RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.541/3
van 19 juni 2017

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 61.541/3
du 19 juin 2017

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant le Code des droits d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe’

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

Op 16 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2017.

*

Le 16 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 6 juin 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2017.

*

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. De wet van 28 april 2015 'tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen' voorzag, onder meer, in een getrapt systeem van griffierechten, waarbij het bedrag van de te betalen rechten verhoogde naargelang de geldelijke waardering van de ingeleide vordering.

Bij arrest nr. 13/2017 van 9 februari 2017 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel de artikelen 3 tot 6 van die wet vernietigd, maar heeft het de gevolgen van de vernietigde bepalingen gehandhaafd "tot het optreden van de wetgever en uiterlijk tot 31 augustus 2017 (...) ten aanzien van de vorderingen die bij een rechtscollege zijn ingesteld tot die datum".

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de bepalingen in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten betreffende het rolrecht hieraan aan te passen (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp). Tevens wordt de regeling inzake de vrijstellingen van het rolrecht (artikel 5) en van het expeditierecht (artikel 6) gewijzigd.

De aan te nemen wet treedt in werking op de door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 1 september 2017 (artikel 7).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Recht op toegang tot de rechter

3.1. In het voormelde arrest nr. 13/2017 van 9 februari 2017 heeft het Grondwettelijk Hof besloten tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat het criterium van onderscheid tussen rechtzoekenden wat het bedrag van het te betalen rolrecht betreft, steunend op de waarde van de vordering, niet pertinent is ter verwezenlijking van de hoofddoelstelling van de wetgever om de rolrechten in verhouding te brengen met de werkingskosten van de rechtspraak. Het Hof merkte dienaangaande op dat "[v]orderingen met een beperkte financiële inzet (...) een ingewikkeld karakter [kunnen] vertonen en een hoge werklast voor het gerechtelijke apparaat meebrengen. Omgekeerd kan de behandeling van vorderingen met een hoge financiële inzet eenvoudig blijken."[2]

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] GwH 9 februari 2017, nr. 13/2017, B.13.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

Het om advies voorgelegde ontwerp heeft het criterium van de geldelijke waardering van de vordering achterwege gelaten, zodat het door het Grondwettelijk Hof bekritiseerde verschil in behandeling tussen rechtzoekenden wat het bedrag van het te betalen rolrecht betreft, niet langer bestaat.

3.2. Het voorgaande neemt niet weg dat het ontwerp ertoe strekt het bedrag van de rolrechten te verhogen.[3] In de memorie van toelichting wordt dat met zoveel woorden erkend:

> "In dit ontwerp van wet worden alle tarieven verhoogd, met inbegrip van deze voor de hoven van beroep en het Hof van Cassatie."

Met die verhoging wordt "een budgettaire meeropbrengst" nagestreefd. Daarnaast wordt, volgens de memorie van toelichting, in even belangrijke mate beoogd om "een redelijke bijdrage van de rechtszoekende" te vragen en wordt rekening gehouden met het gegeven dat de rolrechten "niet meer [zijn] aangepast sedert 20 jaar, afgezien van de vermeerdering met 15% bij toepassing van de artikelen 94 tot 97 van de programmawet van 22 juni 2012".

Ten slotte blijkt uit de memorie van toelichting dat met de verhoging van de rolrechten ook "een verhoogde financiële ontrading van het ondoordacht beroep op de rechterlijke macht" wordt beoogd om zodoende "de rechtszoekende aan te sporen meer gebruik te gaan maken van de alternatieve vormen van geschillenbeslechting waarin in het rechtsbestel is voorzien".

3.3. Een dergelijke verhoging van de rolrechten houdt een beperking in van het recht op toegang tot de rechter. Bijgevolg moet worden nagegaan of de ontworpen regeling bestaanbaar is met dat recht.

3.4. In advies 56.837/3 van 5 december 2014[4] heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienaangaande het volgende opgemerkt:

> "Het recht op toegang tot de rechter is onder meer gewaarborgd bij artikel 6 van het Europese Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM),[5] en, wat het recht van de Europese Unie betreft, bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[6] Het vloeit ook voort uit artikel 13 van de Grondwet[7] en het wordt door het Grondwettelijk Hof daarenboven als een algemeen rechtsbeginsel bestempeld.[8]

---

[3] Met uitzondering voor zaken die worden gebracht voor de arbeidsgerechten of die worden ingeleid in het kader van de faillissementswet van 8 augustus 1997, die worden vrijgesteld van het rolrecht (ontworpen artikel 279[1], 3° en 4°, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten; artikel 5 van het ontwerp), hetgeen – voor zover dat thans al niet het geval was – leidt tot een vermindering van rolrechten. Zie dienaangaande opmerking 4.3.

[4] Adv.RvS 56.837/3 van 5 december 2014 over amendementen op een ontwerp van programmawet (griffierechten), die hebben geleid tot de wet van 28 april 2015, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-906/001, 36-42.

[5] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies:* Zie o.m. EHRM 21 februari 1975, *Golder*, §§ 26-36; EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, § 61, EHRM 10 januari 2006, *Teltronic – CATV*, § 45; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 40.

