Rolnummers 7194 en 7215
Arrest nr. 84/2021 van 10 juni 2021

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 2 tot 6, 8 en 9 van de wet van 14 oktober 2018 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen », en van artikel 2, *a)* en *b)*, van dezelfde wet, respectievelijk ingesteld door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en door de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 mei 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 juni 2019, heeft de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Herman, advocaat bij de balie te Charleroi, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 tot 6, 8 en 9 van de wet van 14 oktober 2018 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 december 2018, tweede editie).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 juni 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 juni 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2, *a)* en *b)*, van dezelfde wet door de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », de vzw « L'Atelier des Droits Sociaux », de vzw « Belgisch Netwerk Armoedebestrijding », de vzw « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté », de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Association Syndicale des Magistrats », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Robert en Mr. L. Laperche, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7194 en 7215 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door F. Roland, adviseur-generaal van Financiën, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 23 september 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 7 oktober 2020 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 7 oktober 2020 in beraad genomen.

Bij beschikking van 9 december 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist :

- de debatten te heropenen;

- de partijen uit te nodigen, in een uiterlijk op 27 januari 2021 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze binnen dezelfde termijn een kopie laten toekomen aan de andere partijen, hun opmerkingen uiteen te zetten betreffende de artikelen 3 en 4 van de wet van 31 juli 2020 en de eventuele weerslag ervan op de argumentatie die in de verzoekschriften en memories is ontwikkeld;

- dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en

- dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 februari 2021 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de verzoekende partij in de zaak nr. 7194;

- de verzoekende partijen in de zaak nr. 7215;

- de Ministerraad.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 1 februari 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen

A.1.1. De « Ordre des Barreaux francophones et germanophone » (hierna : de OBFG), verzoekende partij in de zaak nr. 7194, is van mening dat zij beschikt over een statutair belang om in de in het geding zijnde zaak in rechte te treden, daar zij luidens artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek, « initiatieven en maatregelen » kan nemen « die nuttig zijn voor de opleiding, de tuchtrechtelijke regels en de loyauteit in het beroep en voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekende ». Het behartigen van de belangen van de rechtzoekenden omvat de verdediging van het recht op toegang tot de rechter, dat door de bestreden bepaling wordt beperkt.

A.1.2. De zes verenigingen zonder winstoogmerk, verzoekende partijen in de zaak nr. 7215 (hierna : de verzoekende vzw's), zijn van mening dat zij beschikken over een belang bij het beroep krachtens hun statutair doel.

A.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen in de samengevoegde zaken om in rechte te treden, niet.

Ten gronde

A.3. De OBFG en de verzoekende vzw's leiden een enig middel af uit de schending, door de artikelen 2 tot 6, 8 en 9 van de wet van 14 oktober 2018 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten ten einde de griffierechten te hervormen » (hierna : de bestreden wet), van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 172 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen beginsel van het recht op toegang tot de rechter.

A.4.1. De OBFG herinnert eraan dat, met toepassing van de rechtspraak van het Hof, het recht op toegang tot de rechter een algemeen rechtsbeginsel is, een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en fundamenteel in een rechtsstaat. Het komt toe aan de Staat de nodige maatregelen te nemen teneinde een daadwerkelijke toegang tot justitie te verzekeren, ook al erkent de OBFG dat het recht op toegang tot de rechter niet absoluut is en kan worden beperkt, onder meer op financieel vlak.

A.4.2. De OBFG merkt op dat het Hof met zijn arrest nr. 27/2017 van 23 februari 2017 heeft geoordeeld dat « hoewel de kosten verbonden aan de bestreden bepaling op zich niet de oorzaak zijn van de door de verzoekende partijen aangevoerde aantasting van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en van de wapengelijkheid, […] zij niettemin tot gevolg [hebben] de financiële last verbonden aan de uitoefening van die rechten te verzwaren. De wetgever dient bijgevolg daarmee rekening te houden wanneer hij andere maatregelen neemt die de kosten van de gerechtelijke procedures kunnen verzwaren. Hij dient immers erover te waken het recht op toegang tot de rechtscolleges voor bepaalde rechtzoekenden niet op zodanige wijze te beperken dat dat recht daardoor in zijn essentie wordt aangetast ». De bestreden wet bevat echter een aanzienlijke verhoging van de rolrechten, waaraan de financiële kosten moeten worden toegevoegd die te wijten zijn aan de andere hervormingen die de laatste jaren hebben plaatsgehad. Enkele daarvan zijn de andere griffierechten, de eventueel verschuldigde rechtsplegingsvergoeding, de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, de niet-recupereerbare btw op de erelonen van de advocaten, de kostprijs van de neerlegging van de procedurestukken via het elektronisch platform, enz., en dit in alle fases van de rechtspleging. Volgens de verzoekende partijen is de kostprijs van een gerechtelijke procedure te hoog geworden om nog te kunnen worden verantwoord en beperkt die derhalve op onevenredige wijze het recht op toegang tot de rechter.

A.4.3. Die opmerking geldt inzonderheid voor de personen wier bestaansmiddelen amper hoger liggen dan het plafond van de bestaansmiddelen dat is vastgesteld om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en van de rechtsbijstand te genieten. Aldus, indien een berekening wordt gemaakt voor de standaardsituatie van een particulier die van een onderneming een bedrag van 3 000 euro voor de arbeidsrechtbank eist, wordt vastgesteld dat de bestreden wet leidt tot een verhoging van de gerechtskosten die tot 5 % van het netto-maandinkomen van de particulier kan bedragen. Indien rekening wordt gehouden met de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand stijgt die verhoging dan van 5 % naar 6,5 %. Hieruit vloeit voort dat, voor die categorie van personen, de kostprijs van justitie, zonder de advocatenkosten, 20,5 % van het maandloon bedraagt in plaats van 14 % vóór de hervorming.

De OBFG is in dat opzicht kritisch over de weigering van de wetgever om de aanbevelingen te volgen van de Raad van State, die in zijn advies over het wetsontwerp pleitte voor de invoering van een beperkt rolrecht voor de personen wier bestaansmiddelen « amper » hoger liggen dan het bestaande plafond om de juridische bijstand volledig of gedeeltelijk te kunnen genieten.

De verzoekende vzw's herinneren daarnaast eraan dat het Hof, in zijn arrest nr. 77/2018 van 21 juni 2018, heeft erkend dat het bedrag van het remgeld in het kader van de juridische bijstand voor de rechtzoekenden die slechts over weinig bestaansmiddelen beschikken als aanzienlijk kon worden beschouwd.

