoir un impact sur les désignations et les points au cours de l'année judiciaire suivante / <i>Elementen die een impact zouden kunnen hebben op aanstellingen en punten komend gerechtelijk jaar</i>
Rapport sur les contrôles croisés	
<ul style="list-style-type: none"> • Avant le 31 décembre: rapport rédigé par chaque barreau / <i>Voor 31 december: verslag van iedere balie</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Avant le 31 décembre: rapport rédigé par chaque barreau / <i>Voor 31 december: verslag van iedere balie</i> • Le 1^{er} février: rapport global de l'OVB et de l'OBFG comprenant des statistiques, des données et des méthodes de travail / <i>Op 1 februari: globaal verslag van de OVB en de OBFG met statistieken, gegevens en werkmethodes</i>
Rapport justificatif adressé par l'OVB et l'OBFG au ministre / <i>Verantwoordingsverslag van de OVB en de OBFG aan minister</i>	

<ul style="list-style-type: none"> • Six mois après réception des indemnités / <i>Zes maanden na ontvangen vergoedingen</i> • Montant total des indemnités, ventilation de ce montant entre l'aide totalement et partiellement gratuite et les commissions d'office, montant total des honoraires reçus / <i>Totaal bedrag vergoedingen, verdeling over volledige en gedeeltelijke bijstand en ambtshalve toevoegingen, totale bedrag ontvangen erelonen</i> • Les mêmes informations par barreau, par avocat, par personne assistée et par affaire / <i>Hetzelfde per balie, per advocaat, per bijgestane persoon en per zaak</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Le 1^{er} juin / <i>Op 1 juni</i> • Par arrondissement, par OVB et par OBFG et, pour le total / <i>Per arrondissement, per OVB en per OBFG en in totaal::</i> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de points attribués selon la nomenclature / <i>Aantal punten volgens de nomenclatuur</i> - nombre de points par catégorie de bénéficiaires / <i>Aantal punten per categorie van gerechtigde</i> - nombre moyen de points par avocat / <i>Gemiddeld aantal punten per advocaat</i> - nombre de désignations / <i>Aantal aanstellingen</i> - nombre d'avocats assurant l'aide / <i>Aantal advocaten dat bijstand verleent</i> - nombre de rapports clôturés / <i>Aantal afgesloten verslagen</i> - évolution du budget / <i>Evolutie van het budget</i> - analyse des bénéficiaires (âge, nationalité, sexe, nature de l'affaire, nature de l'aide, catégories) / <i>Analyse van gerechtigden (leeftijd, nationaliteit, geslacht, aard zaak, aard bijstand, categorieën)</i> - montant total des indemnités versées / <i>Totaal bedrag betaalde vergoedingen</i> - montant des indemnités et des honoraires de chaque avocat / <i>Bedrag vergoedingen en erelonen voor elke advocaat</i> - par personne et par affaire, le montant des indemnités et des honoraires / <i>Per persoon en per zaak, bedrag vergoedingen en erelonen</i> <p style="text-align: center;">Informations à fournir pour l'année judiciaire précédente et comparaison avec les chiffres des années antérieures / <i>Voor het voorgaand gerechtelijk jaar en vergelijking maken met cijfers vorige jaren</i></p>
---	--

La Cour des comptes a examiné les documents justificatifs des années judiciaires 2006-2007 à 2010-2011 et en a tiré les conclusions suivantes:

— L'année judiciaire 2010-2011 est la première au sujet de laquelle les rapports ont été établis conformément aux critères convenus dans le protocole.

— Les documents sont envoyés au ministre. Le SPF Justice ne dispose pas de dossiers complets pour toutes les années.

— Le rapport annuel, tel que prévu dans les arrêtés, n'a jamais été transmis ou demandé. Le premier rapport annuel qui sera rédigé conformément au protocole sera soumis en septembre 2011. Les rapports de chaque barreau relatifs aux contrôles croisés ont été transmis dans le passé, et le sont encore, en même temps que la proposition de fixation de la valeur d'un point, soit le 1^{er} février, et non avant le 31 décembre comme le prévoit la réglementation. Alors que les "anciens" rapports donnaient seulement un aperçu général des dossiers contrôlés (pourcentage approuvé — non approuvé) ainsi qu'une liste sommaire des problèmes, les autorités reçoivent, depuis l'application du protocole, un rapport établi selon un modèle fixe pour chaque dossier ayant fait l'objet d'un contrôle croisé. Les rapports globaux sur les contrôles croisés comprennent des statistiques et des données, mais en revanche aucune information sur les méthodes de travail utilisées.

— Le rapport de justification est disponible sur cd-rom pour toutes les années contrôlées. Il s'agit de listes de données où figurent tous les éléments demandés. Depuis le protocole, les listes sont complétées par deux rapports statistiques détaillés établis par l'OVB et l'OBFG.

— En plus des documents précités, l'OVB et l'OBFG fournissent également au SPF Justice un aperçu trimestriel du nombre de désignations et de dossiers clôturés. Cette obligation a été instaurée par le protocole de 2003.

Surveillance

Les pièces justificatives doivent fournir aux autorités suffisamment de données utiles pour leur permettre de surveiller le fonctionnement du système. Actuellement, le SPF Justice collationne les documents transmis par l'OVB et l'OBFG et contrôle les pièces justificatives en vue de subventionner les dépenses.

Plusieurs éléments donnent à penser que les autorités travaillent au cas par cas, sans approche structurée et sans méthode valable:

Het Rekenhof heeft de verantwoordingsdocumenten van de gerechtelijke jaren 2006-2007 tot en met 2010-2011 ingekeken en stelde het volgende vast:

— Het gerechtelijk jaar 2010-2011 is het eerste jaar waarover volgens de afspraken uit het protocol werd gerapporteerd.

— De stukken worden aan de minister bezorgd. De FOD Justitie beschikt niet voor alle jaren over volledige dossiers.

— Het jaarverslag zoals voorgeschreven in de besluiten is nooit ingediend of opgevraagd. Het jaarverslag zoals opgenomen in het protocol zal voor het eerst in september 2011 worden ingediend. De verslagen van iedere balie van de kruiscontroles werden, en worden nog steeds, samen met het voorstel over de waarde van een punt bezorgd op 1 februari, en niet voor 31 december zoals in de regelgeving bepaald. Waar de "oude" verslagen enkel een globaal overzicht gaven van de gecontroleerde dossiers (percentage goedgekeurd — niet goedgekeurd) en een summiere opsomming van de problemen, krijgt de overheid sinds het protocol van elk bij de kruiscontrole gecontroleerd dossier een verslag, opgemaakt volgens een vastgelegd stramien. De globale verslagen van de kruiscontroles bevatten statistieken en gegevens, maar geen informatie over de gehanteerde werkmethodes.