[6] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies:* Daarnaast bestaan nog specifieke regels waarbij het recht op toegang tot de rechter wordt gewaarborgd, zo de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 'betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden' en artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

Het recht op toegang tot de rechter kan het voorwerp uitmaken van beperkingen,[9] die ook van financiële aard kunnen zijn.[10] Die beperkingen mogen evenwel geen afbreuk doen aan de essentie van dat recht.[11] Met de beperkingen moet een legitiem doel worden nagestreefd en zij dienen proportioneel te zijn met dat doel.[12] Daarbij moet ermee rekening worden gehouden dat de beoordeling door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens stringenter is wanneer de beperkingen op het recht van toegang tot de rechter van louter financiële aard zijn en geen enkel verband houden met de grond van de vordering of het vooruitzicht op succes ervan.[13]

Op zich, en het systeem van rechtsbijstand in acht genomen, doet het invoeren van een rolrecht niet noodzakelijkerwijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter.[14] Er dient evenwel te worden nagegaan of dat zo ook is met de concrete uitwerking van het ontworpen systeem, dat overigens moet worden gezien in de context van de gehele regelgeving, waarbij nog andere financiële lasten aan in rechte tredende partijen worden opgelegd."

3.5. Met de in opmerking 3.2 vermelde budgettaire en andere doelstellingen streeft de wetgever ongetwijfeld een wettig doel na. Evenwel moet worden nagegaan of de beperking van het recht op toegang tot de rechter die uit de ontworpen regeling voortvloeit, evenredig is met die wettige doelstellingen.

Daarbij moet, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, 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. Het Grondwettelijk Hof heeft overigens overwogen dat de wetgever wanneer hij andere maatregelen neemt die de kosten van de gerechtelijke procedures kunnen verzwaren, rekening dient te houden met de verzwaring van de financiële last verbonden aan de

---

[7] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies:* RvS, alg. verg., 10 maart 2004, nrs. 129.110 tot 129.112, nv STEVAN, VAN DE VIJVER en NUYENS.

[8] *Voetnoot 5 van het aangehaalde advies:* GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.4.1; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.3; GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014, B.8.4.

[9] *Voetnoot 6 van het aangehaalde advies:* EHRM 21 februari 1975, *Golder*, §§ 37 en 38.

[10] *Voetnoot 7 van het aangehaalde advies:* EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, §§ 62-64; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*; §§ 46-48; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 41; HvJ 16 november 2010, C-73/10 P, *Internationale Fruchtimport Geseallschaft GmbH Co*; GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.3; GwH 30 juni 2014, nr. 98/2014, B.5; GwH 13 november 2014, nr. 165/2014, B.17.1.

[11] *Voetnoot 8 van het aangehaalde advies:* Zie EHRM 12 november 2002, *Zvolsky en Zvolska*, § 47; EHRM 22 oktober 1996, *Stubbings e-a*, § 50; EHRM 28 oktober 1998, *Perez de Rada Cavanilles*, § 44, de in vorige voetnoot geciteerde arresten van het Grondwettelijk Hof en HvJ 18 maart 2010, C-317/08 tot C-320/08, *Alassini*, § 63.

[12] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies:* EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, § 63; EHRM 10 januari 2006, *Teltroni-CATV*, § 47; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 41.

[13] *Voetnoot 10 van het aangehaalde advies:* EHRM 26 juli 2005, *Podbielski en PPU Polpure*, §§ 65 en 66; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*, § 61; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 47.

[14] *Voetnoot 11 van het aangehaalde advies:* EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, § 64; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*, § 48; EHRM 31 juli 2007, § 48; EHRM 31 juli 2007, *Mretebi*, § 41, GwH 12 juli 2012, B.4.1; GwH 13 juni 2013, B.3.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

uitoefening van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en van de wapengelijkheid ten gevolge van de kosten verbonden aan de heffing van 21% btw over de diensten van advocaten.[15]

3.6. De ontworpen regeling zal ertoe leiden dat de verhoging van de rolrechten gedeeltelijk kan worden afgezet tegen de vrijstelling van het expeditierecht voor "de uitvoerbare uitgiften van vonnissen en arresten die aan de partijen worden verstrekt".[16]

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de eisende partij die het (verhoogde) rolrecht moet betalen, niet noodzakelijkerwijs de partij zal zijn aan wie een uitvoerbare uitgifte van het vonnis of het arrest wordt verstrekt. Het is immers de partij die het vonnis of het arrest wenst te betekenen, die een dergelijke uitvoerbare uitgifte zal vragen. Daargelaten het gegeven dat die vrijstelling de verhoging in ieder geval slechts gedeeltelijk compenseert, zal bijgevolg in sommige gevallen de partij die het (verhoogde) rolrecht moet betalen, die vrijstelling niet kunnen genieten.

3.7. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de stellers van het ontwerp moeten nagaan of de verhoging van de rolrechten, rekening houdend met de andere financiële lasten verbonden aan het voeren van een gerechtelijke procedure, er niet toe leidt dat het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze wordt beperkt.

Ze kunnen er daarbij niet mee 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.

3.8. 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,[17] amper te boven gaat. Gevraagd hoeveel, gelet op de ontworpen regeling, de totale financiële last verbonden aan het voeren van een gerechtelijke procedure zou zijn voor die categorie van personen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Pour les demandes introduites devant le tribunal de commerce, les frais de mise au rôle passeront de 100 EUR à 165 EUR. En règle générale, la valeur de la demande portée devant le tribunal de commerce est supérieure à 2.500 EUR : lorsque l'enjeu est inférieur à ce montant, c'est en principe le juge de paix qui est compétent et les frais de mise au rôle s'élèveront à 50 EUR.