A.5.1. Inleidend onderstrepen de verzoekende partijen vzw's het feit dat zowel de Hoge Raad voor de Justitie (hierna : de HRJ) als de Raad van State zich kritisch hebben uitgelaten over het wetsontwerp. In zijn advies van 16 juni 2017 is de HRJ van mening dat « zeker sinds de verhoging van de rechtsplegingsvergoedingen in 2008 […] de financiële last van het voeren van gerechtelijke procedures stelselmatig [is] toegenomen » en « dat het helemaal niet bewezen is dat de huidige bijdrage in de kosten van de procedure onvoldoende zou zijn ». De verzoekende vzw's delen daarnaast de vaststelling van de HRJ volgens welke « de doelstellingen van het ontwerp onderling moeilijk verenigbaar zijn » en betreurt het feit dat « het ontwerp […] evenmin enige vorm van differentiatie [voorziet] ». De HRJ moet overigens ook worden gevolgd wanneer die onderstreept dat de verklaring volgens welke heel wat advocaten in beroep gaan zonder reden « niet onderbouwd [lijkt] te zijn door feitelijke en cijfergegevens ». Ten slotte citeren de verzoekende vzw's de HRJ wat betreft het doel om alternatieve wijzen van geschillenbeslechting te bevorderen, waarbij wordt beweerd dat « het promoten ervan […] bezwaarlijk zo ver [kan] gaan dat de toegang tot justitie belemmerd wordt ».

A.5.2. In verband met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen twijfelen de verzoekende vzw's eraan of de bestreden bepalingen relevant zijn om die doelstellingen te bereiken. Ten eerste onderstrepen zij dat de werkelijke kostprijs van een rechtspleging reeds onevenredig was vóór de bestreden wet, zodat het door de wetgever aangevoerde doel om een door hem bijdrage als redelijk aangemerkte bijdrage in de rechtsbedeling te vragen, niet gewettigd, noch evenredig met de maatregel is.

Ten tweede, wat betreft het doel om misbruiken van hoger beroep te ontraden, herinneren de verzoekende vzw's, net als de HRJ, eraan dat andere mechanismen reeds ertoe strekken dilatoire procedures te ontmoedigen, waaronder in hoofdzaak het uitvoerbare karakter van de in eerste aanleg gewezen vonnissen en de geldboete wegens tergend en roekeloos geding (artikel 780*bis* van het Gerechtelijk Wetboek).

Ten slotte zijn de verzoekende vzw's van mening dat het derde doel, namelijk het aanmoedigen van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting, op zijn minst vaag is, daar het niet wordt onderbouwd door enig gegeven aan de hand waarvan kan worden gestaafd dat de maatregel relevant is om dat doel te bereiken. Bovendien toont niets aan dat die alternatieve wijzen goedkoper zouden zijn dan de gewone gerechtelijke procedures.

A.5.3. Volgens de verzoekende vzw's hebben de herhaalde verhogingen van de kostprijs van de toegang tot het gerecht een uitgesproken weerslag op het aantal zaken die aanhangig worden gemaakt. Behalve bij de vredegerechten is het totale aantal ingestelde zaken gedaald met 12,95 % tussen 2000 en 2016, terwijl, in dezelfde periode, de Belgische bevolking is toegenomen met 10,04 %. De verzoekende vzw's betreuren evenwel dat de cijfers voor de daaropvolgende jaren niet beschikbaar zijn of onvolledig zijn, daar ze kennelijk van belang zijn voor de beoordeling van de relevantie en evenredigheid van de bestreden wet.

A.5.4. Steunend op het advies van de Raad van State nr. 61.541/3 van 19 juni 2017 onderstrepen de verzoekende vzw's vervolgens de concrete financiële last dat een gezin moet dragen wanneer het te maken krijgt met gerechtelijke uitgaven. Aldus, in het geval van een particulier die van een onderneming het bedrag van 3 000 euro voor de ondernemingsrechtbank eist, bedraagt het totaalbedrag dat rekening houdt met alle kosten, alsook de erelonen van advocaten, btw inbegrepen, 4 393,51 euro in het geval van een procedure in beroep. Dat bedrag wordt overigens wellicht ondergewaardeerd, daar het uitgaat van een ereloontarief (100 euro per uur) dat lager is dan het in België gehanteerde gemiddelde en van een procedure zonder procedure-incidenten. Echter, gelet op het mediaaninkomen in België, vloeit daaruit voort dat een rechtzoekende, voor de voormelde procedure, bijna 220 % van het maandinkomen van zijn gezin vóór belasting moet uitgeven; een en ander vormt volgens de verzoekende vzw's een kennelijk onevenredige belemmering van de toegang tot het gerecht. Hieruit vloeit voort dat een zeer aanzienlijk deel van de bevolking, dat te rijk wordt geacht om juridische bijstand te genieten, in de praktische onmogelijkheid verkeert om toegang te hebben tot het gerecht, als gevolg van de opeenvolgende maatregelen die de kostprijs van het gerecht verzwaren, doelstelling waartoe de bestreden wet verder bijdraagt.

A.5.5. Nog steeds vanuit een cijfermatig standpunt onderstrepen de verzoekende vzw's dat de rolrechten voor een procedure in eerste aanleg gevolgd door hoger beroep door de bestreden wet zijn verhoogd met meer dan 82 % (77 % indien het cassatieberoep wordt toegevoegd). In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, is die verhoging dus op zich niet miniem en heeft zij in elk geval een onevenredige weerslag op de toegang tot de rechter, rekening houdend met de andere financiële lasten.

A.6.1. De Ministerraad vraagt allereerst dat het lot van artikel 7 van de bestreden wet wordt verbonden aan de bestreden bepalingen, daar dat artikel onlosmakelijk ermee verbonden is.

A.6.2. De Ministerraad geeft toe dat de bestreden wet voorziet in een verhoging van de kostprijs van de toegang tot het gerecht, maar betwist dat die verhoging overdreven is. De bestreden wet komt tegemoet aan vier wettige doelstellingen : de vereenvoudiging van het systeem van de griffierechten, de aanbreng van begrotingsontvangsten, de redelijke deelname van de rechtzoekende aan de werking van het gerechtelijk apparaat en het ontraden van ondoordachte beroepen parallel met het aanmoedigen van het aanwenden van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting, met name de bemiddeling of de arbitrage.

A.6.3. De maatregelen zijn relevant ten opzichte van de voormelde doelstellingen. De afschaffing van de onderscheiden tarieven en de veralgemening van de vrijstellingen van sociale aard vormen immers onbetwistbaar een vereenvoudiging, zowel voor de rechtzoekende als voor de griffiediensten. Ook aan de begrotingswinst wordt niet getwijfeld, waardoor terugkerende inkomsten mogelijk zijn van ongeveer 20 miljoen euro per jaar. Wat de redelijke bijdrage betreft, hoewel het vroegere systeem daartoe reeds relevant was, vormen de bestreden bepalingen hiervan een bijwerking. Ten slotte is de Ministerraad van mening dat een verhoging van de kostprijs van de toegang tot de rechter van nature tot gevolg heeft de rechtzoekenden te ontraden om op ondoordachte wijze procedures in te stellen, net als diezelfde rechtzoekenden ertoe aan te zetten andere oplossingen te zoeken om hun conflicten te beslechten.