— Het verantwoordingsverslag is voor alle gecontroleerde jaren beschikbaar op cd-rom. Het gaat om lijsten met gegevens. Alles wat gevraagd werd, is erin opgenomen. Sinds het protocol worden de lijsten aangevuld met twee uitgebreide statistische verslagen, opgemaakt door de OVB en de OBFG.

— Naast bovenstaande documenten bezorgen de OVB en de OBFG ook nog een trimestrieel overzicht van het aantal aanstellingen en aantal afgesloten dossiers aan de FOD Justitie. Deze verplichting dateert nog van het protocol van 2003.

Toezicht

De verantwoordingsstukken moeten de overheid voldoende bruikbare gegevens leveren om toezicht te houden op de werking van het systeem. De FOD Justitie verzamelt de stukken die de OVB en de OBFG bezorgen en controleert de verantwoordingsstukken voor de kostensubsidie.

Uit meerdere zaken blijkt dat de overheid ad hoc werkt, zonder een gestructureerde aanpak of een dergelijke methode:

— Dans le protocole de 2010, de “nouveaux” accords ont été conclus au sujet de la transparence, alors que des obligations redditionnelles similaires existent déjà depuis 1999 dans la réglementation.

— Les “nouveaux” rapports de contrôle croisés (par dossier contrôlé) de 2010-2011 ont déjà été transmis depuis plusieurs mois. La cellule stratégique et le SPF Justice ont examiné ces rapports. Aucun système n’a été prévu pour les traiter. Entre-temps, les indemnités dues pour cette année ont déjà été payées.

Bien que les rapports trimestriels prévus par le protocole de 2003 soient remplacés par ceux visés par le protocole de 2010, ils sont toujours envoyés. En se basant sur les informations demandées, le SPF Justice et la cellule stratégique pourraient se faire une idée du coût du système et des prestations, et les rapports des contrôles croisés devraient leur permettre de déterminer si les décisions prises par les BAJ sont correctes. Toutefois, les documents ne donnent pas une vue d’ensemble du fonctionnement des BAJ. Jusqu’à présent, le SPF n’exerce aucune surveillance des systèmes, processus et méthodes mis en place par l’OVB, l’OBFG et les BAJ pour garantir le respect de la réglementation. Le ministre fait observer qu’au cours des dernières années un certain nombre de visites de travail ont été effectuées auprès des BAJ flamands et francophones, mais qu’elles visent plus à comprendre leur fonctionnement qu’à exercer un contrôle.

Le système de l’enveloppe fermée ainsi que le principe selon lequel l’organisation de l’aide juridique de deuxième ligne est du ressort des ordres d’avocats explique pourquoi la surveillance exercée par les autorités est limitée.

Un autre rôle des pouvoirs publics est de récupérer les montants payés indûment. Si un justiciable a bénéficié à tort de l’aide juridique gratuite (par exemple, sur la base de fausses déclarations) ou s’il est quand même en mesure de payer à la suite d’un changement de sa situation financière (par exemple, lorsqu’une preuve contraire est apportée à la présomption d’insolvabilité), le Trésor peut récupérer l’indemnité versée. L’Administration du cadastre, de l’enregistrement et des domaines du SPF Finances est compétente à cet effet. Toutefois, les acteurs concernés ignorent tous si une telle récupération a effectivement lieu⁸.

1.2.5 Qualité

La loi relative à l’aide juridique de deuxième ligne précise que les ordres d’avocats contrôlent la qualité

⁸ La Cour des comptes n’a pas examiné ce point dans le cadre de la présente analyse.

— In het protocol van 2010 zijn “nieuwe” afspraken gemaakt over transparantie, terwijl vergelijkbare verantwoordingsverplichtingen al sinds 1999 in de regelgeving staan.

— De “nieuwe” verslagen van de kruiscontroles (per gecontroleerd dossier) van 2010-2011 zijn al enkele maanden ingediend, en de beleidscel en de FOD Justitie hebben deze verslagen nagekeken. Er is nog geen systeem ontwikkeld om ze te verwerken. Ondertussen zijn de vergoedingen voor dat jaar wel al uitbetaald.

Hoewel de trimestriële verslagen uit het protocol van 2003 vervangen zijn door die uit het protocol van 2010, worden ze nog steeds opgestuurd. Op basis van de gegevens die worden opgevraagd, zouden de FOD Justitie en de beleidscel een zicht kunnen krijgen op de kostprijs en de prestaties van het systeem, en via de verslagen van de kruiscontroles ook op de juistheid van de beslissingen van de BJB. De stukken laten echter niet toe inzicht te krijgen in de werking van de BJB. De FOD oefent tot nu toe geen toezicht uit op de systemen, processen en methodes die de OVB en de OBFG en de BJB hebben ingesteld om de naleving van de reglementering te waarborgen. De minister merkte op dat de voorbije jaren wel een aantal werkbezoeken zijn afgelegd aan de Vlaamse en de Franstalige BJB’s, maar die pasten eerder in het verkrijgen van inzicht in de werking ervan, dan het houden van toezicht erop.

Het systeem van de gesloten enveloppe en het uitgangspunt dat de organisatie van de juridische tweedelijnsbijstand aan de ordes toekomt, verklaren waarom het toezicht van de overheid zo beperkt is uitgebouwd.

Een andere rol van de overheid is het terugvorderen van onterecht betaalde gelden. Als een rechtszoekende onterecht kosteloze juridische bijstand heeft genoten (bv. op basis van valse verklaringen) of als hij toch in staat zou zijn om te betalen omdat zijn financiële situatie is gewijzigd (bv. indien er tegenbewijs is voor een vermoeden van onvermogen), kan de Schatkist de betaalde vergoeding van hem terugvorderen. De administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen van de FOD Financiën is daarvoor bevoegd. Niemand van de betrokken actoren weet echter of dit effectief gebeurt⁸.

1.2.5 Kwaliteit

De wet op de juridische tweedelijnsbijstand bepaalt dat de ordes toezien op de kwaliteit van de presta-

⁸ Binnen het kader van deze analyse heeft het Rekenhof dit niet zelf onderzocht.

des prestations effectuées par les avocats au titre de cette aide (article 508/8 du code judiciaire). En cas de manquement, les avocats en défaut peuvent être radiés de la liste des avocats qui travaillent pour le BAJ.

Le vademecum et le mémorandum révèlent que ce contrôle n'est exercé en pratique que de manière sommaire. Il s'agit a priori d'un contrôle de la justification des matières préférentielles indiquées ou de l'engagement à suivre une formation, et a posteriori d'une vérification de la réalité des prestations effectuées et de la concordance avec la liste de points. La vérification de la qualité de l'aide fournie reste donc à tout le moins marginale.