[15] GwH 23 februari 2017, nr. 27/2017, B.18. In arrest nr. 13/2017 van 9 februari 2017 was het Hof van oordeel dat het niet nodig was na te gaan of de bestreden verhoging van de rolrechten van dien aard was dat de toegang tot de rechter erdoor wordt belemmerd, inzonderheid ten aanzien van rechtzoekenden met beperkte financiële middelen, "ermee rekening houdend dat de bestreden maatregelen bijkomend zijn ten aanzien van andere recente maatregelen", vermits het criterium van de waarde niet pertinent was om de doelstelling van de wetgever te bereiken (B.13).

[16] Ontworpen artikel 280, 9°, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (artikel 6 van het ontwerp).

[17] Zie 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'.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

L'hypothèse la plus commune est donc celle d'une personne (particulier ou entreprise) qui réclame à une entreprise le paiement d'une somme supérieure à 2.500 EUR.

Pour être totalement exclu du bénéficie de l'assistance judiciaire, une personne isolée (sans famille à charge) doit gagner plus de 1254,99 EUR/mois (montant indexé actuel). Une personne qui a une famille à charge doit, quant à elle, gagner plus de 1530,80 EUR/mois (montant indexé actuel).

Exemple 1

Un particulier réclame à une entreprise le montant de 3.000 EUR devant le tribunal de commerce.

Les frais à débourser au moment de l'introduction de la demande sont les suivants :

- frais de citation (payables à l'huissier de justice, selon le montant de la demande) : 72,58 EUR

- frais de mise au rôle (payables au greffe) : 165 EUR

- honoraires d'avocat éventuels : indéterminé

Le montant total s'élèvera donc à 237,58 EUR, hors frais d'avocat. Sans la réforme, ce montant s'élèverait à 172,58 EUR.

Deux hypothèses :

- S'il est isolé (sans famille à charge), le justiciable doit disposer d'un revenu net de 1255 EUR/mois pour être exclu de l'assistance judiciaire. A son égard, la somme de 237,58 EUR correspond à près de 19% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 14% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 5% de son revenu mensuel net.

- Si le particulier a une famille à charge, il doit gagner 1531 EUR pour être exclu de l'assistance judiciaire. Ses frais seront identiques mais correspondront à 15,5% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 11,3% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 4,2% de son revenu mensuel net.

Si le demandeur obtient gain de cause, ces frais lui seront remboursés par le défendeur, ainsi que l'indemnité de procédure dont le montant de base est de 780 EUR pour la somme réclamée et qui est à charge de la partie qui succombe.

Exemple 2

Si ce même particulier réclame une somme de 10.000 EUR, les frais de citation passent à 87,04 EUR et les frais de mise au rôle restent inchangés à 165 EUR. Cela donne un total de 252,04 EUR. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à 187,04 EUR.

Deux hypothèses :

- S'il est isolé (sans famille à charge), le justiciable doit avoir un revenu net de 1255 EUR/mois pour être exclu de l'assistance judiciaire. A son égard, la somme de 252,04 EUR correspond à près de 20% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 15% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 5% de son revenu mensuel net.

- Si le particulier a une famille à charge, il doit gagner 1531 EUR pour être exclu de l'assistance judiciaire. Ses frais seront identiques mais correspondront à 16,4% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 12,2% du

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 4,2% de son revenu mensuel net.

L'indemnité de procédure sera, quant à elle, de 1.080 EUR (montant de base).

En conclusion, l'augmentation proposée par la réforme et qui équivaut à 5% du revenu mensuel du justiciable dans la pire des hypothèses (justiciable sans famille à charge qui se trouve juste au-dessus du seuil de l'assistance judiciaire) ne porte pas atteinte au droit fondamental de l'accès à la justice."

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de verhoging van de rolrechten voor personen waarvan het inkomen net boven de inkomensgrens ligt om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten, overeenstemt met ongeveer 5% van het maandelijkse inkomen van die categorie van personen en dat de door de gemachtigde vermelde kosten voor het instellen van een voorziening in rechte voor die personen ongeveer 20% van hun maandelijkse inkomen bedragen.

Weliswaar vermag de wetgever, mede gelet op het grote aantal individuele situaties van rechtzoekenden, gebruik te maken van categorieën die de verscheidenheid aan situaties noodzakelijkerwijs slechts met een zekere graad van benadering opvangen,[18] zoals de personen die rechtsbijstand genieten en derhalve de (verhoogde) rolrechten niet moeten betalen en de personen die geen rechtsbijstand genieten en die rechten wel moeten betalen.

Evenwel moeten de stellers van het ontwerp, wanneer ze nagaan of de verhoging van de rolrechten, rekening houdend met de andere financiële lasten verbonden aan het voeren van een gerechtelijke procedure, er niet toe leidt dat het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze wordt beperkt (opmerking 3.7), onderzoeken of hierbij geen onderscheid moet worden gemaakt naargelang het inkomen van personen de inkomensgrens om de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand te genieten amper, dan wel ruimschoots, te boven gaat en of in het eerste geval ten aanzien van die categorie van personen niet in een gedifferentieerde maatregel moet worden voorzien.

B. Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

4.1. Uit het ontworpen artikel 279[1], 3° en 4°, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (artikel 5 van het ontwerp) vloeit voort dat zaken die worden gebracht voor de arbeidsgerechten of die worden ingeleid in het kader van de faillissementswet van 8 augustus 1997, worden vrijgesteld van het rolrecht. Zodoende doet de ontworpen regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, de personen die de in het ontworpen artikel 269[1] van hetzelfde Wetboek bepaalde rolrechten (artikel 2 van het ontwerp) verschuldigd zijn en, anderzijds, de personen die hiervan vrijgesteld zijn.

4.2. In de memorie van toelichting wordt die vrijstelling voor zaken die worden ingeleid in het kader van de faillissementswet van 8 augustus 1997, verantwoord door het gegeven dat in die zaken het rolrecht thans niet wordt geïnd, maar wel aanleiding geeft "tot

[18] Zie o.m. GwH 3 december 2015, nr. 174/2015, B.5.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

verschillende procedurestappen en administratieve overlast". Met de vrijstelling wordt dan ook beoogd die overlast ongedaan te maken.

4.3. Een gelijkaardige verantwoording ontbreekt evenwel wat betreft de vrijstelling voor zaken die worden gebracht voor de arbeidsgerechten. In de memorie van toelichting wordt enkel vastgesteld dat "heel wat zaken die voor de arbeidsgerechten moeten worden gebracht (...) nu al vrijgesteld [zijn]" en dat beoogd wordt "de vrijstelling op alle 'sociale zaken' toepasselijk te maken".

Gevraagd hoe het verschil in behandeling die voortvloeit uit de vrijstelling voor zaken die worden gebracht voor de arbeidsgerechten, verantwoord is in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "L'article 279[1] du Code des droits d'enregistrement, tel qu'il était rédigé avant la loi du 28 avril 2015, prévoyait une exemption pour toutes les causes visées aux articles 161 et 162 du même Code.
>
> Parmi les affaires sociales exemptées, on compte donc déjà, actuellement (art 162):
>
> 14° Les actes, jugements et arrêts relatifs aux procédures instituées par les lois du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, du 7 août 1922 sur le contrat d'emploi et du 5 juin 1928 portant réglementation du contrat d'engagement maritime, au sujet de la capacité du mineur d'engager son travail et de toucher son salaire ou rémunération;
>
> 33°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs aux contestations en matière de contrats de louage de travail, de contrats d'apprentissage et de contrats de formation professionnelle accélérée, aux contestations nées à l'occasion du travail entre travailleurs salariés et entre les personnes qui exercent en commun une profession à caractère principalement manuel et notamment entre un patron pêcheur et les membres de son équipage avec qui il est associé, aux contestations civiles résultant d'une infraction aux lois et arrêts relatifs à la réglementation du travail et aux matières qui relèvent de la compétence du tribunal du travail;
>
> 34° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur les allocations familiales;
>
> 35° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, sur l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés et sur le régime de retraite des ouvriers mineurs;
>
> 35°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements concernant le statut social des travailleurs indépendants;
>
> 35°*ter* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur les pensions de retraite, d'invalidité et de survie à charge de l'Etat, des provinces, des communes, des établissements publics, de la Société nationale des chemins de fer belges ou de tous autres organismes ou services publics dont le personnel est soumis à un régime particulier de pension établi par ou en vertu d'une loi;
>
> 35°*quater* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois, décrets et règlements sur les pensions de retraite, d'invalidité et de survie des membres du personnel de carrière des cadres d'Afrique et du personnel visé par l'article 31 de l'arrêté royal du 21 mai 1964 portant coordination des lois relatives au personnel d'Afrique;

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

36° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail ou des maladies professionnelles;

36°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs aux contestations concernant les droits et obligations résultant de la loi relative au reclassement social des handicapés;

36°*ter* Les actes, jugements et arrêts relatifs aux contestations concernant l'institution et le fonctionnement des conseils d'entreprise ainsi que des services et des comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, y compris les services et comités institués dans les mines, minières et carrières;

37° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur le chômage involontaire;

37°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements concernant la sécurité sociale;

40° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution de la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d''allocations aux handicapés;

46° Les actes, jugements et arrêts relatifs à la procédure de règlement collectif de dettes visée aux articles 1675/2 à 1675/19 du Code judiciaire;

L'exemption en matière sociale est donc, déjà, très large à l'heure actuelle. L'extension de l'exemption à toutes les affaires portées devant les juridictions du travail permettra de soulager le greffe d'un travail fastidieux consistant à vérifier si la demande portée devant le tribunal fait partie de l'une de ces nombreuses exemptions pour des revenus qui, sur le plan budgétaire, ne sont pas significatifs."

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat met de vrijstelling voor zaken die worden gebracht voor arbeidsgerechten, in hoofdzaak een administratieve vereenvoudiging wordt nagestreefd. Zodoende streeft de wetgever een wettig doel na. De ontworpen regeling is tevens pertinent om dat doel te verwezenlijken. Aangenomen dat de uitbreiding van de bestaande vrijstellingen tot alle zaken voor de arbeidsrechtbank slechts een beperkt aantal geschillen betreft, lijkt die maatregel eveneens evenredig met het nagestreefde doel. De wetgever vermag immers aan te nemen dat, gelet op het beperkt aantal zaken voor de arbeidsrechtbanken waarvoor thans nog rolrechten verschuldigd zijn, de kost voor de griffies om die rolrechten te innen, niet opweegt tegen de opbrengst van die rolrechten.

