

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 mai 2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi
du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement et
l'éloignement des étrangers, visant à
consacrer le droit à l'assistance d'un avocat
lors de l'audition des étrangers susceptibles
d'être privés de leur liberté**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 55 **2322/ (2021/2022):**

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

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 mei 2023

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van
de wet van 15 december 1980
betreffende de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en
de verwijdering van vreemdelingen, teneinde
de vreemdelingen die van hun vrijheid kunnen
worden beroofd, recht te geven op bijstand
door een advocaat tijdens hun verhoor**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 55 **2322/ (2021/2022):**

001: Wetsvoorstel van de heer Aouasti c.s.

09570

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

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



Avis sur l'incidence budgétaire de la proposition de loi n° 55 2322/001¹

1 Demande d'avis

Par lettre du 3 février 2023, la présidente de la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence budgétaire qu'aurait l'adoption de la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, visant à consacrer le droit à l'assistance d'un avocat lors de l'audition des étrangers susceptibles d'être privés de leur liberté, déposée par M. Khalil Aouasti, Mme Laurence Zanchetta, Mme Özlem Özen et M. Hervé Rigot (DOC 55 2322/001)².

Dans sa lettre, la présidente de la Chambre demande qu'une distinction soit opérée entre les différents cas d'application de la proposition de loi, selon notamment que le bénéficiaire de l'assistance est majeur ou mineur.

2 Modifications proposées

La proposition de loi prévoit le droit pour les étrangers d'être assistés d'un avocat lorsqu'ils sont entendus par la police ou l'Office des étrangers et courent le risque d'être arrêtés administrativement. Il peut s'agir par exemple d'étrangers qui ne disposent pas d'un titre de séjour valable sur le territoire ou dont le visa est contrôlé à l'aéroport.

La proposition renvoie à cet égard à l'assistance prévue durant les auditions de police dans le cadre d'une instruction pénale, souvent appelée « assistance Salduz ». Elle entend par conséquent étendre cette assistance aux situations où la personne étrangère est entendue par la police ou l'Office des étrangers dans le cadre du droit des étrangers.

Avant de s'adresser à la Cour des comptes, la Chambre des représentants avait déjà consulté, entre autres, la Police fédérale, l'Office des étrangers, la ministre des Affaires étrangères et la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. La Cour a fondé son avis sur les chiffres communiqués dans les réponses reçues, complétés par les informations supplémentaires fournies par les institutions concernées.

3 Estimation

3.1 Coût par bénéficiaire

Le dispositif Salduz existant est financé par le budget alloué à l'aide de deuxième ligne. Dans le cadre de cette aide de deuxième ligne, l'indemnisation des avocats est calculée sur la base d'une nomenclature qui attribue une certaine valeur exprimée en points aux différentes

¹ Approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes le 16 mai 2023.

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



formes de prestations effectuées par l'avocat dans le cadre de l'aide de deuxième ligne. Un point correspond ainsi à une heure de travail pour un avocat.

L'indemnité prévue pour un point est fixée annuellement par le ministre de la Justice. La plus récente valeur connue du point, soit celle déterminée pour 2023, s'élève à 90,36³ euros. S'agissant de l'assistance Salduz existante, la nomenclature attribue un demi-point à la concertation confidentielle et deux points à l'assistance au cours de l'audition. Selon l'Office des étrangers et la police aérienne fédérale, les auditions et enquêtes qu'ils mènent dans les matières visées par le projet de loi durent généralement en moyenne 15 à 30 minutes. On peut donc supposer qu'un point sera attribué en pareil cas : un demi-point pour la concertation confidentielle et un demi-point pour l'enquête proprement dite.

Il est toutefois également possible de renoncer au droit à l'assistance ou de supporter soi-même les frais y afférents. La proportion de bénéficiaires qui renonceraient à l'assistance d'un avocat aux frais de l'État n'apparaît pas clairement. Le présent avis proposera donc une estimation maximale fondée sur l'hypothèse que chaque bénéficiaire aura recours à l'aide de deuxième ligne et qu'un point au total par prestation sera pris en charge par les pouvoirs publics.

3.2 Frais administratifs et de déplacement

Une indemnité est prévue pour l'organisation de la permanence, qui permet à chaque bénéficiaire de trouver à tout moment un avocat. Le coût de cette permanence inscrit au budget de 2023 s'élève à 1 million d'euros. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'élargissement visé du dispositif Salduz entraînera des coûts supplémentaires. Les avis remis par les ordres des avocats à la Chambre n'en font pas mention. Il est dès lors supposé que (l'organisation de) la permanence n'engendrera pas de coûts supplémentaires.