Le protocole de 2010 prévoit que l'OVB et l'OBFG présentent une proposition commune en vue de garantir la qualité de l'aide juridique accordée. L'OVB et l'OBFG ont déjà exploré quelques pistes individuellement, mais n'ont pas encore formulé de proposition concrète.

1.2.6 Monitoring et évaluation

Le monitoring et l'évaluation ont pour but de fournir des informations sur la réalisation de l'objectif, l'efficacité, l'efficience, la mise en œuvre et les effets indésirables. Jusqu'à présent, le SPF Justice n'analyse pas systématiquement les données relatives aux justiciables qui ont recours à l'aide juridique de deuxième ligne. Auparavant, un tel contrôle était même impossible, sur la base des fichiers disponibles (l'OVB transférait les données en format pdf). L'OVB et l'OBFG fournissent à présent eux-mêmes des statistiques descriptives dans la nouvelle version du rapport justificatif. Le SPF utilise ce dernier avant tout pour mieux répondre à des questions parlementaires. Il ne fournit guère de justifications au Parlement ou au public de sa propre initiative. Le ministre fait observer que les pouvoirs publics participent cependant à des colloques et journées d'études, et qu'il présente régulièrement ces thèmes au Parlement lors de la discussion de projets de loi dans ce domaine. Le but est cependant de pouvoir établir des prévisions budgétaires mieux étayées sur la base de ce rapport.

Dans les faits, l'OVB et l'OBFG procèdent souvent au monitoring et à l'évaluation dans le cadre de la préparation de notes et d'avis. Ces deux organes sont les seuls à disposer de l'ensemble des informations relatives à l'aide juridique. On en arrive parfois à la situation étrange où l'OVB ou l'OBFG fait poser une question au ministre par le biais d'un avocat parlementaire, après quoi le cabinet doit contacter l'OVB ou l'OBFG pour obtenir les chiffres exacts. Depuis l'introduction du système de traitement numérique, les BAJ disposent de nombreuses données qui permettraient d'effectuer une évaluation plus approfondie moyennant le personnel et

ties die de advocaten in dit kader verstrekken (art. 508/8 Ger.W.). Advocaten die in gebreke blijven, kunnen geschrapt worden van de lijst van advocaten die werken voor het BJB.

Uit het Vademecum en het Memorandum blijkt dat deze controle in de praktijk summier wordt ingevuld. Het gaat a priori om controle van de verantwoording van de opgegeven voorkeurmateries of de verbintenis om een opleiding te volgen en a posteriori om de echtheid van de uitgevoerde prestaties en de overeenstemming met de puntenlijst. Maar dus hoogstens om een marginale toetsing van de kwaliteit van de geleverde bijstand.

In het protocol van 2010 werd afgesproken dat de OVB en de OBFG een gezamenlijk voorstel zouden doen om de kwaliteit van de verleende juridische bijstand te waarborgen. De OVB en de OBFG hebben los van elkaar al enkele pistes verkend, maar er is nog geen concreet voorstel.

1.2.6 Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie hebben tot doel informatie te verschaffen over doelbereiking, doeltreffendheid, doelmatigheid, implementatie en onbedoelde neveneffecten. Tot nu toe analyseert de FOD Justitie de gegevens over de gerechtigden die gebruik maken van de tweedelijnsbijstand niet systematisch. Vroeger was het op basis van de beschikbare bestanden zelfs onmogelijk (OVB stuurde de gegevens door in pdf-formaat). Nu zorgen de OVB en de OBFG zelf voor beschrijvende statistieken in de vernieuwde versie van het verantwoordingsverslag. De FOD gebruikt dit verantwoordingsverslag in eerste plaats om beter te kunnen antwoorden op parlementaire vragen. Verder is er slechts een beperkte verantwoording op eigen initiatief ten overstaan van parlement en publiek. De minister merkte op dat de overheid wel deelneemt aan colloquia en studiedagen en dat de minister bij de bespreking van wetsvoorstellen in dit domein de thematiek regelmatig toelicht in het parlement. Bedoeling is wel om op basis van dit verslag beter onderbouwde budgettaire prognoses te kunnen maken.

In de praktijk voeren de OVB en de OBFG de monitoring en evaluatie vaak uit ter voorbereiding van nota's en standpunten. Zij alleen beschikken over alle informatie over de juridische bijstand. Dat leidt soms tot de bizarre situatie dat de OVB of de OBFG via een advocaat-parlementslid in het parlement een vraag laat stellen aan de minister, waarna de beleidscel de OVB of de OBFG moet contacteren om de juiste cijfers te krijgen. Sinds de invoering van het digitaal verwerkingssysteem beschikken de BJB over veel gegevens waarmee met de nodige mensen en middelen grondiger evaluatieonderzoek mogelijk zou zijn. Hoewel het huidige verantwoor-

les moyens nécessaires. Bien que le rapport justificatif actuel comprenne beaucoup de données quantitatives sur le coût et les prestations, il ne suffit pas encore à déterminer si l'objectif est atteint, à savoir une aide juridique de qualité, accessible et bien organisée.

1.3 Conséquences de la loi "Salduz"

La réforme de la législation à la suite de l'arrêt Salduz de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 novembre 2008 a des effets considérables sur l'aide juridique de deuxième ligne. Tout suspect a droit à l'assistance d'un avocat lors de sa première audition par les services de police ou lors de l'interrogatoire par le juge d'instruction avant son arrestation. Certaines restrictions sont prévues, comme la limitation à la première audition. La législation entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Entre-temps, une extension de l'aide "Salduz" à "toutes" les auditions est déjà envisagée par une proposition de directive européenne⁹.

Le ministre a déclaré au Parlement que l'aide Salduz au suspect qui dispose de moyens insuffisants pour payer son propre avocat sera intégrée dans l'aide juridique de deuxième ligne, ce qui entraîne de nombreuses conséquences.

Le nombre de points attribués à un avocat dans le cadre de l'aide Salduz doit être fixé en concertation par l'OVB et l'OBFG et le ministre et repris dans la liste des points. Les négociations à ce sujet ne sont pas encore terminées. Le ministre s'est engagé vis-à-vis de l'OVB et de l'OBFG à prévoir une indemnité pour les prestations fournies à partir du 1^{er} juillet 2011 (et donc, avant l'entrée en vigueur de la loi). En ce qui concerne les prestations que certains barreaux ont fournies sur une base volontaire avant cette date, les négociations avec le ministre sont encore en cours.