A.6.4. De Ministerraad benadrukt dat de maatregelen evenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen. Wat de tarieven betreft, zij opgemerkt dat die veel lager liggen dan die welke van toepassing zijn in sommige andere landen van de Europese Unie en in elk geval lager liggen dan het Europese gemiddelde. Er zij ook opgemerkt dat de personen die juridische bijstand genieten, geheel of gedeeltelijk van die rechten zijn vrijgesteld, zodat er geen gevolgen zijn voor de meest kansarme groepen van de bevolking. Daarnaast onderstreept de Ministerraad het feit dat de verhoging verhoudingsgewijs kleiner is wanneer het gaat om

procedures voor de vrederechters en de politierechtbanken. Op dezelfde manier verzacht het mechanisme van de voortdurende aanhangigheid het effect van de verhoging van de rolrechten voor de familierechtbank, terwijl de vrijstelling inzake sociale aangelegenheden en inzake insolvabiliteit van de ondernemingen, evenals de afschaffing van het expeditierecht van de eerste uitvoerbare expeditie, de nieuwe regeling verder milderen.

A.6.5. Volgens de Ministerraad gaat het te dezen om een verhoging die op zich geen belemmering vormt voor de toegang tot het gerecht. De juridische redenering die het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft gevolgd in verband met de btw op de erelonen van de advocaten kan in dat verband volkomen worden toegepast (HvJ, 28 juli 2016, C-543/14). Bovendien herinnert de Ministerraad eraan dat de rechten voortaan verschuldigd zijn op het einde van de gerechtelijke procedure en niet langer bij de aanvang, zoals dat voorheen het geval was, zodat zij eigenlijk geen belemmering voor de toegang tot de rechter kunnen vormen.

A.6.6. Wat betreft de cijfers die de verzoekende partijen en de Raad van State aanvoeren, onderstreept de Ministerraad dat het cijfer van 20 % van het maandinkomen, dat overeenstemt met het bedrag dat moet worden betaald om een gerechtelijke procedure in te stellen, zonder de advocatenkosten, niet overdreven is, aangezien het in elk geval niet gaat om een terugkerende uitgave.

In verband met de raming die de verzoekende vzw's hebben gemaakt en waarbij rekening wordt gehouden met alle kosten die worden veroorzaakt door een gerechtelijke procedure, met inbegrip van de advocatenkosten, stelt de Ministerraad zich omzichtig op. Allereerst is het uurtarief van 100 euro voor een advocaat overgewaardeerd, want talrijke advocaten passen een lager tarief toe, zoals men kan vaststellen bij een eenvoudige opzoeking op het internet, en in elk geval beschikt de advocaat over de mogelijkheid zijn tarieven aan te passen volgens de financiële situatie van zijn cliënt. Vervolgens benadrukt de Ministerraad dat de rechtzoekende niet het integrale bedrag onmiddellijk moet kunnen betalen. In dat verband zij eraan herinnerd dat de rechten voortaan verschuldigd zijn op het einde van de gerechtelijke procedure en niet langer bij de aanvang, zoals dat voorheen het geval was. De Ministerraad vraagt zich overigens af of het relevant is om in de berekening de budgettering van een rechtspleging in hoger beroep op te nemen, wat hij voorbarig acht. Ten slotte dient de kostprijs van het gebruik van het systeem van neerlegging van de procedurestukken via het elektronisch platform niet te worden opgenomen in de berekening, daar het nog steeds mogelijk is die stukken gratis ter griffie neer te leggen.

A.6.7. De Ministerraad antwoordt daarnaast op het argument van de verzoekende partijen, alsook op de aanbeveling van de Raad van State waarbij de kwetsbare situatie wordt onderstreept van de rechtzoekenden wier bestaansmiddelen net boven het plafond van de bestaansmiddelen liggen dat is vastgesteld om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en van de rechtsbijstand te genieten. Zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, is ervoor gekozen geen nieuwe categorie van rechtzoekende te creëren, daar dat in strijd zou zijn geweest met het nagestreefde doel van vereenvoudiging. Bovendien vloeit die optie voort uit de discretionaire bevoegdheid van de wetgever in fiscale zaken.

A.6.8. Voor het overige merkt de Ministerraad ten slotte op dat de wet van 22 april 2019 « tot wijziging van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, teneinde de voorschriften in verband met de opzegging van de verzekeringsovereenkomsten te wijzigen, om de consumenten beter te beschermen » de rechtsbijstandsverzekering voortaan toegankelijker heeft gemaakt, hetgeen ook het effect van de bestreden bepalingen mildert.

A.7.1. De verzoekende vzw's wijzen met klem erop dat opeenvolgende wetten en reglementen van de federale overheid samen hebben bijgedragen tot een beperktere toegang tot de rechter. Hieruit vloeit voort dat de algemene kostprijs van een gerechtelijke procedure voortaan onbetaalbaar is geworden voor een groot aantal rechtzoekenden. De aanzienlijke vermindering van het aantal rechtsvorderingen bevestigt die vaststelling alleen maar.

A.7.2. De verzoekende vzw's stellen vervolgens vast dat de Ministerraad weliswaar de berekeningen bekritiseert die zowel door hen als door de OBFG en de Raad van State worden voorgelegd, maar dat hij op geen enkel ogenblik cijfergegevens voorlegt om die kritiek te staven. De verzoekende vzw's merken op dat de cijfers met betrekking tot de rechtsvorderingen voor de jaren 2017 en volgende nog steeds ontbreken of onvolledig zijn.

A.7.3. Volgens de verzoekende vzw's tracht de Ministerraad het Hof ertoe aan te zetten een te abstracte controle van de bestreden bepalingen uit te voeren wat de toegang tot de rechter betreft. De Ministerraad blijft maar erop aandringen dat de verhogingen « op zich » geen belemmering vormen voor de toegang tot de rechter,

terwijl het Hof erkent dat het rekening moet houden met de volledige kosten die aan de rechtzoekende worden opgelegd teneinde de bestaanbaarheid van de maatregel met de Grondwet te analyseren.

A.7.4. Ten aanzien van de cijfersimulatie verwonderen de verzoekende vzw's zich over het nattevingerwerk dat de Ministerraad aan de dag legt wanneer hij verklaart dat een « eenvoudige opzoeking op het internet » toelaat te besluiten dat heel wat advocaten een uurloon toepassen dat lager ligt dan 100 euro zonder btw. Evenzo is het argument volgens hetwelk de bedragen in verschillende stadia van de procedure kunnen worden betaald, geenszins relevant, daar in elk geval de kostprijs een last vormt die de rechtzoekende moet dragen. Met betrekking tot de wil van de wetgever om ondoordachte procedures te ontraden, onderstrepen de verzoekende vzw's de zwakte van een dergelijke wens; de gerechtelijke wisselvalligheid is een realiteit en niemand heeft 100 % zekerheid om in het gelijk te worden gesteld alvorens een beroep in te stellen. De verzoekende vzw's zijn overigens van mening dat het standpunt van de Ministerraad ten aanzien van de rechtsbijstand geenszins beantwoordt aan de bezorgdheid van de Raad van State. Ten slotte betwisten de verzoekende vzw's het gebruik van de rechtsbijstandsverzekering als een factor die het effect van de bestreden bepalingen mildert, daar een dergelijke privéverzekering een prijs heeft die eveneens weegt op de rechtzoekende.