Outre le coût de l'assistance même, des frais supplémentaires sont également liés à l'aide de deuxième ligne :

- Pour chaque point presté dans le cadre de l'aide de deuxième ligne, la valeur du point est augmentée de 20 % pour les frais administratifs exposés par les avocats qui fournissent l'assistance, par exemple pour l'achat de fournitures de bureau.
- Pour les déplacements effectués dans le cadre de l'aide de deuxième ligne, les avocats ont droit à une indemnité. Ces indemnités de déplacement sont également exprimées en points, chaque kilomètre parcouru correspondant à 0,0125 point. Un point entier donne droit à une indemnité de 50 euros. Selon les dernières informations disponibles (2022), les points déclarés pour les déplacements s'élevaient à 5,5 % des dépenses se rapportant aux prestations intellectuelles (c'est-à-dire sans les 20 % relatifs aux frais administratifs).

³ Montant approuvé par le conseil des ministres du 21 avril 2023. L'arrêté royal sera publié après que le Conseil d'État aura rendu son avis.



- En outre, 8,108 % de la valeur totale des points (prestations + 20 % pour les frais administratifs + 5,5 % pour les frais de déplacement) sont également versés aux barreaux par l'intermédiaire des ordres d'avocats pour l'organisation du Bureau d'aide juridique (BAJ). Chaque barreau redistribue ensuite les montants reçus entre les avocats pro deo. Le BAJ est notamment responsable de la désignation des avocats ainsi que du contrôle des prestations et, finalement, de la rétribution correcte des avocats pour leurs prestations.

3.3 Coût par assistance fournie

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des différents postes de frais et du coût par assistance fournie (en euros).

Tableau 1 – Coût des prestations et frais administratifs (en euros)

	Postes de frais	Coût	Calcul
A	Valeur d'un point	90,36	
B	20 % frais d'avocat	18,07	$A \times 0,2$
C	Frais de déplacement	4,97	$A \times 0,055$
D	Subvention BAJ	9,19	$(A+B+C) \times 0,08108$
E	Total des frais	122,59	

Le montant total des frais d'une assistance s'élève par conséquent à 122,59 euros.

3.4 Coût total

La crise du coronavirus ayant entraîné une forte diminution du trafic de passagers dans les aéroports à partir de 2020, les chiffres des contrôles utilisés sont ceux de 2019. Dans l'intervalle, le nombre de passagers est à nouveau en hausse, ce qui pourrait impliquer une sous-estimation du coût par rapport aux chiffres de la période 2020-2022.

En 2019, 41.195 passagers ont été interpellés par la Police fédérale lors des contrôles aux frontières dans les aéroports. La Police fédérale n'a pas pu détailler davantage ces chiffres.

L'Office des étrangers dispose pour sa part de chiffres concernant le nombre de bénéficiaires mineurs et majeurs selon le champ d'application de la proposition de loi. Le tableau ci-après montre le nombre de bénéficiaires en fonction du champ d'application ainsi que le coût s'y rapportant. Le coût total est estimé à 9,3 millions d'euros.



ESTIMATION INCIDENCE BUDGETAIRE 55 2322/001 / 4

Tableau 2 – Bénéficiaires et coût par type de bénéficiaires (en euros)

	Bénéficiaires			Coût		
	Mineurs	Majeurs	Total	Mineurs	Majeurs	Total
Office des étrangers	5.070	29.623	34.693	621.531,30	3.631.483,57	4.253.014,87
Police aérienne			41.195			5.050.095,05
Total			75.888			9.303.109,92

Source : Office des étrangers et Police fédérale

À ces coûts liés à l'aide de deuxième ligne peuvent s'ajouter des frais supplémentaires pour les instances concernées. Par exemple, la réglementation Saldus prévoit que l'avocat dispose de deux heures pour se rendre auprès du bénéficiaire de l'assistance. En outre, une concertation confidentielle préalable d'une demi-heure est prévue entre le bénéficiaire et l'avocat. Cela nécessite des locaux supplémentaires pour la tenue de cette concertation confidentielle, une salle d'attente permettant aux étrangers d'attendre leur avocat à l'aéroport, davantage de personnel pour assurer les permanences puisque la procédure sera plus longue, etc. Ces coûts supplémentaires sont difficilement estimables.

4 Conclusion

L'incidence budgétaire de la proposition de loi n° 55 2322/001 est estimée à 9,3 millions d'euros. Il est possible que ce montant soit surestimé si des bénéficiaires renoncent au droit à l'assistance ou souhaitent contacter leur propre avocat.