*

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. La loi du 28 avril 2015 'modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe' a entre autres instauré un système graduel de droits de greffe en vertu duquel le montant des droits à acquitter augmentait selon l'appréciation de la valeur pécuniaire de la demande introduite.

Dans son arrêt n° 13/2017 du 9 février 2017, la Cour constitutionnelle a toutefois annulé les articles 3 à 6 de cette loi, mais a maintenu, « jusqu'à l'intervention du législateur et au plus tard jusqu'au 31 août 2017, les effets des dispositions annulées à l'égard des demandes introduites devant une juridiction jusqu'à cette date ».

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend adapter en conséquence les dispositions du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe relatives au droit de mise au rôle (articles 2 à 4 du projet). Il modifie également le régime des exemptions du droit de mise au rôle (article 5) et du droit d'expédition (article 6).

La loi à adopter entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard le 1er septembre 2017 (article 7).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Le droit d'accès au juge

3.1. Dans l'arrêt n° 13/2017 du 9 février 2017 précité, la Cour constitutionnelle a conclu à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que le critère de distinction entre les justiciables, en ce qui concerne le droit de rôle à payer, qui est basé sur la valeur de la demande n'est pas pertinent pour réaliser l'objectif principal du législateur de rendre les droits de mise au rôle proportionnels aux frais de fonctionnement de la jurisprudence. La Cour a observé à cet égard qu'« [i]l est possible que des actions qui ont un enjeu financier limité s'avèrent complexes et entraînent une charge de travail importante pour l'appareil judiciaire. À l'inverse, des demandes ayant un enjeu financier important peuvent s'avérer simples à examiner » [2].

Le projet soumis pour avis a abandonné le critère de l'appréciation de la valeur pécuniaire de la demande, si bien que la différence de traitement entre justiciables, critiquée par

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] C.C., 9 février 2017, n° 13/2017, B.13.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

la Cour constitutionnelle, en ce qui concerne le montant du droit de mise au rôle à payer, n'existe plus.

3.2. Il n'en demeure pas moins que le projet vise à augmenter le montant des droits de mise au rôle [3]. L'exposé des motifs le reconnaît explicitement :

> « Dans le présent projet de loi, tous les tarifs sont augmentés, y compris auprès des cours d'appel et de la Cour de cassation ».

L'objectif de cette majoration est d'obtenir « un supplément de recettes budgétaires ». Selon l'exposé des motifs, le projet vise en outre à demander tout autant « une participation raisonnable du justiciable » et tient compte du fait que les droits de mise au rôle « n'ont plus été adaptés depuis 20 ans, si ce n'est la majoration de 15 % en application des articles 94 à 97 de la loi-programme du 22 juin 2012 ».

Il ressort enfin de l'exposé des motifs que la majoration des droits de mise au rôle vise « une plus grande dissuasion financière du recours irréfléchi au pouvoir judiciaire » pour ainsi « inciter le justiciable à utiliser davantage les modes alternatifs de résolution de litiges prévus dans l'ordre juridique ».

3.3. Une telle augmentation des droits de mise au rôle restreint le droit d'accès au juge. On vérifiera dès lors si le régime en projet est conciliable avec ce droit.

3.4. Dans l'avis 56.837/3 du 5 décembre 2014 [4], le Conseil d'État a formulé à ce sujet les observations suivantes :

> « Le droit d'accès au juge est notamment garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) [5], et, en ce qui concerne le droit de l'Union européenne, par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [6]. Ce droit découle également de l'article 13 de la Constitution [7] et la Cour constitutionnelle le considère en outre comme un principe général du droit [8].

---

[3] À l'exception des causes qui sont portées devant les juridictions du travail ou qui sont introduites dans le cadre de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, qui sont exemptées du droit de mise au rôle (article 279[1], 3° et 4°, en projet, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ; article 5 du projet), ce qui – pour autant que cela ne fût pas déjà le cas – implique une diminution des droits de mise au rôle. Voir à cet égard l'observation 4.3.

[4] Avis C.E. 56.837/3 du 5 décembre 2014 sur des amendements à un projet de loi-programme (droits de greffe), devenus la loi du 28 avril 2015, *Doc. parl.* Chambre 2014-15, n° 54-906/001, 36-42.

[5] *Note 2 de l'avis cité* : Voir notamment Cour eur. D.H., 21 février 1975, *Golder*, §§ 26-36 ; Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, § 61 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic – CATV*, § 45 ; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 40.

[6] *Note 3 de l'avis cité* : Par ailleurs, il existe encore des règles spécifiques qui garantissent le droit d'accès au juge. Il en est ainsi des articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement' et de l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'.

[7] *Note 4 de l'avis* cité : C.E., A.G., 10 mars 2004, n[os] 129.110 à 129.112, S.A. STEVAN, VAN DE VIJVER et NUYENS.

