

Numéros du rôle : 6275, 6276, 6277, 6301, 6303, 6305, 6306 et 6307
Arrêt n° 13/2017 du 9 février 2017

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de 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, introduits par l'ASBL « Bewonersgroep Onze Tuin », par D.M. et autres, par F.B. et P.V., par l'« Orde van Vlaamse balies » et Dominique Mathys, par l'Ordre des avocats à la Cour de cassation et Bruno Maes, par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres, par l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » et par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2015 et parvenue au greffe le 30 octobre 2015, l'ASBL « Bewonersgroep Onze Tuin », assistée et représentée par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation de 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 (publiée au *Moniteur belge* des 26 mai 2015 et 11 juin 2015).

b. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 22 octobre 2015 et parvenues au greffe le 30 octobre 2015, des recours en annulation de la même loi ont été introduits respectivement par D.M., J.C. et M.A. et par F.B. et P.V., assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 novembre 2015 et parvenue au greffe le 19 novembre 2015, un recours en annulation des articles 3, 4, 5 et 6 de la même loi a été introduit par l'« Orde van Vlaamse balies » et Dominique Mathys, assistés et représentés par Me D. Lindemans et Me T. Souverijns, avocats au barreau de Bruxelles.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 novembre 2015 et parvenue au greffe le 20 novembre 2015, un recours en annulation des articles 3 et 6 de la même loi a été introduit par l'Ordre des avocats à la Cour de cassation et Bruno Maes, assistés et représentés par Me J. Verbist et Me B. Vanlerberghe, avocats à la Cour de cassation.

e. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 novembre 2015 et parvenues au greffe le 24 novembre 2015, des recours en annulation de la même loi ont été introduits respectivement par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkepen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », A.M., J.S., A.C. et H.B. et par l'ASBL « Association belge des consommateurs Test-Achats », assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 novembre 2015 et parvenue au greffe le 26 novembre 2015, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la même loi.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6275, 6276, 6277, 6301, 6303, 6305, 6306 et 6307 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Jean-Luc Abad Gonzalez, Jacques Abrassart et Thérèse Fobelets, Anne-Marie Dubay, Jacques Dussart, Claire Descamps et Aurore Dussart, Andrée Gille, Henri Gobert et Françoise Hainaut, Claude Henry et Marianne Lalieux, Philippe Houioux et Catherine Bergère, en leurs noms propres et en leur qualité de représentants légaux de leur fils Guillaume Houioux, et

Delphine Houioux, Georges Olivier et Françoise Bouillot, Grégoire Stassin et Augusta Righetti, Roland Tambuyser et Jacqueline Collard, en leurs noms propres et en leur qualité de représentants légaux de leur fils Luc Tambuyser, et Catherine Tambuyser, Nadine Dartois, Nicole Thibaut, Thierry Tondeleir, en son nom propre et en sa qualité de représentant légal de son fils Thomas Tondeleir, Françoise Gomé et Axel Bodson, Chloé Bodson, Robin Bodson, Julie Bodson et Maxime Bodson, Michel Dechamps, Suzanne Van Ruyskensvelde et Audrey Dechamps, Elda Nicolodi, Patrick Cordier et Jocelyne Baudet, Ghislain Schotsmans, Florine Hagon, André Gilliard, Michel Aubry, Andrée Dufey et Marc Aubry, Gérardo Pontin et Dominique Cavillot, en leurs noms propres et en leur qualité de représentants légaux de leur fils Alessio Pontin, Bartholoméo Pontin et Aldolino Pontin, Christian Anciaux et André Tobie et Françoise Overlo, assistés et représentés par Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 21 septembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 octobre 2016 et les affaires mises en délibéré.

A la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 19 octobre 2016, a fixé l'audience au 16 novembre 2016.

A l'audience publique du 16 novembre 2016 :

- ont comparu :

. Me P. Vande Castele, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306;

. Me T. Souverijns, qui comparaisait également *loco* Me D. Lindemans, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6301;

. Me J. Verbist, qui comparaisait également *loco* Me B. Vanlerberghe, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6303;

. Me V. Letellier, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6307;

. Me T. Moonen et Me D. Vuletic, avocats au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Wirtgen, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Le Conseil des ministres soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité de certains recours en annulation et de certains moyens invoqués.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, les recours en annulation dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277 et 6305 sont irrecevables, faute d'intérêt. Les parties requérantes ne démontrent pas comment elles pourraient être affectées directement par les dispositions attaquées.