Quant à l'organisation pratique de l'aide Salduz, l'OVB et l'OBFG mettent sur pied, à la demande du ministre, un service de permanence qui permet d'organiser l'aide de manière rapide et centralisée. Étant donné que les arrestations peuvent se dérouler aussi bien la nuit que le jour, le week-end comme en semaine, et que le délai d'arrestation prévu dans la Constitution est de 24 heures, cette permanence doit être accessible 24 heures sur 24. Ce service devra être opérationnel lors de l'entrée en vigueur de la loi. Outre le prix du matériel et des logiciels, il faut prévoir les moyens en personnel

⁹ Le 14 juin 2011, la Commission européenne a adopté une proposition de directive tendant à imposer les règles Salduz dans l'ensemble de l'Union européenne (Com (2011) 326/3). La proposition de directive prévoit que tout suspect doit bénéficier de l'assistance d'un avocat pendant toutes les auditions (et pas seulement la première) et pour tous les types de délits (par exemple aussi en matière de roulage).

dingsverslag veel kwantitatieve informatie bevat over kostprijs en prestaties, volstaat het nog niet om na te gaan of het doel — toegankelijke, goed georganiseerde, kwaliteitsvolle juridische bijstand — wordt bereikt.

1.3 Gevolgen van de Salduz-wet

De hervorming van de wetgeving ingevolge het Salduz-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 27 november 2008 heeft aanzienlijke gevolgen voor de juridische tweedelijnsbijstand. Iedere verdachte krijgt recht op bijstand van een advocaat bij zijn eerste verhoor door de politie of bij de ondervraging door de onderzoeksrechter voor de aanhouding. Er zijn enkele beperkingen, zoals de beperking tot het eerste verhoor. De wetgeving treedt in werking uiterlijk op 1 januari 2012. Inmiddels wordt al gewezen op een mogelijke uitbreiding van de Salduz-bijstand tot "alle" verhoren door een komende Europese richtlijn⁹.

De minister verklaarde in het Parlement dat de Salduz-bijstand voor de verdachte die onvoldoende middelen heeft om een eigen advocaat te betalen, wordt ingeschakeld in de tweedelijnsbijstand. Dit heeft heel wat consequenties.

Het aantal punten voor de vergoeding van een advocaat voor Salduz-bijstand moet in overleg tussen de OVB en de OBFG en de minister worden vastgelegd en in de puntenlijst opgenomen. De onderhandelingen daarover zijn nog niet afgerond. De minister engageerde zich tegenover de ordes om te zorgen voor een vergoeding voor prestaties geleverd vanaf 1 juli 2011 (dus nog voor de inwerkingtreding van de wet). Voor de prestaties die sommige balies op vrijwillige basis voor deze datum hebben geleverd, lopen er nog onderhandelingen met de minister.

Voor de praktische organisatie van de Salduz-bijstand ontwikkelen de OVB en de OBFG op verzoek van de minister een permanentiesysteem waardoor snel en gecentraliseerd bijstand kan worden georganiseerd. Omdat aanhoudingen zowel overdag als 's nachts, in de week en in het weekend gebeuren en de grondwettelijk vastgelegde arrestatietermijn van 24 uur loopt, moet deze permanentiedienst 24 uur op 24 uur bereikbaar zijn. Deze dienst moet operationeel zijn bij de inwerkingtreding van de wet. Naast de kostprijs van de soft- en hardware moeten voor de werking van de permanenties

⁹ De Europese Commissie heeft op 14 juni 2011 een ontwerp-richtlijn goedgekeurd om de Salduzregels in heel de Europese Unie op te leggen (Com (2011) 326/3). De ontwerp-richtlijn bepaalt dat iedere verdachte recht heeft op bijstand door een advocaat tijdens alle verhoren (niet enkel bij het eerste verhoor) en bij alle misdrijven, bv. ook voor verkeersdelicten.

nécessaires pour assurer le fonctionnement de ces permanences. Les négociations entre l'OVB et l'OBFG et la cellule stratégique sont elles aussi toujours en cours.

L'impact de la législation Salduz sur le budget des indemnités relatives à l'aide juridique de deuxième ligne, est à ce jour impossible à chiffrer précisément. La cellule stratégique estime le nombre d'affaires supplémentaires pour les personnes arrêtées à 81 576 et pour les non arrêtées, à 782 612. L'estimation part de l'hypothèse selon laquelle 70 % des personnes arrêtées et 30 % des personnes non arrêtées peuvent prétendre à l'aide juridique de deuxième ligne. On ne sait pas combien d'entre eux feront effectivement appel à l'aide de deuxième ligne. Il reste également à fixer le nombre de points attribués pour chaque intervention Salduz. De même, les frais d'organisation, de traduction et d'interprétariat, etc. augmenteront. L'estimation de la cellule stratégique évalue les frais supplémentaires pour la Justice à environ 31,5 millions d'euros par an, soit environ 25 millions pour l'aide juridique de deuxième ligne (sur la base d'une valeur de point conforme au budget 2011), 2 millions d'euros pour les subventions des coûts et 4,5 millions pour les interprètes.

Le législateur a décidé de ne pas introduire de présomption d'insolvabilité: le justiciable devra prouver lui-même qu'il remplit les conditions de revenus pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne. Dans l'attente de ces preuves, un avocat sera déjà désigné (application de l'article 508/14 du code judiciaire), mais ce dernier n'aura aucune garantie que le client aura effectivement droit à l'aide. Le risque d'insolvabilité du client est assumé dans ce cas par l'avocat, ce que l'OVB et l'OBFG estiment inacceptable. La concertation entre la cellule stratégique et les ordres se poursuit également à ce sujet.

Selon la Cour des comptes, il n'y a pas lieu de revoir le mécanisme de contrôle et de financement de l'aide juridique de deuxième ligne à la suite de l'adoption de la législation Salduz. Ce système doit cependant être suffisamment performant pour pouvoir faire face à une telle croissance d'échelle. Les BAJ seront appelés à traiter un nombre de dossiers bien plus important. Une simple comparaison suffit: en 2009-2010, on comptait 178 056 dossiers traités. Sur la base de l'estimation qui précède, l'application de la législation Salduz pourrait doubler ce chiffre, ou même davantage. Si le budget des indemnités augmente, le budget de 8,108 % prévu pour subsidier l'organisation augmentera également.

Afin de pouvoir apporter en temps voulu les adaptations nécessaires, le ministre envisage une évaluation de l'aide juridique de deuxième ligne dans le cadre de

de nodige personeelsmiddelen worden uitgetrokken. Ook daarover lopen de onderhandelingen nog tussen de ordes en de beleidscel.