A.8. De OBFG is van mening dat, naast de reeds aangehaalde kosten in de algemene kostprijs van een gerechtelijke procedure, rekening moet worden gehouden met het feit dat het voortaan, krachtens artikel 1057, § 1, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek, onmogelijk is om de vaststelling van een inleidende zitting in hoger beroep te verkrijgen zolang de rechten van de eerste aanleg niet zijn betaald. Het betreft volgens de OBFG kennelijk een extra beperking van de toegang tot een rechter, die bovendien niet vrij is van extra kosten, daar de niet-betaling van die rechten eveneens het voorwerp kan uitmaken van een administratieve geldboete bij niet-tijdige betaling (artikel 10 van de wet van 14 oktober 2018).

A.9.1. Wat de cijfer- en statistische gegevens betreft, antwoordt de Ministerraad dat de cijfers van 2018 nog steeds onbeschikbaar zijn en dat het, alles wel beschouwd, onmogelijk is een argument te halen uit de tabellen van de jaren 2014-2017 zoals de verzoekende partijen dat doen.

A.9.2. Ten slotte verfijnt de Ministerraad zijn vergelijkende analyse binnen de Europese Unie door te preciseren dat België, wat de griffierechten betreft, een bedrag per inwoner van 4,11 euro kent, hetgeen veel lager is dan het gemiddelde van 11,30 euro per inwoner op Europees niveau. De Ministerraad wijst inzonderheid nadrukkelijk op de situatie van Nederland, waar de rolrechten aanzienlijk hoger liggen.

A.10.1. In hun aanvullende memories, ingediend naar aanleiding van de heropening van de debatten, erkennen de OBFG en de verzoekende vzw's dat de bovengrenzen van de bestaansmiddelen die zijn vastgesteld om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en van de rechtsbijstand te genieten, zijn verhoogd bij de wet van 31 juli 2020 « tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen » (hierna : de wet van 31 juli 2020). De voormelde wet lijkt voor een deel van de rechtzoekenden dus de toegang tot het gerecht vanaf de inwerkingtreding ervan te verbeteren, aangezien het aantal personen dat zich bevindt onder de bovengrenzen voor de toegang tot de juridische bijstand, volgens het Rekenhof, stijgt van 1 520 000 tot 2 136 000 personen. Die bewering dient evenwel te worden genuanceerd.

A.10.2. Allereerst wijzen de verzoekende vzw's erop dat de gesloten enveloppe voor de financiering van de advocaten die juridische bijstand verlenen, niet is gewijzigd, zodat, zonder de verhoging van de begroting voor juridische bijstand, de vergoeding van de bijstandverlenende advocaten aanzienlijk zou kunnen verminderen en het aantal vrijwillige advocaten niet zal toenemen in verhouding tot de verhoging van het aantal rechtzoekenden dat die bijstand kan genieten. Bij ontstentenis van wettelijke waarborgen ten aanzien van de financiering ervan, zal die hervorming bijgevolg niet noodzakelijk leiden tot een verbeterde toegang tot het gerecht.

A.10.3. Vervolgens zijn de OBFG en de verzoekende vzw's van mening dat de nieuwe wet de opgeworpen problemen niet corrigeert en dat zulks niets verandert aan de juridische argumentatie die hiervoor is uiteengezet. De inkomensgrenzen waaronder de rechtzoekenden aanspraak kunnen maken op de juridische bijstand, liggen in vele gevallen immers nog steeds lager dan de armoededrempel, ook al wordt het verschil kleiner. Aldus blijft het nog steeds mogelijk om te beschikken over inkomsten onder de armoededrempel zonder recht te hebben op de juridische bijstand en de rechtsbijstand. Bovendien blijkt uit de statistieken dat het grote deel van de zogenaamde middenklasse in België die beschikt over inkomsten die iets hoger liggen dan de armoededrempel, geen beschikbaar spaartegoed hebben dat toelaat het hoofd te bieden aan een onvoorziene uitgave van ongeveer 1 000 euro. Dat bedrag is echter veel lager dan hetwelk moet worden gebudgetteerd om een gerechtelijke

procedure te financieren, zoals blijkt uit de cijfermatige simulatie die in de vorige memories is uiteengezet, namelijk 2 115,51 euro voor een procedure in eerste aanleg en 4 393,51 euro in geval van een procedure in hoger beroep. De kostprijs van de toegang tot het gerecht is reeds dermate onbetaalbaar dat de verhoging van de bovengrenzen voor de toegang tot de juridische bijstand, waardoor die grenzen in de buurt komen van de armoedegrens, niet belet dat een aanzienlijk deel van de bevolking verstoken blijft van een daadwerkelijke toegang tot het gerecht.

Het in de verzoekschriften opgeworpen middel blijft bijgevolg actueel en door de inwerkingtreding van de wet van 30 juli 2020 zijn de verhogingen van de griffierechten van 25 % tot 450 % niet minder afbreuk makend onevenredig. Bovendien merken de verzoekende vzw's op dat de Ministerraad niet de minste cijfermatige impactstudie voorlegt in verband met de kosten en baten van een dergelijke verhoging van de griffierechten.

A.10.4. In geval van vernietiging van de bestreden wet door het Hof voeren de verzoekende vzw's aan dat de gevolgen van de vernietiging niet in de tijd dienen te worden beperkt. In zoverre die griffierechten voortaan in debet worden geplaatst, en door de partijen niet worden gestort bij de inschrijving van hun zaak op de rol, is het immers voor de Belgische Staat, als enige schuldeiser van die belasting, mogelijk de invordering van die verhoogde rolrechten te stuiten of over te gaan tot de terugbetaling ervan.

A.11. De Ministerraad merkt in zijn aanvullende memorie op dat de wet van 31 juli 2020 dezelfde categorie van rechtzoekenden beoogt als die welke de verzoekende partijen in hun grief beogen. Die wet maakt het voortaan meer personen mogelijk om juridische bijstand te genieten en is precies aangenomen teneinde rekening te houden met de evolutie van de maatschappelijke realiteit en met de verhoging van de kostprijs van de toegang tot het gerecht. De gevolgen van de verhoging van het bedrag van de rolrechten voor de rechtzoekenden wier inkomsten amper hoger liggen dan het plafond voor de toegang tot de juridische bijstand, zijn bijgevolg sterk gemilderd. Het middel blijft ongegrond.

