



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.984/1/V
van 31 augustus 2017

avis 61.984/1/V
du 31 août 2017

over

sur

een amendement bij een
wetsontwerp 'tot wijziging van
het Wetboek der registratie-,
hypotheek- en griffierechten
teneinde de griffierechten te
hervormen' (*Parl.St. Kamer*,
2016-17, nr. 54-2569/008)

un amendement à un projet de
loi 'modifiant le Code des
droits d'enregistrement,
d'hypothèque et de greffe en
vue de réformer les droits de
greffe' (*Doc.Parl. Chambre*,
2016-17, n° 54-2569/008)

Op 25 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2017,^(*) een advies te verstrekken over een amendement bij een wetsontwerp ‘tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen’. (*Parl.St.* Kamer, 2016-17, nr. 54-2569/008)

Het amendement is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 29 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2017.

*

Le 25 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 8 septembre 2017,^(**) sur un amendement à un projet de loi ‘modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe’. (*Doc.Parl.* Chambre, 2016-17, n° 54-2569/008)

L'amendement a été examiné par la première chambre des vacations le 29 août 2017. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 août 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde amendement nr. 6 op het wetsontwerp ‘tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen’ strekt ertoe artikel 667 van het Gerechtelijk Wetboek aan te vullen met een bepaling die erop neerkomt dat de door de Koning vastgestelde grens om in aanmerking te komen voor de rechtsbijstand, wordt verhoogd met 350 euro.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. De beoogde verhoging met 350 euro van de grens om in aanmerking te komen voor de rechtsbijstand wordt gerealiseerd door te bepalen dat de door de Koning vast te stellen maximale omvang van bestaansmiddelen die in aanmerking worden genomen voor het gerechtigd zijn op de rechtsbijstand² met maximaal 350 euro kan worden overschreden.

Vanuit juridisch-technisch oogpunt is deze werkwijze weinig coherent en nodeloos gecompliceerd, aangezien de wetgever voortbouwt op een gegeven dat door de uitvoerende macht moet worden vastgesteld. Het zou alleszins logischer zijn indien de wetgever zelf een basisbedrag zou vaststellen voor de maximale omvang van bestaansmiddelen en vervolgens de Koning zou machtigen om dit bedrag aan te passen (of eventueel enkel te verhogen). Dat basisbedrag kan door de auteurs van het amendement zo worden bepaald dat de door hen beoogde “tussencategorie” alsnog in aanmerking komt voor de rechtsbijstand.

4. Het is de Raad van State niet duidelijk op welke gegevens de auteurs van het amendement zich hebben gebaseerd voor de verhoging van de bestaansmiddelengrens met 350 euro.

¹ Aangezien het om een amendement op een wetsontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het betreft de omvang van bestaansmiddelen die overeenkomstig artikel 508/13 van het Gerechtelijk Wetboek in aanmerking wordt genomen voor het gerechtigd zijn op de gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand. Overeenkomstig artikel 667, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek vormt de beslissing van het bureau voor juridische bijstand waarbij gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand wordt verleend, het bewijs voor ontoereikende bestaansmiddelen voor het gerechtigd zijn op de rechtsbijstand bedoeld in de artikelen 664 en volgende van hetzelfde wetboek.

In zijn advies 61.541/3 van 19 juni 2017 over het wetsontwerp waarop het amendement betrekking heeft,³ heeft de Raad van State erop gewezen dat de verhoging van de rolrechten er niet toe mag leiden dat het recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze wordt beperkt en dat de stellers van het ontwerp dan ook moesten 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. In zijn advies van 16 juni 2017⁴ heeft de Hoge Raad voor de Justitie gesteld dat “de vraag of de financiële drempels al dan niet te hoog zijn, moet beoordeeld worden rekening houdend met de totale kostprijs van een procedure voor de rechtzoekende”, dat het aanbeveling had verdiend “om aan de hand van enkele simulaties de totale kostprijs in kaart te brengen alvorens de voorgestelde bijdrage redelijk te noemen” en dat de beoogde rolrechten “niet voorzien in enige variatie die recht doet aan de concrete omstandigheden”.

Die bevindingen gelden eveneens voor de thans voorgestelde compenserende maatregel. Het is niet zeker of de eenvoudige verhoging van de bestaansmiddelengrens met 350 euro van aard is om de beperking van het recht op toegang tot de rechter die voortvloeit uit de verhoging van de rolrechten, op zo'n wijze te compenseren dat die beperking niet als onevenredig moet worden beschouwd. Daartoe moet effectief worden nagegaan wat, desgevallend rekening houdend met de voorgestelde verhoging van de bestaansmiddelengrens, de impact is van de verhoging van de rolrechten naargelang het inkomen van de betrokken personen.⁵

*

³ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2569/1, 29-38.