De impact van de Salduz-wetgeving op het budget voor de vergoedingen van de juridische tweedelijnsbijstand, is op dit moment niet nauwkeurig te becijferen. De beleidscel neemt als uitgangspunt 81 576 bijkomende zaken voor aangehouden personen en 782 612 voor niet aangehouden personen. De raming gaat ervan uit dat 70 % van de aangehouden personen en 30 % van de niet-aangehouden personen in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand. Hoeveel er effectief een beroep zullen doen op de bijstand is onbekend. Voorts moet het aantal punten per Salduz-optreden nog worden vastgelegd. Ook de kosten voor organisatie, vertalers en tolken enzovoort zullen toenemen. De raming van de beleidscel wijst op een verwachte totale meerkost per jaar voor Justitie van ongeveer 31,5 miljoen euro: ongeveer 25 miljoen voor de tweedelijnsbijstand (met een waarde per punt op basis van het budget 2011), 2 miljoen voor de kostensubsidie en 4,5 miljoen voor de tolken.

De wetgever heeft ervoor gekozen geen vermoeden van onvermogen in te voeren: de rechtzoekende zal zelf met de nodige bewijzen moeten aantonen dat hij aan de inkomensvoorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor tweedelijnsbijstand. In afwachting daarvan wordt er al een advocaat aangesteld (toepassing van art. 508/14 Ger.W.), maar die heeft geen enkele garantie dat de cliënt effectief rechthebbende zal zijn. Op deze manier berust het risico op insolvabiliteit van de cliënt bij de advocaat. Dit is voor de OVB en de OBFG onaanvaardbaar. Ook hierover loopt het overleg tussen de beleidscel en de beide ordes.

Volgens het Rekenhof hoeft het financierings- en controlemechanisme van de juridische tweedelijnsbijstand ten gevolge van de Salduz-wetgeving niet hervormd te worden. Het moet wel performant genoeg zijn om dergelijke substantiële schaalvergroting aan te kunnen. De BJB zullen aanzienlijk meer dossiers moeten verwerken. Vergelijk: in 2009-2010 ging het om 178 056 dossiers. Op basis van bovenstaande raming kan Salduz tot een verdubbeling of meer leiden. Indien het budget van de vergoedingen stijgt, zal echter het budget van 8,108 % hiervan voor de organisatiesubsidie ook toenemen.

Om tijdig te kunnen bijsturen stelt de minister een evaluatie van de juridische tweedelijnsbijstand in het kader van de Salduz-wetgeving in het vooruitzicht.

la législation Salduz. À court terme, un suivi précis de la mise en œuvre de la loi, en concertation avec l'OVB et l'OBFG, doit permettre d'ajuster si nécessaire le budget à l'occasion du contrôle budgétaire 2012. Le Service de la politique criminelle réalisera une analyse quantitative et qualitative, qu'il soumettra au Parlement au début de l'année 2013.

1.4 Proposition de valeur fixe du point

Dans son avis du 7 septembre 2011, la Cour des comptes a estimé l'impact budgétaire de la proposition de loi modifiant le code judiciaire et visant à instaurer une rémunération fixe des avocats de l'aide juridique de deuxième ligne, ainsi que de l'amendement y afférent. Si la valeur du point est fixée à 30 euros par point, comme le prévoient la proposition de loi et l'amendement, le budget nécessaire s'élèvera à environ 105 millions d'euros d'ici à l'année budgétaire 2014, soit une augmentation de près de 55 % par rapport au budget actuel (68 millions d'euros). Si la valeur du point était fixée à 25 euros, le budget prévu pour 2014 devrait augmenter de 20 %. Cette estimation se base sur une croissance annuelle du nombre de points de 8,72 %.

Une valeur fixe par point implique d'abandonner le principe d'une enveloppe fermée pour passer à un financement de type ouvert (open-end). Les ordres d'avocats prônent évidemment une telle mesure depuis plusieurs années, car elle implique pour les avocats une sécurité (juridique) accrue et, éventuellement, un paiement plus rapide. Cette évolution présente aussi des avantages pour les pouvoirs publics: elle incite le législateur à réfléchir aux conséquences budgétaires de nouvelles lois qui ont une incidence sur l'aide juridique, elle permet aux autorités d'imposer, si nécessaire, des tarifs fixes pour certaines prestations, etc.

Par contre, l'abandon de l'enveloppe fixe comporte également des risques pour l'État. Le défi principal réside dans la maîtrise budgétaire, surtout si l'on prend en considération la croissance substantielle des dépenses qu'entraînera la législation Salduz. Une estimation approximative basée sur l'évaluation de l'impact d'une valeur de 30 euros/point réalisée par la Cour des comptes (105 millions d'euros) et sur la première estimation, effectuée par la cellule stratégique, du coût supplémentaire annuel induit par Salduz (environ 25 millions d'euros sur la base d'une valeur de point arrondie à 25 euros et 30 millions pour une valeur de point de 30 euros), porte le budget de l'aide juridique de deuxième ligne à environ 135 millions d'euros en 2014, soit à peu près le double du budget actuel.

Op korte termijn moet een strikte opvolging van de uitvoering van de wet in samenwerking met de OVB en de OBFG toelaten dat het budget naar aanleiding van de begrotingscontrole 2012 zo nodig wordt bijgesteld. Een evaluatie door de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid met een kwantitatieve en kwalitatieve analyse zal begin 2013 aan het parlement worden voorgelegd.

1.4 Voorstel van vaste waarde per punt

In zijn advies van 7 september 2011 heeft het Rekenhof de budgettaire gevolgen geraamd van het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, om de advocaten voor de juridische tweedelijnsbijstand een vaste vergoeding te bieden, en het bijbehorende amendement. Indien zoals voorgesteld in het wetsvoorstel en het amendement, de waarde van een punt wordt vastgelegd op 30 euro, betekent dit dat het benodigde budget tegen het begrotingsjaar 2014 ongeveer 105 miljoen euro zal bedragen. Dit is een stijging van bijna 55 % ten opzichte van het huidige budget van 68 miljoen euro. Ten opzichte van het verwachte budget in 2014 op basis van een waarde per punt van 25 euro, gaat het om een stijging van 20 %. Hierbij wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei van het aantal punten met 8,72 %.

Een vaste waarde per punt betekent een evolutie van een gesloten enveloppe naar een open-end financiering. Het spreekt voor zich dat de OVB en de OBFG dit al jaren sterk bepleiten. Voor de advocaten betekent dit immers meer (rechts)zekerheid en mogelijk een snellere betaling. Ook voor de overheid kan die evolutie voordelen hebben: het stimuleert de wetgever na te denken over de budgettaire consequenties van nieuwe wetten die een impact hebben op de juridische bijstand, het biedt de overheid de mogelijkheid om zo nodig voor bepaalde prestaties vaste tarieven op te leggen enz.