- B -

Ten aanzien van de context van de wetgeving

B.1.1. De bestreden artikelen 2 tot 6, 8 en 9 van de wet van 14 oktober 2018 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen » (hierna : de wet van 14 oktober 2018) wijzigen het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en strekken ertoe de rolrechten te hervormen. Een rolrecht is een belasting die wordt gevorderd van de rechtzoekende die een vordering voor een rechtscollege instelt. Het rolrecht is een bijzonder recht dat verschuldigd is als bijdrage in de kosten van de rechtspleging.

B.1.2. De wet van 14 oktober 2018 is aangenomen ingevolge het arrest van het Hof nr. 13/2017 van 9 februari 2017, waarbij het Hof de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de wet van 28 april 2015 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen » heeft vernietigd en, tot het optreden van de wetgever en uiterlijk tot 31 augustus 2017, de gevolgen van de vernietigde bepalingen ten

aanzien van de vorderingen die bij een rechtscollege zijn ingesteld tot die datum heeft gehandhaafd.

B.1.3. Voortaan zijn de rolrechten opnieuw gekoppeld aan de aard van het rechtscollege waarbij het geschil aanhangig is gemaakt maar hangen zij niet meer af van de waarde van het geschil. De wet van 14 oktober 2018 voorziet in hoofdzaak in een verhoging van de bedragen ervan ten opzichte van die welke golden vóór de voormelde wet van 28 april 2015, alsook in een verplaatsing van het ogenblik waarop die rechten invorderbaar zijn, niet langer bij het begin maar op het einde van het geding.

De bestreden bepalingen zijn van toepassing op de zaken waarvan de in artikel 269[1], eerste lid, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten bedoelde inschrijving of herinschrijving wordt verzocht vanaf 1 februari 2019.

B.1.4. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Gelet op de door het Grondwettelijk Hof gestelde deadline stelt de Regering voor om bij het huidige ontwerp van wet de bepalingen inzake rolrechten in het W. Reg. zoals die bestonden voor de wijziging ervan bij de door het Grondwettelijk Hof vernietigde wetsbepalingen, derwijze aan te passen dat :

- de overeengekomen begrotingsdoelstellingen op het vlak van griffierechten (meeropbrengst van recurrent 20 miljoen euro) wordt gerealiseerd;

- de in de wet van 28 april 2015 al doorgevoerde vereenvoudiging, waardoor er geen onderscheiden tarieven meer worden bepaald naargelang de rol waarop de inleidende akte moet worden ingeschreven, wordt behouden;

- het principe wordt behouden van de voortdurende aanhangigheid voor de familierechtbanken wat betreft de dringende zaken […];

- de vrijstellingen in sociale zaken wordt uitgebreid tot alle zaken die onder de materiele bevoegdheid van het arbeidsgerecht vallen;

- een nieuwe vrijstelling in faillissement zaken wordt voorzien;

- de uitzonderingen in fiscale zaken behouden blijven;

- het verlaagd tarief bij de vredegerechten en de rechtbanken van koophandel wordt afgeschaft maar het bedrag van het rolrecht voor de vredegerechten en de politierechtbanken wordt verhoudingsgewijs minder verhoogd dan bij de hogere rechtbanken om de toegang tot

deze ‘ nabijheidsrechters ’ zo laagdrempelig als mogelijk te houden » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2569/001, pp. 5-6).

In de memorie van toelichting wordt daarnaast aangegeven :

« Even belangrijk is echter de vraag van een redelijke bijdrage van de rechtzoekende in de kosten van de procedure. De werking van het gerechtsapparaat wordt voor het overgrote deel uit de algemene middelen en dus door de algemeenheid van de belastingbetalers betaald, hoewel maar een klein deel van de burgers tijdens hun leven een beroep doet op dat apparaat om zijn aanspraken te doen erkennen. Het is dus niet onlogisch dat van de gebruiker een - in eerste aanleg nog altijd zeer geringe - bijdrage in de kosten wordt gevraagd » (*ibid.*, p. 8).

En :

« Naast een ‘ *updating* ’ van de bijdrage van de rechtzoekende aan de kosten van het gerechtsapparaat beoogt de regering met de verhoging van de rolrechten ook een verhoogde financiële ontrading van het ondoordacht beroep op de rechterlijke macht, vaak tot volledige uitputting van de keten van instanties waaraan de eis kan worden onderworpen (van eerste aanleg, over beroep, tot cassatie). Uit de praktijk blijkt dat heel wat advocaten na het verlies van de zaak op verzoek van hun cliënt in beroep gaan om de uitvoering uit te stellen, terwijl de kans vaak gering is dat ze de zaak in tweede orde wel zullen winnen. Dat kost de FOD Justitie te veel tijd en moeite terwijl in deze voor de overheid krappe budgettaire tijden ook van dit departement gevraagd wordt om de werkingskosten strikt in de hand te houden.

Bedoeling van het heffen van een hoger rolrecht is ook de burger ervan bij de start van het geding (de belangrijkste kosten met name de advocatenkosten en de eventuele rechtsplegingsvergoeding worden pas na afloop van het geding betaald) op te attenderen dat procederen voor een rechtbank niet gratis is en dat de kostprijs stijgt naargelang men meer rechtsmiddelen aanwendt tegen een rechterlijke uitspraak. De totale kost van het trachten op te lossen van een geschil via een gerechtelijke instantie is vaak duurder dan het daarvoor beroep doen op een alternatieve vorm van geschillenoplossing. Bij een aantal types van geschillen (familiaal, burgerlijk, commercieel en sociaal) kan sedert de wet van 21 februari 2005 beroep gedaan worden op een formeel in het Gerechtelijk Wetboek (zie Zevende Deel : bemiddeling - art. 1724 tot 1737) georganiseerde bemiddelingsprocedure. Bovendien bestaat er nog de rechtsfiguur van de arbitrage : krachtens artikel 1676 van het Gerechtelijk Wetboek kan elk geschil dat reeds ontstaan is of nog kan ontstaan uit een bepaalde rechtsbetrekking, waarover een dading mag worden aangegaan, bij overeenkomst aan arbitrage worden onderworpen. Eén van de doelstellingen van de verhoging van het rolrecht is dus de rechtszoekende aan te sporen meer gebruik te gaan maken van de alternatieve vormen van geschillenbeslechting waarin in het rechtsbestel is voorzien » (*ibid.*, p. 10).

B.1.5. In zijn advies van 19 juni 2017 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Daarbij moet […] rekening worden gehouden met de totale financiële last verbonden aan het voeren van een gerechtelijke procedure. Bijgevolg moeten niet alleen de rolrechten, maar alle van overheidswege aan een gerechtelijke procedure verbonden kosten, zoals de andere griffierechten, de rechtsplegingsvergoeding die desgevallend verschuldigd is, de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en de (niet-recupereerbare) btw op de erelonen van advocaten – in alle fasen van het geding - in rekening worden gebracht » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 32).