Dans la mesure où les recours en annulation dans les affaires n<sup>os</sup> 6275 et 6305 ont été introduits par des personnes morales, ils ne sont pas non plus recevables, puisque l'objet statutaire de ces associations sans but lucratif ne permet nullement d'agir contre les dispositions attaquées.

A.2.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277 et 6305 estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis. Elles soulignent que les parties requérantes qui agissent en qualité de personnes physiques sont engagées dans des procédures judiciaires, et que, dans son arrêt n<sup>o</sup> 118/2015 du 17 septembre 2015, la Cour a admis l'intérêt collectif à agir des ASBL requérantes « Aktiekomitee Red de Voorkempen », « Ademloos » et « Straatego ».

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6303 ne justifient pas de l'intérêt requis. Il ne voit pas en quoi l'Ordre des avocats à la Cour de cassation et son bâtonnier seraient affectés défavorablement par les dispositions attaquées. Cet intérêt ne dérive pas du fait que les avocats à la Cour de cassation sont des officiers ministériels et qu'ils ne peuvent exercer leurs fonctions pleinement et de manière efficace que si le droit d'accès des justiciables à la Cour de cassation demeure entièrement garanti. Contrairement à ce qui est le cas notamment pour l'« Orde van Vlaamse balies », le Code judiciaire ne prévoit pas que l'Ordre des avocats à la Cour de cassation défend les intérêts professionnels de ses membres et qu'il peut prendre des initiatives utiles à la sauvegarde des intérêts de l'avocat et des justiciables.

A.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6303 exposent que, conformément à l'article 445 *juncto* l'article 487 du Code judiciaire, le Conseil de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation a pour mission de garantir et de maintenir l'exercice correct de la profession d'avocat à la Cour de cassation. Il va de soi que l'exercice correct de la profession d'avocat dépend du bon fonctionnement d'un cadre judiciaire qui garantisse à tout justiciable le droit d'accès au juge (de cassation). Cela est d'autant plus vrai que la réforme prévue par les dispositions attaquées implique *de facto* un alourdissement de l'organisation du système de l'assistance judiciaire devant la Cour de cassation, dans lequel l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, le bâtonnier et les avocats à la Cour de cassation remplissent leurs obligations *pro deo* à titre gratuit. Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6303 sont donc bien directement affectées par les conséquences de l'augmentation des droits de mise au rôle.

A.4.1. A l'appui de leur intérêt, les parties intervenantes font valoir qu'en cas de pourvoi en cassation contre un arrêt dans un litige dans lequel elles sont parties à la cause, elles doivent payer le droit de mise au rôle par demandeur en cassation, alors qu'auparavant, elles ne devaient payer qu'un seul droit de mise au rôle.

A.4.2. Le Conseil des ministres estime que l'intérêt invoqué par les parties intervenantes repose sur un postulat erroné. En effet, un seul droit de mise au rôle est dû lorsqu'une action est introduite au nom d'un intérêt collectif, y compris lorsque cette action est intentée par plusieurs personnes physiques. Les données que les parties intervenantes ont communiquées concernant le litige dans lequel elles sont impliquées ne font pas apparaître qu'elles défendent chacune un intérêt propre et distinct dans cette procédure, de sorte que, si un recours en cassation était introduit par la suite, elles n'auraient pas à acquitter le droit de mise au rôle par partie demanderesse.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306 négligent de préciser clairement l'objet du recours. Elles s'appuient sur un texte de loi défectueux et se réfèrent à une numérotation des subdivisions des dispositions litigieuses qui ne correspond pas au texte qu'elles attaquent. On ne peut pas escompter que le Conseil des ministres doive spéculer sur l'objet du recours.

A.5.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306 soutiennent qu'elles ont indiqué clairement l'objet de leur recours, à savoir la loi du 28 avril 2015. L'erreur qui s'est glissée dans la numérotation des subdivisions des dispositions attaquées n'a pas empêché le Conseil des ministres de fournir une défense utile.

A.6.1. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306 n'exposent pas suffisamment en quoi chacune des dispositions qu'elles attaquent violerait les normes de référence invoquées. Le manque de cohérence dans l'exposé des griefs compromet également le caractère contradictoire de la procédure.