[8] *Note 5 de l'avis cité* : C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.4.1 ; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.3 ; C.C., 8 mai 2014, n° 74/2014, B.8.4.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

Le droit d'accès au juge peut faire l'objet de restrictions [9], qui peuvent également être de nature financière [10]. Ces restrictions ne peuvent toutefois pas porter atteinte à la substance de ce droit [11]. Les restrictions doivent poursuivre un objectif légitime et doivent être proportionnées à cet objectif [12]. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que l'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme est plus stricte lorsque les restrictions au droit d'accès au juge sont d'ordre purement financier et n'ont aucun lien avec le fond de la demande ou la perspective de l'aboutissement de celle-ci [13].

En soi, et eu égard au mécanisme de l'assistance judiciaire, l'instauration d'un droit de rôle ne porte pas nécessairement atteinte au droit d'accès au juge [14]. Il convient toutefois d'examiner s'il en est ainsi de la mise en œuvre concrète du régime en projet, qui, du reste, doit être apprécié dans le contexte de l'ensemble de la réglementation, qui impose encore d'autres charges financières aux parties qui agissent en justice ».

3.5. En invoquant les objectifs budgétaires et autres mentionnés dans l'observation 3.2, le législateur poursuit indubitablement un but légitime. On vérifiera toutefois si la limitation du droit d'accès au juge, qui résulte du régime en projet, est proportionnée à ces objectifs légitimes.

Ainsi qu'il a déjà été observé précédemment, il faut en outre tenir compte de la charge financière totale liée à l'engagement d'une procédure judiciaire. Dès lors, outre les droits de mise au rôle, il faut également porter en compte tous les coûts que les pouvoirs publics lient à une procédure judiciaire, tels que les autres droits de greffe, l'indemnité de procédure éventuellement due, la cotisation au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et la TVA (non récupérable) sur les honoraires des avocats, et ce à toutes les étapes de la procédure. La Cour constitutionnelle a au demeurant considéré que lorsqu'il prend d'autres mesures susceptibles d'alourdir le coût des procédures juridictionnelles, le législateur doit prendre en considération l'alourdissement de la charge financière liée à l'exercice du droit à un recours effectif et à l'égalité des armes qui résulte des coûts inhérents à l'assujettissement des prestations de services des avocats à un taux de TVA de 21 % [15].

---

[9] *Note 6 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., 21 février 1975, *Golder*, §§ 37 et 38.

[10] *Note 7 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, §§ 62-64 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, §§ 46-48 ; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 41 ; C.J., 16 novembre 2010, C-73/10 P, *Internationale Fruchtimport Gesellschaft GmbH Co* ; C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012 ; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.3 ; C.C., 30 juin 2014, n° 98/2014, B.5 ; C.C., 13 novembre 2014, n° 165/2014, B.17.1.

[11] *Note 8 de l'avis cité* : Voir Cour eur. D.H., 12 novembre 2002, *Zvolsky et Zvolska*, § 47; Cour eur. D.H., 22 octobre 1996, *Stubbings e-a*, § 50; Cour eur. D.H., 28 octobre 1998, *Perez de Rada Cavanilles*, § 44 , les arrêts de la Cour constitutionnelle cités dans la note précédente et C.J., 18 mars 2010, C-317/08 à C-320/08, *Alassini*, § 63.

[12] *Note 9 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, § 63 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltroni-CATV*, § 47 ; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 41.

[13] *Note10 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, §§ 65 et 66 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, § 61 ; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 47.

[14] *Note 11 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, § 64 ; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, § 48 ; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, § 48 ; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *Mretebi*, § 41 ; C.C., 12 juillet 2012, B.4.1 ; C.C., 13 juin 2013, B.3.

[15] C.C., 23 février 2017, n° 27/2017, B.18. Dans son arrêt n° 13/2017 du 9 février 2017, la Cour a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner si l'augmentation attaquée des droits de rôle était de nature à entraver l'accès au juge, en particulier pour les justiciables disposant de moyens financiers limités, « compte tenu du fait que les mesures attaquées s'ajoutent à d'autres mesures récentes », étant donné que le critère de la valeur n'était pas pertinent pour réaliser l'objectif du législateur (B.13).

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

3.6. Le régime en projet aura pour effet que l'augmentation des droits de mise au rôle pourra être partiellement compensée par l'exemption du droit d'expédition pour « les expéditions exécutoires de jugements et arrêts qui sont délivrées aux parties » [16].

Force est cependant de constater que la partie demanderesse tenue de payer le droit de mise au rôle (majoré) ne sera pas nécessairement la partie à qui est délivrée l'expédition exécutoire du jugement ou de l'arrêt. C'est en effet la partie qui souhaite signifier le jugement ou l'arrêt qui demandera une telle expédition exécutoire. Dès lors, indépendamment du fait qu'en tout état de cause cette exemption ne compensera que partiellement l'augmentation, la partie tenue de payer le droit de mise au rôle (majoré) ne pourra pas bénéficier, dans certains cas, de cette exemption.

3.7. Il résulte de ce qui précède que les auteurs du projet devront vérifier si, compte tenu des autres charges financières liées à l'engagement d'une procédure judiciaire, l'augmentation des droits de mise au rôle n'a pas pour effet de limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge.

À cet égard, ils ne peuvent se contenter, comme tel est le cas actuellement dans l'exposé des motifs, de soutenir que « la majoration des droits de mise au rôle ne met pas en péril l'accès à la justice tel que le requiert notamment la Convention européenne des droits de l'homme ». En effet, il ne ressort nullement de cette considération que le législateur a pris en compte tous les coûts que les pouvoirs publics lient à une procédure judiciaire.