Uitgaande van die vaststelling merkt de Raad van State op :

« [de stellers van het ontwerp kunnen] daarbij niet [ermee] volstaan, zoals thans in de memorie van toelichting het geval is, voorop te stellen dat ‘ de verhoging van de rolrechten de toegang tot de rechter zoals vereist door onder meer het Europees verdrag van de rechten van de mens, niet in het gedrang brengt ’. Uit die overweging blijkt immers geenszins dat de wetgever rekening heeft gehouden met alle van overheidswege aan het voeren van een gerechtelijke procedure verbonden kosten.

[…] Het voorgaande geldt inzonderheid voor de personen waarvan het inkomen de inkomensgrens om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten, amper te boven gaat » (*ibid.*, p. 33).

B.1.6. De Hoge Raad voor de Justitie heeft eveneens advies uitgebracht over het voorontwerp van wet. Daarin onderstreept hij dat « zeker sinds de verhoging van de rechtsplegingsvergoedingen in 2008 […] de financiële last van het voeren van gerechtelijke procedures stelselmatig [is] toegenomen » en dat « het helemaal niet bewezen is dat de huidige bijdrage in de kosten van de procedure onvoldoende zou zijn ». De Hoge Raad voor de Justitie besluit, enerzijds, dat het « niet in te zien [valt] dat de voorgenomen regeling gebaseerd is op een pertinent criterium, en dat dit criterium proportioneel is met de beoogde maar moeilijk verenigbare doelstellingen » en, anderzijds, dat de nieuwe bepalingen « afbreuk [doen] aan het beginsel van de toegang tot de rechter zonder dat zij daar een valabele rechtvaardiging voor zijn » (advies over het voorontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie van 19 juni 2017).

B.1.7. Na de indiening van de beroepen heeft de federale wetgever de wet van 31 juli 2020 « tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen » (hierna : de wet van 31 juli 2020) aangenomen, die in

werking is getreden op 1 september 2020. De grenzen voor de toegang tot de bijstand zijn verhoogd met 200 euro voor de volledig kosteloze juridische bijstand en de gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand (nieuwe artikelen 508/13/1 en 508/13/2 van het Gerechtelijk Wetboek). De wet van 31 juli 2020 voorziet eveneens in extra verhogingen met 100 euro op 1 september van elk jaar tot en met 2023, gevolgd door een jaarlijkse indexering op basis van het indexcijfer voor de consumptieprijzen vanaf 1 september 2024 (nieuw artikel 508/13/4 van het Gerechtelijk Wetboek), alsook in een aantal nieuwe criteria voor de berekening van de bestaansmiddelen, waaronder de vaststelling van categorieën van personen die worden geacht niet te beschikken over toereikende bestaansmiddelen of de wijziging van het stelsel van de aftrek per persoon ten laste.

B.1.8. Wegens dat nieuw element heeft het Hof ambtshalve bevolen de debatten te heropenen teneinde de partijen toe te laten uitleg te geven bij de mogelijke gevolgen van die bepalingen voor de beroepen.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.2.1. Artikel 2 van de wet van 14 oktober 2018 brengt wijzigingen aan in artikel 269[1] van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, dat dientengevolge bepaalt :

« Art. 269[1]. Voor elke zaak die op de algemene rol, in het register van de verzoekschriften of in het register van de vorderingen in kort geding wordt ingeschreven of terug ingeschreven, is er verschuldigd :

1° in de vredegerechten en de politierechtbanken, een recht van 50 euro;

2° in de rechtbanken van eerste aanleg en de ondernemingsrechtbanken, een recht van 165 euro;

3° in de hoven van beroep een recht van 400 euro;

4° in het Hof van Cassatie een recht van 650 euro.

Geen enkel recht wordt geïnd bij de rechtsgedingen voor de beslagrechter of de vrederechter in het kader van de toepassing van artikel 1409, § 1, vierde lid, en 1409, § 1*bis*, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

De zaken die worden geacht spoedeisend te zijn zoals bedoeld in artikel 1253*ter*/7 van het Gerechtelijk Wetboek zijn onderworpen aan een eenmalig recht wanneer de nieuwe

aanhangigmaking bij de familierechtbank het wijzigen van een vordering waarover deze zich al heeft uitgesproken, tot doel heeft. Dit stelsel wordt uitgebreid tot de maatregelen betreffende de uitoefening van het ouderlijk gezag uitgesproken door de jeugdrechtbank, waarvan de wijziging wordt gevraagd voor de familierechtbank ».

B.2.2. Artikel 3 van de wet van 14 oktober 2018 vervangt artikel 269[2] van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten als volgt :

« Art. 269[2]. § 1. De rechter veroordeelt in zijn eindbeslissing de partij of de partijen die het recht verschuldigd zijn tot de betaling ervan of tot betaling van hun deel erin. Tegen de beslissing van de rechter kan geen rechtsmiddel worden aangewend.

Het recht is volledig verschuldigd door de partij die de zaak op de rol heeft doen stellen, behalve indien :

1° de verweerder in het ongelijk wordt gesteld, in welk geval het recht volledig verschuldigd is door de verweerder;

2° de partijen onderscheidenlijk omtrent enig geschilpunt in het ongelijk zijn gesteld, in welk geval het recht ten dele door de eiser en ten dele door de verweerder verschuldigd is, volgens de beslissing van de rechter.

Het recht wordt opeisbaar op de datum van de veroordeling.

§ 2. In geval de zaak op de rol wordt doorgehaald of van de rol wordt weggelaten bij toepassing van artikel 730 van het Gerechtelijk Wetboek, is het recht vanaf de datum van de doorhaling of van de weglating opeisbaar ten laste van de partij die de zaak op de rol heeft doen stellen ».

B.2.3. De artikelen 4 en 5 van de wet van 14 oktober 2018 bepalen :

« Art. 4. Artikel 269[3] van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij de wet van 24 december 1993, opgeheven bij de wet van 28 april 2015, vernietigd bij het arrest nr. 13/2017 van het Grondwettelijk Hof, wordt opgeheven.

Art. 5. Artikel 269[4] van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij de wet van 27 mei 2013, wordt opgeheven ».

B.2.4. Artikel 6 van de wet van 14 oktober 2018 vult artikel 279[1] van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten aan met 3° en 4°, dat dientengevolge bepaalt :

« Art. 279[1]. Zijn vrijgesteld van het rolrecht :

1° De inschrijving van zaken waarvan de vonnissen en arresten, krachtens artikelen 161 en 162, vrijstelling genieten van het recht of van de formaliteit der registratie.

Het recht is echter verschuldigd voor de onder artikel 162, 13°, bedoelde procedures;

2° De inschrijving van een zaak door de griffier van het gerecht waarnaar de zaak verwezen werd overeenkomstig de wet op het gebruik der talen in gerechtszaken of ingevolge een rechterlijke beslissing van onttrekking.