A.6.2. Selon les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306, les griefs qu'elles invoquent satisfont aux exigences imposées par la Cour en la matière.

A.7.1. Selon le Conseil des ministres, les moyens pris de la violation du droit d'accès à la justice et du droit à l'aide judiciaire ne sont pas recevables puisqu'ils visent en réalité d'autres dispositions que celles qui sont attaquées, en l'occurrence celles qui régissent la gratuité de la procédure (articles 664, 667, 670 et 673 du Code judiciaire), à tout le moins celles qui règlent l'attribution définitive de la charge des droits de mise au rôle (article 1017 du Code judiciaire).

A.7.2. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306 répondent qu'elles ne contestent pas le système de la gratuité de la procédure. Elles constatent toutefois que les droits procéduraux fondamentaux, dont le droit d'accès à la justice, sont violés à l'égard des justiciables qui ne bénéficient pas de l'assistance judiciaire gratuite.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6301 observent que si les droits de mise au rôle n'avaient pas été augmentés, le nombre de justiciables forcés de recourir à la procédure gratuite serait resté identique. Les dispositions attaquées ont pour effet d'augmenter le groupe de justiciables qui devront recourir à la procédure gratuite pour la défense de leurs intérêts en justice.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6303 estiment que les discriminations et la limitation disproportionnée du droit d'accès à la Cour de cassation découlent nécessairement des modifications apportées par les dispositions attaquées.

A.8.1. Selon le Conseil des ministres, les moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont irrecevables puisque, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le respect du droit d'accès au juge implique une appréciation *in concreto*. Il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de réaliser une telle appréciation, sauf si, *a priori*, les droits de mise au rôle devaient limiter le droit d'accès au juge à ce point que la procédure pourrait être inconciliable avec l'article 6 de la Convention européenne précitée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.8.2. Toutes les parties requérantes rejettent le point de vue du Conseil des ministres. Elles soulignent en substance que la Cour est compétente pour connaître de moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

*Quant au fond*

A.9.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276 et 6277 demandent l'annulation de la loi du 28 avril 2015 ou tout au moins de certaines de ses subdivisions. Elles invoquent la violation des articles 10, 11, 13, 23 et 170 à 172 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du droit d'accès au juge et de l'égalité des armes, avec le principe du raisonnable et celui des droits de la défense, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et avec 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. Le moyen comprend dix branches.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6301 demandent l'annulation des articles 3, 4, 5 et 6 de la loi du 28 avril 2015. Elles soulèvent trois moyens. Les premier et troisième moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11, *juncto* l'article 13, de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. De plus, le premier moyen dénonce la violation des dispositions constitutionnelles précitées, en combinaison avec le principe de la capacité contributive. Le second moyen est pris de la violation des articles 170, § 1er, et 172, alinéa 1er, de la Constitution.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6303 demandent l'annulation des articles 3 et 6 de la loi du 28 avril 2015. Elles soulèvent trois moyens. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 3, paragraphe 8, et l'article 9, paragraphes 4 et 5, de la Convention d'Aarhus précitée, avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE précitée, et avec le principe général d'accès au juge. Les deuxième et troisième moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les mêmes dispositions de droit international et avec le même principe général que celui qui est indiqué dans le premier moyen.

Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6305 demandent l'annulation de la loi du 28 avril 2015 ou tout au moins de certaines de ses subdivisions. Dans un moyen unique, elles dénoncent la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 20, 21 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du droit d'accès au juge et de l'égalité des armes, avec le principe général du raisonnable et celui des droits de la défense, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus précitée, et avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE précitée.

La partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 6306 demande l'annulation de la loi du 28 avril 2015, ou tout au moins de certaines de ses subdivisions. Dans un moyen unique, elle dénonce la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le droit à l'aide juridique, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du droit d'accès au juge et de l'égalité des armes, et avec le principe général du raisonnable et celui des droits de la défense.

La partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 6307 demande l'annulation de la loi du 28 avril 2015. Elle soulève deux moyens. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général du droit d'accès au juge. Le second moyen, qui comprend trois branches, est pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 172 de la Constitution, combinés ou non avec les mêmes dispositions de droit international et le même principe général que ceux qui sont mentionnés dans le premier moyen.