Advies over de budgettaire impact van wetsvoorstel nr. 55 2322/001¹

1 Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft met een brief van 3 februari 2023 aan het Rekenhof gevraagd om de mogelijke budgettaire impact te ramen van de goedkeuring van het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde de vreemdelingen die van hun vrijheid kunnen worden beroofd, recht te geven op bijstand door een advocaat tijdens hun verhoor, ingediend door de Heer Khalil Aouasti, Mevr. Laurence Zanchetta, Mevr. Özlem Özen en de Heer Hervé Rigot (DOC 55 2322/001)².

In de brief verzoekt de voorzitter van de Kamer om een onderscheid te maken tussen de verschillende toepassingsgevallen van het wetsontwerp, onder meer of de bijstand een meerderjarige of minderjarige begunstigde betreft.

2 Voorgestelde wijzigingen

Het wetsvoorstel voorziet juridische bijstand door een advocaat voor vreemdelingen die worden ondervraagd door de politie of de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en die het risico lopen op een administratieve aanhouding. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om vreemdelingen zonder geldige verblijfsvergunning op het grondgebied of vreemdelingen waarvan het visum wordt onderzocht op de luchthavens.

Het wetsvoorstel verwijst hierbij naar de bestaande bijstand bij verhoren door de politie in het kader van strafrechtelijk onderzoek, vaak aangeduid als 'Salduz'. Dit wetsvoorstel wil bijgevolg de bestaande bijstand uitbreiden tot bevragingen door ofwel de politie ofwel de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van vreemdelingenrecht.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers had voorafgaand aan de vraag aan het Rekenhof reeds advies ingewonnen bij onder andere de Federale Politie, de Dienst Vreemdelingenzaken, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Het Rekenhof heeft zich voor dit advies gebaseerd op de cijfers die in deze adviezen opgenomen zijn, aangevuld met extra informatie van de betrokken instellingen.

¹ Goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 16 mei 2023.

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



3 Raming

3.1 Kost per begunstigde

De bestaande Salduz-bijstand wordt gefinancierd via het budget voor de tweedelijsbijstand. Bij de tweedelijsbijstand worden advocaten vergoed aan de hand van een nomenclatuurlijst, die een bepaalde 'puntenwaarde' geeft voor de verschillende vormen van bijstand die een advocaat verleent in het kader van de tweedelijsbijstand. Eén punt zou daarbij overeenkomen met één uur werk voor een advocaat.

De vergoeding voor 1 punt wordt jaarlijks vastgelegd door de minister van Justitie. De laatste bekende waarde van een punt, de waarde voor 2023, bedraagt 90,36³ euro. De nomenclatuur vermeldt voor de bestaande Salduz-bijstand een half punt voor een vertrouwelijk overleg en twee punten voor bijstand bij een verhoor. Volgens DVZ en de Federale Luchtvaartpolitie duren de gesprekken en onderzoeken die ze voeren in het kader van de door het wetsvoorstel beoogde zaken in de meeste gevallen gemiddeld 15 tot 30 minuten. Voor deze materie kan er dus verondersteld worden dat er één punt zal worden toegekend, 0,5 punt voor het vertrouwelijk overleg en 0,5 punt voor het onderzoek zelf.

Het is echter ook mogelijk om afstand te doen van het recht op bijstand of om zelf de kosten te dragen van de bijstand. Het is onduidelijk welk deel van de begunstigden afstand zou doen van bijstand door een advocaat ten laste van de overheid. Dit advies zal daarom een maximumraming voorstellen, waarbij er wordt verondersteld dat elke begunstigde gebruik zal maken van tweedelijsbijstand en dat er in totaal per bijstand 1 punt ten laste zal worden genomen door de overheid.

3.2 Administratie- en verplaatsingskosten

Voor de organisatie van de permanentie is er een toelage voorzien zodat op elk moment een advocaat kan worden gevonden voor begunstigden. De kostprijs van deze permanentie in de begroting 2023 bedraagt 1 miljoen euro. Het is onduidelijk in hoeverre de beoogde uitbreiding van Salduz extra kosten teweeg zou brengen. De adviezen die de ordes van advocaten hebben bezorgd aan de Kamer maken hiervan geen melding. Er wordt daarom verondersteld dat er geen bijkomende kosten zijn voor de (organisatie) van de permanentie.