3.8. Cette observation vaut spécialement pour les personnes dont le revenu excède à peine le plafond des revenus fixé pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire [17]. À la question de savoir, à combien s'élèverait la charge financière totale liée à l'engagement d'une procédure judiciaire pour cette catégorie de personnes, compte tenu du régime en projet,le délégué a répondu en ces termes :

> « Pour les demandes introduites devant le tribunal de commerce, les frais de mise au rôle passeront de 100 EUR à 165 EUR. En règle générale, la valeur de la demande portée devant le tribunal de commerce est supérieure à 2.500 EUR : lorsque l'enjeu est inférieur à ce montant, c'est en principe le juge de paix qui est compétent et les frais de mise au rôle s'élèveront à 50 EUR.
>
> L'hypothèse la plus commune est donc celle d'une personne (particulier ou entreprise) qui réclame à une entreprise le paiement d'une somme supérieure à 2.500 EUR.
>
> Pour être totalement exclu du bénéficie de l'assistance judiciaire, une personne isolée (sans famille à charge) doit gagner plus de 1254,99 EUR/mois (montant indexé actuel). Une personne qui a une famille à charge doit, quant à elle, gagner plus de 1530,80 EUR/mois (montant indexé actuel).
>
> Exemple 1
>
> Un particulier réclame à une entreprise le montant de 3.000 EUR devant le tribunal de commerce.

[16] Article 280, 9°, en projet, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (article 6 du projet).

[17] Voir 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'.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

Les frais à débourser au moment de l'introduction de la demande sont les suivants :

- frais de citation (payables à l'huissier de justice, selon le montant de la demande) : 72,58 EUR

- frais de mise au rôle (payables au greffe) : 165 EUR

- honoraires d'avocat éventuels : indéterminé

Le montant total s'élèvera donc à 237,58 EUR, hors frais d'avocat. Sans la réforme, ce montant s'élèverait à 172,58 EUR.

Deux hypothèses :

- S'il est isolé (sans famille à charge), le justiciable doit disposer d'un revenu net de 1255 EUR/mois pour être exclu de l'assistance judiciaire. À son égard, la somme de 237,58 EUR correspond à près de 19% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 14% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 5% de son revenu mensuel net.

- Si le particulier a une famille à charge, il doit gagner 1531 EUR pour être exclu de l'assistance judiciaire. Ses frais seront identiques mais correspondront à 15,5% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 11,3% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 4,2% de son revenu mensuel net.

Si le demandeur obtient gain de cause, ces frais lui seront remboursés par le défendeur, ainsi que l'indemnité de procédure dont le montant de base est de 780 EUR pour la somme réclamée et qui est à charge de la partie qui succombe.

Exemple 2

Si ce même particulier réclame une somme de 10.000 EUR, les frais de citation passent à 87,04 EUR et les frais de mise au rôle restent inchangés à 165 EUR. Cela donne un total de 252,04 EUR. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à 187,04 EUR.

Deux hypothèses :

- S'il est isolé (sans famille à charge), le justiciable doit avoir un revenu net de 1255 EUR/mois pour être exclu de l'assistance judiciaire. À son égard, la somme de 252,04 EUR correspond à près de 20% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 15% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 5% de son revenu mensuel net.

- Si le particulier a une famille à charge, il doit gagner 1531 EUR pour être exclu de l'assistance judiciaire. Ses frais seront identiques mais correspondront à 16,4% de son revenu mensuel. Sans la réforme proposée, ces frais s'élèveraient à près de 12,2% du revenu mensuel de ce justiciable. L'augmentation équivaut donc à 4,2% de son revenu mensuel net.

L'indemnité de procédure sera, quant à elle, de 1.080 EUR (montant de base).

En conclusion, l'augmentation proposée par la réforme et qui équivaut à 5% du revenu mensuel du justiciable dans la pire des hypothèses (justiciable sans famille à charge qui se trouve juste au-dessus du seuil de l'assistance judiciaire) ne porte pas atteinte au droit fondamental de l'accès à la justice ».

Il peut se déduire de la réponse du délégué que l'augmentation des droits de mise au rôle pour les personnes dont le revenu excède tout juste le plafond des revenus fixé pour

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, correspond à environ 5% du revenu mensuel de cette catégorie de personnes et que les coûts mentionnés par le délégué pour engager une procédure s'élève, pour ces personnes, à environ 20 % de leur revenu mensuel.

Eu égard notamment à la multiplicité des situations individuelles des justiciables, le législateur peut certes recourir à des catégories qui, forcément, ne traduisent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation [18], comme les personnes qui bénéficient de l'assistance judiciaire et ne doivent pas payer les droits de mise au rôle (majorés) et les personnes qui ne bénéficient pas de cette assistance et sont bel et bien tenues de payer ces droits.

Toutefois, lorsqu'ils vérifieront si, compte tenu des autres charges financières liées à une procédure judiciaire, l'augmentation des droits de mise au rôle n'a pas pour effet de limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge (observation 3.7), les auteurs du projet devront examiner s'il n'y a pas lieu d'opérer une distinction selon que le revenu des personnes dépasse à peine ou bien largement le plafond des revenus fixé pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire et si, dans la première hypothèse, il n'y aurait pas lieu de prévoir une mesure différenciée à l'égard de cette catégorie de personnes.