Les parties intervenantes se rallient aux moyens invoqués par les parties requérantes dans les différentes affaires.

A.9.2. Les parties requérantes invoquent en substance la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec le droit d'accès au juge, du principe de légalité et du principe d'égalité en matière fiscale, du droit à l'aide juridique et du droit à la protection d'un environnement sain.

*Quant au principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec le droit d'accès au juge*

A.10.1. Concernant le principe de la réforme des droits de mise au rôle, plusieurs parties requérantes exposent que les dispositions attaquées présupposent un lien entre le revenu du justiciable et la valeur de la demande que ce justiciable introduit, alors que ce lien est en fait inexistant. Les dispositions attaquées présupposent également un lien entre le revenu du justiciable et la charge de travail des cours et tribunaux, alors qu'en réalité, ce lien n'existe pas non plus. Il s'ensuit que le droit d'accès au juge est limité de manière disproportionnée pour les justiciables qui ont des revenus modestes mais qui ne peuvent bénéficier de la gratuité de la procédure. Selon certaines parties requérantes, il en va de même pour les personnes morales, puisqu'elles ne peuvent bénéficier de la procédure gratuite.

La réforme attaquée des droits de mise au rôle représente une entrave financière à l'accès au juge. Selon certaines parties requérantes, l'impact de cette réforme doit être examiné à la lumière de plusieurs autres mesures touchant à l'accès au juge, notamment celle concernant la répétabilité des honoraires et des frais d'avocats, et celle concernant la suppression de l'exemption de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations de service des huissiers de justice et des avocats.

A.10.2. Le Conseil des ministres estime que la réforme des droits de mise au rôle n'impose nullement une charge excessive au justiciable. En adoptant la loi attaquée, le législateur a cherché à simplifier le système des droits de mise au rôle, à les lier en quelque sorte aux coûts de fonctionnement de la justice et à responsabiliser le justiciable à la recherche d'une solution à un conflit. Considérés sous l'angle de l'ingérence dans le droit d'accès au juge, ces objectifs sont légitimes. L'assertion avancée par certaines parties requérantes, selon laquelle le législateur poursuivrait avant tout un objectif budgétaire, est dès lors fausse.

Le Conseil des ministres expose ensuite que la réforme attaquée est pertinente à la lumière de ces objectifs. Plusieurs parties requérantes postulent à tort que le législateur a basé la réforme sur un lien entre les revenus du justiciable et la valeur de la demande. Selon le Conseil des ministres, le législateur est au contraire parti d'un lien entre la valeur de la demande et la charge de travail qu'elle implique. Lier le montant des droits de rôle à la valeur de la demande est un choix défendable, surtout en l'absence d'une autre solution pour déterminer *ab initio* le coût réel d'une demande. Le critère de la valeur de la demande est déjà utilisé comme indicateur de la charge de travail induite, entre autres lors de l'octroi des indemnités de procédure.

Selon le Conseil des ministres, les mesures attaquées sont proportionnées aux objectifs poursuivis par le législateur : la réforme contribue dans une large mesure à la réalisation de ces objectifs et respecte le niveau de protection actuel du justiciable. Le Conseil des ministres fait valoir à cet égard que le justiciable qui peut bénéficier de l'assistance judiciaire, et donc de la gratuité de la procédure, ne supporte nullement la charge des droits de rôle. Globalement, la réforme ne touche donc pas à la protection des parties socio-économiquement les plus faibles. Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirment certaines parties requérantes, rien n'empêche d'accorder l'assistance judiciaire à des personnes morales. Le Conseil des ministres souligne encore que le justiciable qui introduit une action fondée ne supporte pas personnellement le coût de la mise au rôle. De plus, le juge peut toujours décider de compenser les dépens entre les parties, en application de l'article 1017, alinéa 4, du Code judiciaire. Enfin, le Conseil des ministres considère que le législateur a maintenu des tarifs relativement bas, qui sont tout à fait raisonnables.

A.11.1. Concernant le fait que chaque partie demanderesse est redevable d'un droit de mise au rôle, plusieurs parties requérantes soulèvent la violation du principe d'égalité et de non-discrimination et du droit d'accès au juge : il n'existe aucun lien entre le nombre de parties demanderesse et la complexité d'une affaire, une action en réparation collective est soumise au paiement d'un droit de rôle correspondant au nombre de consommateurs représentés et un demandeur individuel qui introduit une action n'est pas traité de la même façon que plusieurs demandeurs introduisant une même action.