3° de inschrijving van zaken die worden gebracht voor de arbeidsgerechten;

4° de inschrijving van zaken die ingeleid worden in het kader van het boek XX van het Wetboek van economisch recht ».

B.2.5. Artikel 8 van de wet van 14 oktober 2018 bepaalt :

« Artikel 281 van hetzelfde Wetboek, hersteld bij de wet van 27 mei 2013, wordt opgeheven ».

B.2.6. Artikel 9 van de wet van 14 oktober 2018 bepaalt :

« Artikel 288 van hetzelfde Wetboek, opgeheven bij de wet van 19 december 2006, wordt hersteld als volgt :

‘ Art. 288. De Koning kan wat de rolrechten betreft bij een in Ministerraad overlegd besluit de regels bepalen inzake de inning, de verjaringstermijnen, de wijzen waarop de verjaring wordt gestuit of geschorst, de vervolgingen en gedingen en de moratoire interesten en daarbij afwijken van de in artikelen 286 en 287 bepaalde regels. De besluiten die genomen worden in toepassing van dit artikel, worden bekrachtigd door de wet binnen de 12 maanden volgend op de datum van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* ’ ».

Ten aanzien van het enige middel

B.3. De verzoekende partijen in beide zaken voeren een middel aan waarvan de inhoud zeer vergelijkbaar is. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 13 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen beginsel van het recht op toegang tot een rechter.

De verhoging van de rolrechten zou het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze beperken, inzonderheid voor de rechtzoekenden die beschikken over bestaansmiddelen die amper hoger liggen dan het plafond dat is vastgesteld om de juridische bijstand volledig of

gedeeltelijk te kunnen genieten, temeer daar die verhoging bovenop alle kosten komt die de overheid aan een gerechtelijke procedure verbindt, zoals de andere griffierechten, de eventueel verschuldigde rechtsplegingsvergoeding, de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en de (niet recupereerbare) btw op de erelonen van de advocaten, en dit in alle fases van de rechtspleging.

B.4.1. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.4.2. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

Artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Eenieder wiens rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie, zelfs indien deze schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie ».

B.4.3. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen ».

B.5.1. Het recht op toegang tot een rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan eenieder moet worden gewaarborgd. Het vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op de vrijheid om in rechte op te treden als op de vrijheid om zich te verdedigen.

B.5.2. Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. De beperkingen van dat recht moeten redelijk evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven (EHRM, 7 juli 2009, *Stagno t. België*, § 25). De reglementering dienaangaande moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag dusdanig geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen (EHRM, *Stagno t. België*, voormeld; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, § 69).

Die beperkingen kunnen een financieel karakter hebben (EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, § 54; 18 november 2014, *Elinç t. Turkije*, § 71). Het bedrag van de kosten dient evenwel te worden beoordeeld in het licht van de bijzondere omstandigheden van een gegeven zaak, met inbegrip van de solvabiliteit van de eiser en de fase van de procedure waarin de beperking in kwestie wordt opgelegd. Met al die factoren dient te worden rekening gehouden om te bepalen of de betrokkene zijn recht op toegang heeft genoten en of zijn zaak door een rechtbank is gehoord (EHRM, *Kreuz t. Polen*, voormeld, § 60; *Elinç t. Turkije*, voormeld, § 72). Aldus kan het bedrag van de procedurekosten dat op het eerste gezicht niet groot blijkt, een aanzienlijke som uitmaken voor de betrokkene en voor hem een overdreven last vormen, zodat hij niet langer een concreet en daadwerkelijk recht op toegang tot een rechtbank geniet (EHRM, 18 november 2008, *Serin t. Turkije*, § 31; 2 februari 2010, *Eyüp Akdeniz t. Turkije*, § 25).

B.6. Met de bestreden bepalingen heeft de wetgever de wetgeving willen aanpassen aan het arrest van het Hof nr. 13/2017 van 9 februari 2017, alsook budgettaire besparingen willen realiseren en het systeem van de rolrechten willen vereenvoudigen (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 5). Naast die doelstellingen vermeldt de memorie van toelichting eveneens de bedoeling om de redelijke bijdrage van de rechtzoekende in de procedurekosten te versterken (*ibid.*, p. 8).

Daarnaast kunnen twee andere doelstellingen worden onderscheiden. Enerzijds beoogt de wetgever « een verhoogde financiële ontrading van het ondoordacht beroep op de rechterlijke macht », ingegeven door de vaststelling dat « uit de praktijk blijkt dat heel wat advocaten na het verlies van de zaak op verzoek van hun cliënt in beroep gaan om de uitvoering uit te stellen, terwijl de kans vaak gering is dat ze de zaak in tweede orde wel zullen winnen » (*ibid.*, p. 10). Anderzijds gaat het erom « de rechtzoekende aan te sporen meer gebruik te gaan maken van de alternatieve vormen van geschillenbeslechting » teneinde de burger erop te attenderen dat procederen voor een rechtbank niet gratis is; als voorbeelden van alternatieve vormen worden met name de gerechtelijke bemiddeling en de arbitrage genoemd (*ibid.*, p. 10).

B.7. De doelstellingen om het systeem van de rolrechten te vereenvoudigen, budgettaire besparingen te verwezenlijken, de redelijke bijdrage van de rechtzoekende in de procedurekosten te versterken en alternatieve vormen van geschillenbeslechting te bevorderen, hebben een wettig karakter. Bijgevolg blijkt dat de bestreden bepalingen wettige doelstellingen nastreven die vallen onder het algemeen belang.

B.8. De bestreden bepalingen voorzien in vier bedragen van rolrechten, die variëren tussen 50 euro en 675 euro en die verhogen naargelang de aard van het rechtscollege waarbij de vordering wordt ingesteld. Hierdoor is die hervorming een maatregel die relevant is om het algemeen systeem van de rolrechten, alsook de werklast die op de diensten van de griffies van de beoogde rechtscolleges weegt te vereenvoudigen. Evenzo is de algemene verhoging van de bedragen relevant in het licht van de budgettaire doelstelling die wordt nagestreefd door de wetgever, die deze raamt op een recurrente meeropbrengst van 20 miljoen euro per jaar (*Parl.*

St., Kamer, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 5). Ten slotte kan de bijdrage van de rechtzoekende in de procedurekosten ook een ontradende werking hebben ten aanzien van het instellen van nutteloze procedures.

B.9. Het Hof dient voorts na te gaan of de bestreden bepalingen geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen, inzonderheid voor de in het middel beoogde categorie van rechtzoekenden.

De bestreden bepalingen verhogen de rolrechten in de procedures voor alle gewone rechtscolleges, respectievelijk van 30, 31 of 40 euro naar 50 euro (een verhoging met 25 tot 66,6 %) in geval van de vredegerechten en de politierechtbanken, van 30, 60 of 100 euro naar 165 euro (een verhoging met 65 tot 450 %) in geval van de rechtbanken van eerste aanleg en de ondernemingsrechtbanken, van 210 euro naar 400 euro (een verhoging met 90,5 %) in geval van de hoven van beroep en van 375 euro naar 650 euro (een verhoging met 73,3 %) in geval van het Hof van Cassatie. Zij hebben dus kennelijk tot gevolg de kostprijs van een gerechtelijke procedure aanzienlijk te verhogen.