Voor de overheid brengt het loslaten van de gesloten enveloppe echter ook risico's mee. Budgettaire beheersing wordt de grootste uitdaging. Zeker in combinatie met de substantiële stijging van de uitgaven die Salduz zal meebrengen. Een ruwe schatting, op basis van de raming van het Rekenhof van de impact van 30 euro/punt (105 miljoen euro) en de eerste raming van de beleidscel van de jaarlijkse meerkost van Salduz (ongeveer 25 miljoen aan afgerond 25 euro/punt en 30 miljoen aan 30 euro/punt), leidt tot een budget voor tweedelijnsbijstand van ongeveer 135 miljoen euro in 2014. Dit is ongeveer het dubbele van het huidige budget.

Si la valeur d'un point est fixe, la liste des points, qui est à présent établie par l'OVB et l'OBFG et généralement approuvée par le ministre sans observations fondamentales, gagne en importance. La fixation de l'indemnité en fonction des différents types de prestations deviendra un élément de la maîtrise du budget.

Il faudra en outre renforcer la surveillance si l'enveloppe fermée est abandonnée: alors qu'actuellement, l'enveloppe fermée représente dans une certaine mesure pour les barreaux un encouragement à appliquer un contrôle interne sérieux, dans le cadre d'un budget ouvert, les autorités devront vérifier elles-mêmes que les contrôles ont été exécutés de manière rigoureuse. Leur tâche sera d'autant plus importante qu'elle coïncidera avec l'augmentation substantielle du nombre de dossiers résultant de la législation Salduz.

Als de waarde van een punt vastligt, wordt de puntenlijst, die nu door de OVB en de OBFG wordt opgesteld en door de minister doorgaans zonder fundamentele opmerkingen wordt goedgekeurd, belangrijker. Het vastleggen van de vergoeding voor de verschillende soorten prestaties zal deel gaan uitmaken van het beheersen van het budget.

Ook is er een versterkt toezicht nodig als de gesloten enveloppe wordt losgelaten: waar de huidige gesloten enveloppe voor de balies tot op zeker hoogte een incentive is voor ernstige interne controle, gaat de overheid bij een open budget zelf de ernst van de controles moeten nagaan. In combinatie met de substantiële stijging van het aantal dossiers door Salduz is dat des te meer het geval.

2. Conclusions et recommandations

L'organisation de l'aide juridique de deuxième ligne a été confiée aux ordres d'avocats. Dans son analyse, la Cour des comptes a constaté que les autorités fédérales n'ont pas formulé d'objectifs opérationnels au sujet de cette aide. La surveillance du système et son pilotage par le SPF Justice et le ministre compétent sont limités. En raison de la forte augmentation des prestations et de la demande insistante de l'OVB et de l'OBFG visant à majorer l'indemnisation des prestations, la politique se concentre surtout sur la maîtrise budgétaire.

Le SPF Justice ne dispose cependant pas d'un modèle qui lui permettrait d'estimer la croissance du budget. De plus, le SPF et la cellule stratégique ne disposent pas d'une bonne méthode de surveillance de l'utilisation de ce budget.

L'aide juridique de deuxième ligne est actuellement financée au moyen d'une enveloppe fermée. En principe, la maîtrise budgétaire d'un tel système est aisée. Toutefois, le système d'enveloppe fermée entraîne, pour les avocats, une incertitude quant à l'indemnité qu'ils percevront pour les prestations fournies, ce qui est certainement le cas au cours d'une période de forte croissance des prestations. Le système entraîne de plus des retards de paiement des indemnités.

La surveillance de l'aide juridique est organisée par un protocole qui diverge de la réglementation.

L'OVB et l'OBFG ont mis en place un système de contrôle interne à l'aide de mécanismes de contrôle partiellement automatisés, de contrôles croisés et d'un arbitrage. Ce système donne de nombreux renseignements sur les coûts et les prestations, que les ordres utilisent pour étayer leurs notes et leurs avis, mais qui sont peu utilisés par les autorités. La réalisation des objectifs stratégiques — l'aide juridique est-elle de qualité, accessible et bien organisée? — ne fait pas l'objet d'une évaluation systématique.

Les autorités sont confrontées à des défis de taille suite à la réforme de la législation résultant de l'arrêt Salduz et au débat en cours à la Chambre sur la valeur fixe du point. L'accroissement d'échelle, combiné à l'évolution possible vers un financement basé sur une enveloppe ouverte, donne un rôle crucial à la maîtrise budgétaire, et justifie une intensification du contrôle, ainsi qu'un pilotage et une surveillance assurés par les autorités. À cet effet, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes.

2. Conclusies en aanbevelingen

De organisatie van de juridische tweedelijnsbijstand is toevertrouwd aan de ordes van advocaten. Het Rekenhof stelde in zijn analyse vast dat de federale overheid geen operationele doelstellingen voor deze juridische bijstand heeft geformuleerd. Het toezicht op het systeem en de aansturing ervan door de FOD Justitie en de bevoegde minister zijn beperkt. Onder druk van de sterk toenemende prestaties en de aanhoudende vraag van de OVB en de OBFG om de vergoeding voor de prestaties op te trekken, is het beleid in hoofdzaak gericht op de budgettaire beheersing.

De FOD Justitie beschikt echter niet over een model om de groei van het budget te ramen. Ook ontbreekt bij de FOD en de beleidscel een degelijke methode voor het toezicht op de besteding van dit budget.

Momenteel wordt de juridische tweedelijnsbijstand bekostigd uit een gesloten enveloppe. Een dergelijk systeem is in principe budgettair goed beheersbaar. Het veroorzaakt echter onzekerheid bij de advocaten over de vergoeding die ze voor geleverde prestaties zullen ontvangen, zeker in een periode waarin de prestaties sterk toenemen. Het systeem leidt ook tot een laatijdige uitbetaling van de vergoedingen.

Het toezicht op de juridische bijstand gebeurt op basis van een protocol dat echter afwijkt van de regelgeving.

Met een aantal deels geautomatiseerde controlemechanismen, de kruiscontroles en de arbitrage hebben de OVB en de OBFG werk gemaakt van een systeem van interne controle. Dit levert heel wat gegevens op over kostprijs en prestaties die de ordes gebruiken om hun nota's en standpunten te onderbouwen, maar die de overheid weinig gebruikt. Er wordt niet systematisch onderzocht of de beoogde strategische doelen — hebben we toegankelijke, goed georganiseerde, kwaliteitsvolle juridische bijstand? — worden bereikt.