A.11.2. Selon le Conseil des ministres, la critique concernant le droit de rôle perçu pour l'introduction d'une action en réparation collective est dénuée de tout fondement. Renvoyant aux travaux préparatoires, il soutient que pour l'action en réparation collective, le législateur a prévu une exception au principe de la perception d'un droit de rôle par partie demanderesse. Seul le représentant des consommateurs lésés est redevable d'un droit de mise au rôle. Le Conseil des ministres souligne encore que le législateur a prévu plusieurs restrictions importantes au principe de la perception d'un droit de rôle par partie demanderesse. Ce n'est que lorsque les parties disposent d'un intérêt propre à agir, distinct de l'intérêt des autres parties, et qu'elles interviennent donc en leur nom propre, qu'elles ont à payer chacune un droit de mise au rôle. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que celle-ci considère que le principe de la perception d'un droit de rôle par partie demanderesse n'implique pas, en principe, une limitation disproportionnée du droit d'accès au juge, tant que le droit de rôle dû à titre individuel n'est pas disproportionné et que la possibilité de bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite est maintenue. Pour le Conseil des ministres, ces conditions sont réunies en l'espèce.

A.12.1. En ce qui concerne les droits de rôle perçus pour les litiges en matière de travail et de fiscalité, plusieurs parties requérantes critiquent le fait que dans ces litiges, les justiciables sont, sans justification raisonnable, traités différemment des justiciables agissant en matière civile. En outre, les mesures attaquées instaurent une différence de traitement discriminatoire entre agents statutaires et contractuels : les agents statutaires qui introduisent une action en responsabilité devant un tribunal civil seront redevables d'un droit de mise au rôle, alors que les agents contractuels peuvent intenter la même action gratuitement devant le tribunal du travail. Enfin, une différence de traitement discriminatoire est instaurée entre les justiciables agissant dans des litiges relevant du droit du travail et du droit fiscal, d'une part, et les justiciables agissant dans des litiges relevant du champ d'application de la convention d'Aarhus, d'autre part, puisque ces derniers ne peuvent pas bénéficier d'une exemption du droit de rôle. Pourtant, le principe d'égalité et de non-discrimination et le droit d'accès au juge s'opposent à ce que de telles actions subissent un traitement plus sévère que les litiges en matière de travail et de fiscalité.

A.12.2. Selon le Conseil des ministres, l'objectif sous-jacent est justement de tempérer quelque peu une inégalité spécifique entre les parties en procès dans des litiges en matière de travail et de fiscalité. Il ne voit donc pas pourquoi le régime *sui generis* prévu pour les litiges en matière de travail et de fiscalité ne serait pas raisonnablement justifié. D'autant que le législateur a, en l'espèce, modulé quelque peu le régime dérogatoire - qui existait déjà - pour les litiges en matière de travail et de fiscalité, notamment en soumettant aux droits de rôle les demandes d'une valeur égale ou supérieure à 250 000 euros. Le Conseil des ministres souligne par ailleurs l'existence de plusieurs différences objectives dans la façon de saisir une juridiction pour un agent statutaire et pour un agent contractuel. Ces différences ne sont cependant pas de nature à porter atteinte disproportionnée aux droits des agents statutaires concernés. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que la Convention d'Aarhus ne s'oppose pas à la perception d'un droit de rôle.