Naast de kostprijs van de bijstand zelf zijn er echter ook extra kosten verbonden aan de tweedelijsbijstand:

- Voor elk gepresteerd punt in de tweedelijsbijstand wordt de puntenwaarde verhoogd met 20%. Dit zijn administratiekosten voor de advocaten die de bijstand verlenen, bijvoorbeeld voor de aankoop van bureaubenodigheden.

³ Bedrag goedgekeurd door de Ministerraad van 21/4/2023. Het Koninklijk Besluit wordt nog gepubliceerd, na advies van de Raad van State.



- Voor verplaatsingen in het kader van tweedelijnsbijstand hebben advocaten recht op een vergoeding. Deze verplaatsingsvergoedingen worden ook uitgedrukt in punten, waarbij 1 afgelegde kilometer overeenkomt met 0,0125 punt. Een volledig punt geeft recht op een vergoeding van 50 euro. Volgens de laatst beschikbare informatie (2022) bedroegen de aangegeven verplaatsingspunten 5,5% van de uitgaven voor intellectuele prestaties (i.e. zonder de 20% administratiekosten).
- Daar bovenop wordt er ook 8,108% van de totale puntenwaarde (prestaties + 20% administratiekosten + 5,5% voor verplaatsingskosten) uitbetaald via de ordes aan de balies voor de organisatie van het Bureau voor Juridische Bijstand (BJB). Elke balie verdeelt vervolgens de bedragen onder de advocaten pro deo. Het BJB is onder andere belast met de aanwijzing van de advocaten alsook de controle op de prestaties, en uiteindelijk op de correcte uitbetaling van de advocaten voor de geleverde prestaties.

3.3 Kostprijs per bijstand

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende kosten en de kostprijs per bijstand (in euro).

Tabel 1 – Kostprijs voor prestaties en administratiekosten (in euro)

	Kost	Kostprijs	Berekening
A	Waarde van een punt	90,36	
B	20% kosten voor advocaten	18,07	$A \times 0,2$
C	Verplaatsingskosten	4,97	$A \times 0,055$
D	Subsidie BJB	9,19	$(A+B+C) \times 0,08108$
E	Totale Kostprijs	122,59	

De totale kostprijs van een bijstand bedraagt bijgevolg 122,59 euro.

3.4 Totale kostprijs

Aangezien er vanaf 2020, omwille van de coronacrisis, een forse terugval was in het passagiersverkeer in de luchthavens, worden voor de controles de cijfers van 2019 gebruikt. Het aantal passagiers stijgt inmiddels opnieuw, waardoor dit een onderschatting van de kostprijs zou kunnen inhouden in vergelijking met de cijfers van de periode 2020-2022.

In 2019 werden bij grenscontroles in de luchthavens 41.195 passagiers tegengehouden door de Federale Politie. De Federale Politie kon deze cijfers niet verder opsplitsen.

DVZ heeft wel cijfers over het aantal minder- en meerderjarigen, en naargelang het toepassingsgebied van het wetsvoorstel. Onderstaande tabel geeft het aantal begunstigden weer per toepassingsgebied, alsook de resulterende kostprijs. De totale geraamde kostprijs bedraagt 9,3 miljoen euro.



Tabel 2 – Begunstigden en kostprijs per type begunstigden (in euro)

	Begunstigden			Kostprijs		
	Minder-jarig	Meerder-jarig	Totaal	Minderjarig	Meerderjarig	Totaal
DVZ	5.070	29.623	34.693	621.531,30	3.631.483,57	4.253.014,87
Luchtvaart-politie			41.195			5.050.095,05
Totaal			75.888			9.303.109,92

Bron: DVZ en Federale Politie

Naast deze kosten voor de tweedelijsbijstand, zijn er mogelijk ook extra kosten voor de betrokken instanties. Zo voorziet de Salduz-reglementering dat de advocaat twee uur de tijd heeft om zich te verplaatsen naar de gerechtigde. Daarnaast is er ook voorafgaand een vertrouwelijk overleg van een half uur tussen gerechtigde en advocaat. Dit wil zeggen dat er extra lokalen nodig zullen zijn waarin een vertrouwelijk overleg mogelijk is, een wachtruimte waar de vreemdelingen in de luchthaven zullen kunnen wachten op hun advocaat, meer personeel voor permanentie omwille van het feit dat de procedure langer zal duren, enz. Deze extra kosten zijn moeilijk te ramen.

4 Conclusie

Wetsvoorstel 2322/001 heeft een geraamde budgettaire impact van 9,3 miljoen euro. Dit is mogelijk een overschatting, voor zover begunstigden afstand doen van het recht op bijstand of een eigen advocaat wensen te contacteren.