B. Principe d'égalité et de non-discrimination

4.1. Il résulte de l'article 279[1], 3° et 4°, en projet, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (article 5 du projet) que les causes qui sont portées devant les juridictions du travail ou qui sont introduites dans le cadre de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, sont exemptées du droit de mise au rôle. Ainsi, le régime en projet fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui sont redevables des droits de mise au rôle fixés par l'article 269[1], en projet, du même code (article 2 du projet) et, d'autre part, les personnes qui en sont exemptées.

4.2. L'exposé des motifs justifie cette exemption pour les causes qui sont introduites dans le cadre de la loi du 8 août 1997 sur les faillites par le fait que le droit de mise au rôle n'y est actuellement pas perçu, mais donne bien lieu « à différentes étapes de procédure et à une charge administrative ». L'exemption vise dès lors à supprimer cette charge.

4.3. Pareille justification fait toutefois défaut en ce qui concerne l'exemption pour les causes portées devant les juridictions du travail. L'exposé des motifs se limite à constater que « [p]lusieurs causes qui doivent être portées devant les juridictions du travail sont déjà actuellement exonérées » et qu'on entend « rendre applicable l'exonération pour toutes 'les causes sociales' ».

À la question de savoir comment se justifie, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la différence de traitement résultant de l'exemption accordée pour les causes qui sont portées devant les juridictions du travail, le délégué a répondu en ces termes :

[18] Voir notamment C.C., 3 décembre 2015, n° 174/2015, B.5.

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

« L'article 279[1] du Code des droits d'enregistrement, tel qu'il était rédigé avant la loi du 28 avril 2015, prévoyait une exemption pour toutes les causes visées aux articles 161 et 162 du même Code.

Parmi les affaires sociales exemptées, on compte donc déjà, actuellement (art 162) :

14° Les actes, jugements et arrêts relatifs aux procédures instituées par les lois du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, du 7 août 1922 sur le contrat d'emploi et du 5 juin 1928 portant réglementation du contrat d'engagement maritime, au sujet de la capacité du mineur d'engager son travail et de toucher son salaire ou rémunération ;

33°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs aux contestations en matière de contrats de louage de travail, de contrats d'apprentissage et de contrats de formation professionnelle accélérée, aux contestations nées à l'occasion du travail entre travailleurs salariés et entre les personnes qui exercent en commun une profession à caractère principalement manuel et notamment entre un patron pêcheur et les membres de son équipage avec qui il est associé, aux contestations civiles résultant d'une infraction aux lois et arrêts relatifs à la réglementation du travail et aux matières qui relèvent de la compétence du tribunal du travail ;

34° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur les allocations familiales ;

35° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, sur l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés et sur le régime de retraite des ouvriers mineurs ;

35°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements concernant le statut social des travailleurs indépendants ;

35°*ter* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur les pensions de retraite, d'invalidité et de survie à charge de l'État, des provinces, des communes, des établissements publics, de la Société nationale des chemins de fer belges ou de tous autres organismes ou services publics dont le personnel est soumis à un régime particulier de pension établi par ou en vertu d'une loi ;

35°*quater* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois, décrets et règlements sur les pensions de retraite, d'invalidité et de survie des membres du personnel de carrière des cadres d'Afrique et du personnel visé par l'article 31 de l'arrêté royal du 21 mai 1964 portant coordination des lois relatives au personnel d'Afrique ;

36° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail ou des maladies professionnelles ;

36°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs aux contestations concernant les droits et obligations résultant de la loi relative au reclassement social des handicapés ;

36°*ter* Les actes, jugements et arrêts relatifs aux contestations concernant l'institution et le fonctionnement des conseils d'entreprise ainsi que des services et des comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, y compris les services et comités institués dans les mines, minières et carrières ;

37° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements sur le chômage involontaire ;

37°*bis* Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution des lois et règlements concernant la sécurité sociale ;

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡

40° Les actes, jugements et arrêts relatifs à l'exécution de la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d''allocations aux handicapés ;

46° Les actes, jugements et arrêts relatifs à la procédure de règlement collectif de dettes visée aux articles 1675/2 à 1675/19 du Code judiciaire ;

L'exemption en matière sociale est donc, déjà, très large à l'heure actuelle. L'extension de l'exemption à toutes les affaires portées devant les juridictions du travail permettra de soulager le greffe d'un travail fastidieux consistant à vérifier si la demande portée devant le tribunal fait partie de l'une de ces nombreuses exemptions pour des revenus qui, sur le plan budgétaire, ne sont pas significatifs ».

Il peut se déduire de la réponse du délégué que l'exemption accordée pour les causes qui sont portées devant les juridictions du travail vise essentiellement une simplification administrative. Le législateur poursuit ainsi un objectif légitime. Le régime en projet est par ailleurs pertinent pour atteindre cet objectif. En admettant que l'extension des exemptions existantes à l'ensemble des causes portées devant les juridictions du travail ne concerne qu'un nombre limité de litiges, cette mesure paraît également proportionnée à l'objectif poursuivi. Le législateur peut en effet considérer que, compte tenu du nombre limité de causes portées devant les juridictions du travail pour lesquelles des droits de mise au rôle sont encore dus actuellement, le coût qu'engendre la perception de ces droits de rôle pour les greffes n'est pas compensé par le produit de ces droits.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-CGGROFACE-GBFEBUQ‡