A.13.1. Concernant les droits de rôle devant la Cour de cassation, les parties requérantes dans l'affaire n° 6303 font valoir que les articles 3 et 6, attaqués, de la loi du 28 avril 2015 portent une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge en ne tenant pas compte de circonstances particulières, telles que la solvabilité de la partie demanderesse, la nature particulière de la procédure en cassation et la complexité de l'affaire. Les objectifs poursuivis par le législateur auraient pu être atteints de manière moins abrupte. Elles critiquent par ailleurs le fait que les personnes qui souhaitent introduire un pourvoi en cassation et ont une capacité financière plus faible, mais un revenu trop élevé pour pouvoir prétendre à l'assistance judiciaire gratuite, sont traitées de la même manière que celles qui souhaitent introduire un pourvoi en cassation et disposent d'une capacité financière plus importante, alors que la valeur de la demande est la même dans les deux cas. Il n'y a aucune corrélation entre la valeur de la demande et la capacité financière des parties, de sorte que ce traitement identique des parties au procès ne satisfait pas aux critères de pertinence et de proportionnalité. Enfin, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 6303, les dispositions attaquées violent le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec le droit d'accès au juge, en ce que la partie demanderesse devant la Cour d'appel et la partie demanderesse devant la Cour de cassation sont traitées de manière identique sur le plan des droits de rôle, alors que ces parties ne se trouvent pas dans une situation comparable, compte tenu de la nature particulière de la procédure en cassation.

A.13.2. Le Conseil des ministres estime qu'il a déjà réfuté la plupart des griefs invoqués par les parties requérantes dans l'affaire n° 6303. Pour le surplus, le Conseil des ministres ne voit pas en quoi l'accès au juge de cassation serait restreint de manière disproportionnée par des dispositions s'inspirant de la valeur de la demande en degré d'appel pour fixer le montant des droits de rôle à payer devant la Cour de cassation. Le droit d'accès au juge ne peut être violé que si les droits de rôle appliqués touchaient à la substance même de ce droit, ce qui n'est



pas le cas en l'espèce. Les parties requérantes émettent une critique d'opportunité lorsqu'elles soutiennent que les objectifs du législateur auraient pu être rencontrés de manière moins abrupte. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier le caractère opportun ou souhaitable d'une mesure instaurée par la loi. Le Conseil des ministres relève encore que le droit de rôle constitue une taxe, qui impose le recours à des critères forfaitaires. Enfin, le fait que la procédure devant la Cour de cassation présente quelques caractéristiques particulières que l'on ne retrouve pas dans les procédures devant les cours et tribunaux ordinaires n'interdit pas de s'inspirer de la valeur de la demande fixée en degré d'appel pour calculer le droit de mise au rôle devant la Cour de cassation.

A.14.1. Dans leurs mémoires en réponse, les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6275, 6276, 6277, 6305 et 6306 expriment leur désaccord fondamental avec la corrélation entre les frais de fonctionnement de la justice et la valeur de la demande introduite. Elles demandent à la Cour de prier le Conseil supérieur de la Justice de répondre, dans un rapport motivé, à quelques questions sur les frais de fonctionnement de la justice et sur la corrélation entre ceux-ci et la valeur de la demande.

A.14.2. Selon le Conseil des ministres, la Cour n'est pas habilitée à confier un tel mandat au Conseil supérieur de la Justice. L'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'offre aucune base légale en ce sens. De plus, il n'est pas certain que l'on puisse encore réclamer des mesures d'instruction qui n'avaient pas déjà été demandées par voie de requête. Les parties requérantes sont d'ailleurs tenues d'apporter elles-mêmes la preuve de leurs allégations. A cela s'ajoute encore le fait que la mission du Conseil supérieur de la Justice en matière d'avis « concernant le fonctionnement général et l'organisation de l'Ordre judiciaire », conformément à l'article 151, § 3, alinéa 1er, 6<sup>o</sup>, de la Constitution, a été limitée par une loi aux seuls avis demandés par l'assemblée générale du Conseil supérieur, par le ministre de la Justice ou par la majorité des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat.

#### *Quant aux principes de légalité et d'égalité en matière fiscale*

A.15.1. Certaines parties requérantes allèguent la violation du principe de légalité et du principe d'égalité en matière fiscale. Les dispositions attaquées font dépendre le montant du droit de rôle à payer exclusivement de l'estimation indiquée par le demandeur dans sa déclaration *pro fisco*. Ce n'est donc pas le législateur mais le contribuable lui-même qui fixe le montant de la taxe. Pourtant, le principe de légalité en matière fiscale exige que la loi fiscale énonce des critères précis, univoques et clairs permettant de déterminer qui est redevable et de quel montant. Le principe d'égalité en matière fiscale est également violé dans la mesure où les dispositions attaquées pourraient ouvrir la porte à l'arbitraire.