De hervorming van de wetgeving ingevolge het Salduz-arrest en het debat over de vaste waarde per punt dat nu gevoerd wordt in de Kamer, stelt de overheid voor grote uitdagingen. De combinatie van een schaalvergroting met mogelijk een evolutie naar een open-enveloppefinanciering maakt budgettaire beheersing cruciaal en verantwoordt een versterkte aandacht voor controle, gecombineerd met sturing en toezicht door de overheid. Het Rekenhof formuleert daartoe volgende aanbevelingen.

Pour pouvoir maîtriser le budget, il est indispensable de disposer d'estimations budgétaires bien étayées, basées sur un suivi plus strict de l'évolution des groupes cibles, et tenant compte de l'impact des modifications de la réglementation sur le système (par exemple, la législation Salduz ou les nouveaux tribunaux de la famille) ainsi que du nombre et de la nature des affaires traitées. En concertation avec l'OVV et l'OBFG, des mesures budgétaires et autres peuvent, si nécessaire, être prises à temps pour maîtriser les dépenses.

La nomenclature, qui détermine les indemnités accordées aux avocats pour un type d'affaires donné, joue un rôle essentiel dans le système d'enveloppe ouverte. Il importe d'évaluer les prestations de manière justifiée et transparente, dans le cadre d'une concertation active entre les autorités et l'OVV et l'OBFG. En ce qui concerne l'estimation des dépenses liées à l'organisation de l'aide par les BAJ (à présent 8,108 % du budget des indemnités), la Cour des comptes recommande d'utiliser une méthode plus précise, qui opère une distinction entre les frais fixes et les frais variables.

La Cour conseille aux autorités d'élaborer un système cohérent de vérification (*checks and balances*), qui ne considère pas le contrôle comme une activité isolée, mais comme un élément d'un système intégré de pilotage et de surveillance, comme synthétisé ci-après.

Les ordres d'avocats sont des organisations indépendantes qui se sont vu confier par le législateur une mission publique consistant à mettre en œuvre l'aide juridique de deuxième ligne. Les ordres d'avocats sont responsables, d'une part, de la mise en place d'un système de contrôle interne et d'autre part, de la qualité de l'aide juridique apportée par les avocats. Le premier aspect existe en grande partie, alors que le deuxième est encore en cours d'élaboration. Cette organisation devrait toutefois être plus transparente pour le public: l'obligation redditionnelle vis-à-vis du public pourrait constituer un apport important aux efforts déjà fournis par l'OVV et l'OBFG. Ceux-ci pourraient par exemple publier à cet effet le vademecum/mémorandum et le rapport justificatif.

Le ministre est formellement chargé de surveiller la mise en œuvre de cette tâche publique. Les autorités doivent vérifier que les ordres mettent en place des systèmes efficaces de contrôle interne, de qualité interne et de justification, et qu'ils les appliquent. Elles peuvent s'appuyer à cet égard sur des audits ou des inspections, des évaluations par les pairs, etc.

Le ministre et le SPF doivent assurer un suivi de l'efficacité du système à l'aide de données chiffrées (à titre de comparaison, voir le *Monitor Gesubsidieerde*

Om het budget te kunnen beheersen, zijn er goed onderbouwde ramingen nodig, op basis van een striktere opvolging van de evolutie van de doelgroepen, de impact van gewijzigde regelgeving op het systeem (bv. de Salduz-wetgeving of de nieuwe familierechtbanken) en het aantal en de aard van de gevoerde zaken. In overleg met de OVV en de OBFG kunnen zo nodig tijdig budgettaire en andere beleidsmaatregelen worden genomen om de uitgaven te beheersen.

De nomenclatuur waarin bepaald wordt welke vergoeding advocaten krijgen voor een bepaald type zaak, wordt cruciaal bij een open enveloppe. Het is belangrijk dat de prestaties op een onderbouwde en transparante manier worden gewaardeerd, in actief overleg tussen de overheid en de OVV en de OBFG. Voor het ramen van de kosten voor de organisatie van bijstand door de BJB (nu 8,108 % van het budget voor de vergoedingen), adviseert het Rekenhof om een meer verfijnde methode te hanteren, die het onderscheid maakt tussen vaste en variabele kosten.

Het Rekenhof beveelt de overheid aan om een samenhangend systeem van "*checks and balances*" uit te bouwen waarin controle geen op zichzelf staande activiteit is maar past binnen een geïntegreerd systeem van sturing en toezicht, zoals hieronder uiteengezet.

De ordes van Advocaten zijn zelfstandige organisaties die van de wetgever de opdracht hebben gekregen de publieke taak van de juridische tweedelijnsbijstand uit te voeren. Ze zijn enerzijds verantwoordelijk voor een systeem van interne controle en anderzijds voor de kwaliteit van de juridische bijstand die de advocaten leveren. Het eerste is in belangrijke mate uitgewerkt. Het tweede is in ontwikkeling. Dit alles zou echter meer transparant moeten zijn voor het publiek: publieke verantwoording zou een belangrijke toevoeging kunnen zijn aan de inspanningen die de OVV en de OBFG al leveren. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het Vademecum/Memorandum en het verantwoordingsverslag te publiceren.

De minister heeft de expliciete verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de uitvoering van deze publieke taak. De overheid moet erop toezien dat de ordes efficiënte systemen op vlak van interne controle, interne kwaliteit en verantwoording ontwikkelen en toepassen. De overheid kan daarvoor gebruik maken van audits of visitaties, peer reviews enz.

De minister en de FOD moeten aan de hand van cijfers opvolgen of het systeem effectief is (vergelijk de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand in

Rechtsbijstand aux Pays-Bas). Sur la base d'un tel monitoring et, si nécessaire, d'une évaluation complémentaire de la politique, l'aide juridique de deuxième ligne pourra le cas échéant être adaptée.

À l'instar de l'OVB et de l'OBFG, les autorités devraient aussi davantage rendre compte au public de l'utilisation des moyens destinés à l'aide juridique et de la manière dont elles en assurent le contrôle.

Le pilotage de l'aide juridique de deuxième ligne et la surveillance de ce système doivent s'intégrer dans le cadre du droit constitutionnel à l'accès à la justice. Les autorités doivent développer à cet effet une vision stratégique et la transposer en objectifs et priorités.

La Cour des comptes souligne que cette évolution nécessaire vers une attitude plus active des autorités requiert également un investissement en matière de connaissances à acquérir, de personnel et de moyens.

Nederland). Op basis van dergelijke monitoring, waar nodig aangevuld door beleidsevaluatie, kan de juridische tweedelijnsbijstand zo nodig worden bijgestuurd.