B.10. De kosten van de rechtspleging die voortvloeien uit de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen zijn op zich niet noodzakelijk de oorzaak van een schending van het recht op een daadwerkelijk beroep. Zij hebben niettemin tot gevolg de aan de uitoefening van dat recht verbonden financiële last te verzwaren, last die verschilt naar gelang van het niveau van de bestaansmiddelen van de rechtzoekenden. De wetgever dient daarmee rekening te houden wanneer hij maatregelen neemt die de kosten van de gerechtelijke procedures kunnen verzwaren. Hij dient immers erover te waken het recht op toegang tot de rechtscolleges voor bepaalde rechtzoekenden niet op zodanige wijze te beperken dat dat recht daardoor in zijn essentie zou worden aangetast. Hij dient ook rekening te houden met de relatieve wapenongelijkheid die het gevolg zou zijn van een toegenomen beperking van het recht op toegang tot de rechter voor sommige categorieën van personen, teneinde in voorkomend geval de regels met betrekking tot de rechtsbijstand aan te passen, gelet op de reële kosten van de procedure.

B.11. Zoals is vermeld in B.1.5, heeft de Raad van State in zijn advies opgemerkt dat moet worden rekening gehouden met de totale financiële last die verbonden is aan het instellen van een gerechtelijke procedure, in het bijzonder voor de personen wier

bestaansmiddelen de inkomensgrens om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten, amper te boven gaat.

B.12.1. Uit de verschillende cijfermatige simulaties die de verzoekende partijen, alsook de Raad van State, vóór de inwerkingtreding van de wet van 31 juli 2020, hebben uitgevoerd ten aanzien van de gevolgen van de bestreden bepalingen voor de concrete situatie van een gezin waarvan de bestaansmiddelen amper hoger liggen dan het plafond dat is vastgesteld om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te genieten, blijkt dat het deel van het maandinkomen dat noodzakelijk is om een gerechtelijke procedure in te stellen, voortaan 20 % kan bedragen zonder advocatenkosten (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 9). Indien die laatste kosten worden toegevoegd, kosten die worden geraamd tegen een gemiddeld uurloon van 100 euro zonder btw, vloeit hieruit voort dat een rechtzoekende wiens bestaansmiddelen niet meer bedragen dan het plafond dat is vastgesteld om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te genieten, ertoe zou kunnen worden gebracht, met inbegrip van de mogelijkheid van een beroep, meer dan 220 % van het maandinkomen van zijn gezin vóór belasting te moeten betalen. De categorie van de aldus beoogde rechtzoekenden is niet onaanzienlijk, gelet op het maandelijks mediaaninkomen dat op iets minder dan 2 000 euro wordt geraamd.

B.12.2. Hieruit vloeit voort dat de kostprijs verbonden aan de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter, die verhoogd wordt door de bestreden bepalingen, een aanzienlijke last kan betekenen voor de in het middel beoogde categorie van rechtzoekenden en voor hen een overdreven last kan vormen, ongeacht overigens de fase van de procedure waarin die kosten verschuldigd zijn.

B.13. Evenwel, vanaf 1 september 2020, datum van inwerkingtreding van de wet van 31 juli 2020, blijkt dat de voormelde categorie van rechtzoekenden kleiner is geworden. Die wet verhoogt immers op duurzame wijze de plafonds die zijn vastgesteld om de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te genieten, zodat het aantal personen dat voortaan aanspraak kan maken op die bijstand, volgens het Rekenhof, in de eerste fase zou stijgen van 1 520 000 tot 2 136 000 (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, DOC 55-0175/002, pp. 12 en 16). Bovendien heeft de wetgever categorieën van personen vastgesteld die worden geacht niet te beschikken over toereikende bestaansmiddelen, waaronder met name de minderjarigen, de

begunstigden van uitkeringen van het OCMW, de inkomensgarantie voor ouderen, de gedetineerden, de geesteszieken, de vreemdelingen, enz. (nieuw artikel 508/13/1 van het Gerechtelijk Wetboek), alsook voorzien in een wijziging van de regeling van de aftrek per persoon ten laste van 15 % naar 20 % van het leefloon (nieuwe artikelen 508/13/1 en 508/13/2 van het Gerechtelijk Wetboek). De voormelde bepalingen verminderen ook de omvang van de categorieën van rechtzoekenden die door de bestreden wet worden geraakt.

B.14. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de situatie van de categorie van rechtzoekenden die in het middel wordt beoogd, sinds de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen op 1 februari 2019, door de wetgever in aanmerking is genomen vanaf 1 september 2020, datum van inwerkingtreding van de wet van 31 juli 2020. De verhoging zonder onderscheid van de rolrechten wordt immers sinds 1 september 2020 voldoende en proportioneel gecompenseerd door de verhoging van de plafonds die zijn vastgesteld om de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te genieten, alsook door de andere maatregelen die zijn bepaald in de wet van 31 juli 2020. De in het middel beoogde categorie van rechtzoekenden moet bijgevolg in die zin worden begrepen dat zij de rechtzoekenden beoogt van wie de bestaansmiddelen lager zijn dan de door de artikelen 3 en 4 van de wet van 31 juli 2020 vastgestelde plafonds om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten, maar hoger dan de plafonds die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van die bepalingen.

B.15. Het enige middel is alleen gegrond ten aanzien van de rechtzoekenden van wie de zaak op de rol is ingeschreven tussen 1 februari 2019 en 31 augustus 2020, die uiterlijk op 31 augustus 2020 zijn veroordeeld tot betaling van de rolrechten, en van wie de bestaansmiddelen lager zijn dan de krachtens de artikelen 3 en 4 van de wet van 31 juli 2020 vastgestelde plafonds om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten, maar hoger dan de plafonds die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van die bepalingen.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen 2 en 3 van de wet van 14 oktober 2018 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen » in zoverre zij van toepassing zijn op de rechtzoekenden van wie de zaak op de rol is ingeschreven tussen 1 februari 2019 en 31 augustus 2020, die uiterlijk op 31 augustus 2020 zijn veroordeeld tot betaling van de rolrechten, en van wie de bestaansmiddelen lager zijn dan de plafonds om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten, zoals vastgesteld krachtens de artikelen 3 en 4 van de wet van 31 juli 2020 « tot wijziging van het gerechtelijk wetboek teneinde de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand te verbeteren, door de ter zake geldende inkomensmaxima te verhogen », maar hoger dan de plafonds die van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van die bepalingen;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 juni 2021.

De griffier, De voorzitter,

F. Meersschaut F. Daoût