⁴ <http://www.hrvj.be/nl/nieuws/hrvj-geen-voorstander-van-een-aanpassing-van-de-rolrechten>.

⁵ In dat verband kan overigens worden verwezen naar de geïntegreerde impactanalyse over het wetsontwerp, waarin gewag wordt gemaakt van een negatieve impact voor de kansarmoedebestrijding, maar waarin louter het volgende wordt uiteengezet: “In principe is de verhoging van de rolrechten nadelig voor de toegang van de mindervermogenenden tot de rechtbank. In België wordt dit ondervangen door het stelsel van de rechtsbijstand: zij die rechtsbijstand genieten, kunnen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van betaling van de rolrechten.” (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2569/001, 19).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'amendement n° 6 au projet de loi 'modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe', soumis pour avis, a pour objet de compléter l'article 667 du Code judiciaire par une disposition impliquant que la limite fixée par la Roi, pour pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire, est augmentée de 350 euros.

EXAMEN DU TEXTE

3. L'augmentation envisagée de 350 euros de la limite fixée pour bénéficier de l'assistance judiciaire est réalisée en précisant que l'ampleur maximale à fixer par le Roi, en ce qui concerne les moyens d'existence pris en compte pour bénéficier de l'assistance judiciaire², peut être dépassée de 350 euros au maximum.

D'un point de vue juridico-technique, cette manière de procéder est peu cohérente et inutilement compliquée, étant donné que le législateur se fonde sur un élément qui doit être fixé par le pouvoir exécutif. En toute hypothèse, il serait plus logique que le législateur fixe lui-même un montant de base pour l'ampleur maximale des moyens d'existence et habilite ensuite le Roi à adapter ce montant (ou éventuellement seulement à l'augmenter). Les auteurs de l'amendement peuvent fixer ce montant de base de manière à ce que la « catégorie intermédiaire » qu'ils envisagent entre encore en considération pour l'assistance judiciaire.

4. Le Conseil d'État n'aperçoit pas les éléments sur lesquels les auteurs de l'amendement se sont basés pour augmenter de 350 euros la limite des moyens d'existence.

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

² Il s'agit de l'ampleur des moyens d'existence qui, conformément à l'article 508/13 du Code judiciaire, sont pris en compte pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou entièrement gratuite. Conformément à l'article 667, alinéa 2, du Code judiciaire, la décision du bureau d'aide juridique octroyant l'aide juridique de deuxième ligne, partiellement ou entièrement gratuite, constitue la preuve de moyens d'existence insuffisants pour bénéficier de l'assistance judiciaire visée aux articles 664 et suivants du même code.

Dans son avis 61.451/3 du 19 juin 2017 sur le projet de loi sur lequel porte l'amendement ³, le Conseil d'État a souligné que l'augmentation des droits de mise au rôle ne peut avoir pour effet de limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge et que les auteurs du projet devaient dès lors 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. Dans son avis du 16 juin 2017 ⁴, le Conseil supérieur de la Justice a déclaré que « la question de savoir si les seuils financiers sont ou non trop élevés doit s'apprécier en tenant compte du coût total d'une procédure pour le justiciable », qu'il aurait été opportun « de détailler ce coût total sur la base de quelques simulations avant de qualifier la participation proposée de raisonnable » et que les droits de mise au rôle envisagés ne prévoient « aucune variation tenant compte des circonstances concrètes ».

Ces constatations s'appliquent également à la mesure compensatoire actuellement proposée. Il n'est pas certain que la simple augmentation de la limite des moyens d'existence à hauteur de 350 euros soit de nature à compenser la limitation du droit d'accès au juge, qui résulte de l'augmentation des droits de mise au rôle, de manière telle que cette limitation ne doit pas être considérée comme disproportionnée. À cet effet, il faut effectivement vérifier, le cas échéant en tenant compte de l'augmentation proposée de la limite des moyens d'existence, quel est l'impact de l'augmentation des droits de mise au rôle en fonction du revenu des personnes concernées ⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2569/1, pp. 29-38.

⁴ <http://www.csj.be/fr/news/le-csj-n-est-pas-partisan-d-une-adaptation-des-droits-de-mise-au-role>.

⁵ Au demeurant, on peut se référer à cet égard à l'analyse d'impact intégrée sur le projet de loi, qui mentionne un impact négatif pour la lutte contre la pauvreté, mais qui se borne à exposer ce qui suit : « En principe, l'augmentation des droits de mise au rôle affecte l'accès à la justice des moins nantis. En Belgique, y remédie cependant le système de l'aide juridique : ceux qui bénéficient de l'aide juridique peuvent en tout ou en partie être dispensés du paiement des droits de mise au rôle ». (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2569/001, p. 25).