De overheid zou net zoals de OVB en de OBFG meer publieke verantwoording moeten afleggen over de besteding van de middelen voor juridische bijstand en de wijze waarop ze daarop toezicht houdt.

De sturing van de juridische tweedelijnsbijstand en het toezicht op dit systeem moeten passen binnen het grondwettelijke recht op toegang tot de rechtsbedeling. Daartoe moet de overheid een beleidsvisie ontwikkelen en die visie vertalen in doelstellingen en prioriteiten.

Het Rekenhof wijst erop dat deze noodzakelijke evolutie naar een actievere opstelling van de overheid ook een investering in kennisopbouw, mensen en middelen zal vereisen.

ANNEXE 1

avis du 7 septembre 2011

COUR DES COMPTES

Proposition de loi modifiant le Code judiciaire et visant à instaurer une indemnisation fixe des avocats de l'aide juridique de deuxième ligne, déposée par MM. Daniel Bacquelaine et Olivier Maingain

(DOC 53 0454/001)

Amendement n° 1 apporté à cette proposition de loi par Mme Marie-Christine Marghem et MM. Olivier Maingain et Daniel Bacquelaine (DOC 53 0454/002 et 53 0454/003)

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Avis adopté en assemblée générale du 7 septembre 2011

1. Demande d'avis

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

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

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

BIJLAGE 1

advies van 7 september 2011

REKENHOF

Wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, teneinde te voorzien in een vaste vergoeding van de advocaten voor de door hen verleende juridische tweedelijnsbijstand, ingediend door de heren Daniel Bacquelaine en Olivier Maingain

(DOC 53 0454/001)

Amendement nr. 1 van mevrouw Marie-Christine Marghem en de heren Olivier Maingain en Daniel Bacquelaine (DOC 53 0454/002 en 53 0454/003) op dit wetsvoorstel

ADVIES VAN HET REKENHOF

Advies goedgekeurd in de Algemene vergadering van 7 september 2011

1. Vraag om advies

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

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

Voorts zou de commissie Justitie graag beschikken over een advies van het Rekenhof over de financiering- en controlemechanismen van de tweedelijnsbijstand met integratie van de eventuele gevolgen van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en van het Wetboek van strafvordering, om aan elkeen die wordt verhoord en aan elkeen die van zijn vrijheid wordt beroofd rechten te verlenen, waaronder het recht om een advocaat te raadplegen en door hem te worden

le 20 juillet 2011 par la Chambre des représentants et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

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

2. Proposition de loi et amendement

La proposition de loi vise à octroyer une indemnité fixe pour l'aide juridique de deuxième ligne¹⁰ en insérant, dans le Code judiciaire à l'article 508/19, le principe de la fixation de la valeur du point (une unité-prestation) à 25 euros, indexé une fois l'an.

L'amendement porte à 30 euros la valeur du point prévue dans la proposition de loi, parce qu'il a été constaté que, depuis les années 2008-2009, la valeur d'un point était déjà supérieure à 25 euros et il précise que le montant doit être adapté chaque année aux variations de l'indice des prix à la consommation.

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

3. Estimation budgétaire

3.1 Situation actuelle

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

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

¹⁰ Anciennement connu sous le nom de "avocat pro deo"

bijgestaan (DOC 53 1279/001 – 010). Dit wetsontwerp werd op 20 juli 2011 door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd en zou op 1 januari 2012 in werking moeten treden.

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

2. Wetsvoorstel en amendement

Het wetsvoorstel strekt ertoe te voorzien in een vaste vergoeding voor juridische tweedelijnsbijstand¹⁰ door, in het Gerechtelijk Wetboek bij artikel 508/19, het principe op te nemen dat de waarde per punt (een prestatie-eenheid) wordt vastgesteld op 25 euro, een bedrag dat jaarlijks aan het indexcijfer wordt aangepast.

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

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

3. Budgettaire raming

3.1 Huidige situatie

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

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

¹⁰ Vroeger "bijstand door een pro-Deadvocaat"

L'indemnisation des avocats est effectuée par le biais d'une enveloppe fermée. Les moyens disponibles sont répartis entre les avocats concernés sur la base d'un système de points. Ce système de points est constitué par une liste de points imputés pour certaines prestations, établie par les Ordres d'avocats et approuvée par le ministre¹¹. La valeur d'un point est égale au montant total des indemnités inscrites à l'allocation de base 12 56 11 3445 du budget de l'année pendant laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, majoré du montant total du paiement partiel des honoraires et divisé par le nombre total de points des avocats.

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

508/20 en 508/23, van het Gerechtelijk Wetboek wordt verleend aan de advocaten. De vergoeding van de advocaten verloopt via een gesloten enveloppe. De beschikbare middelen worden onder de betrokken advocaten verdeeld op basis van een puntensysteem. Dat puntensysteem bestaat uit een lijst met de punten die voor bepaalde prestaties worden aangerekend en die door de Ordes van Advocaten wordt opgesteld en door de minister wordt goedgekeurd¹¹. De waarde van één punt is gelijk aan het totale bedrag van de vergoedingen ingeschreven op basisallocatie 12 56 11 3445 van de begroting van het jaar waarin het betrokken gerechtelijk jaar eindigt, vermeerderd met het totale bedrag van de gedeeltelijke betaling van de erelonen, gedeeld door het totale aantal punten van de advocaten.

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

Aperçu des dépenses allouées pour l'indemnisation d'avocats par année budgétaire et en euros /				
<i>de uitgaven voor de vergoeding van advocaten per begrotingsjaar in euro</i>				
	Engagements / Vastleggingen	% hausse /% groei	Ordonnancements /Or- donnanceringen	% hausse / % groei
2007	50 057 000,00	14,33	46 570 999,93	7,96
2008	54 220 000,00	8,32	52 640 999,98	13,03
2009	55 197 000,00	1,80	56 491 981,83	7,32
2010	68 022 000,00	23,23	67 045 000,00	18,68
2011	68 022 000,00	0,00	68 022 000,00	1,46

Source: Cour des comptes

Bron: Rekenhof

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

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

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

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

¹¹ Arrêté ministériel du 5 juin 2008 fixant la liste des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

¹¹ Ministerieel besluit van 2 juni 2008 tot vaststelling van de lijst met punten voor prestaties verricht door advocaten belast met gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand.

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

Source: SPF Justice

(1) À l'exclusion du nombre d'affaires clôturées sans points

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

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

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

Source: SPF Justice

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

Bron: FOD Justitie

(1) exclusief aantal afgesloten zaken zonder punten

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

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

Bron: FOD Justitie

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

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

Source: budget, SPF Justice

Bron: begroting, FOD Justitie

3.2 Conséquences financières de la proposition

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

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

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

3.2 Financiële gevolgen van het voorstel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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