A.15.2. Le Conseil des ministres expose que le principe de légalité en matière fiscale doit avant tout être considéré comme une garantie de protection de l'intérêt privé du contribuable. La mesure attaquée ne porte en aucun cas atteinte aux intérêts du contribuable, dans la mesure où c'est justement celui-ci qui est chargé de fournir les informations nécessaires sur la base desquelles le droit de rôle est perçu. La déclaration *pro fisco* n'implique aucune délégation générale qui autoriserait par exemple l'administration à fixer elle-même la matière imposable mais constitue seulement un outil permettant d'appliquer aux cas concrets, individuels, le cadre législatif général relatif à l'établissement factuel de la base imposable. Le principe de légalité en matière fiscale n'exige pas que le législateur définisse de façon plus détaillée encore les conditions concrètes d'application des droits de rôle. On peut raisonnablement attendre d'une partie demanderesse, assistée le cas échéant par un avocat, qu'elle soit à même d'évaluer correctement la valeur de sa demande. D'ailleurs, les tranches servant au calcul des droits de rôle à payer sont tellement larges qu'une éventuelle rectification ultérieure de l'évaluation initiale de la demande n'aura dans la plupart des cas aucune incidence sur le droit de rôle à payer. En outre, la juridiction peut vérifier d'office si la déclaration *pro fisco* correspond à la réalité et donc déterminer si le demandeur a payé suffisamment de droits de rôle.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que si la Cour devait estimer que la déclaration *pro fisco* porte une atteinte disproportionnée aux droits du contribuable, *quod non*, celle-ci ne pourrait résulter que d'une lacune de la loi attaquée, en ce qu'elle n'a pas prévu que la taxe fixée sur la base de la déclaration *pro fisco* peut encore faire l'objet d'un contrôle spécial ou d'une correction ultérieure. Une telle inconstitutionnalité ne saurait cependant mener à l'annulation des dispositions attaquées.

### *Quant au droit à l'aide juridique*

A.16.1. Certaines parties requérantes soulignent que les dispositions attaquées entraînent une augmentation substantielle du droit de rôle, alors que le droit à l'aide juridique garanti par l'article 23 de la Constitution comporte une obligation de *standstill* qui s'oppose à un recul important de ce droit. De plus, les dispositions attaquées entraînent un recul non seulement pour les parties demanderesse, mais également pour les défendeurs. Ces derniers peuvent en effet être condamnés au paiement d'un droit de rôle majoré, ce qui peut les inciter à choisir de ne plus se défendre en justice. Enfin, certaines parties requérantes soulignent que même si le défendeur bénéficie de l'assistance judiciaire, il peut être condamné aux dépens, en ce compris les droits de rôle. Les dispositions attaquées entraînent donc un recul important du droit à l'aide juridique.

A.16.2. Le Conseil des ministres estime que l'on ne peut pas conférer au droit à l'aide juridique, au sens de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, la portée que certaines parties requérantes lui donnent. Cette disposition constitutionnelle ne porte en substance que sur la protection des garanties concernant l'aide juridique de première et de deuxième ligne. La loi attaquée n'a pas changé le système de l'assistance judiciaire, de sorte qu'il ne saurait non plus être question d'un quelconque recul du niveau de protection existant en ce qui concerne le droit à l'aide juridique.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir qu'un « recul » concernant le droit à l'aide juridique ne saurait résulter des dispositions actuellement attaquées mais seulement de l'article 1017 (non attaqué) du Code judiciaire, sur la base duquel le défendeur peut être condamné à payer les dépens, dans lesquels il y a lieu d'inclure également les droits de rôle.

### *Quant au droit à la protection d'un environnement sain*

A.17.1. Selon certaines parties requérantes, les dispositions attaquées violent l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus. Les dispositions attaquées entraînent une augmentation substantielle du droit de rôle et imposent un droit de rôle par partie demanderesse, alors que le droit à la protection d'un environnement sain implique une obligation de *standstill*. Le niveau de protection existant en matière de droit à un environnement sain est réduit de manière inconstitutionnelle.

Les parties intervenantes font valoir que la réforme attaquée des droits de rôle viole le droit à la protection d'un environnement sain, combiné ou non avec le droit d'accès à la justice en matière environnementale.

A.17.2. Le Conseil des ministres expose que l'on ne peut conférer à l'article 23 de la Constitution une portée qu'il n'a pas. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, il soutient que cette disposition constitutionnelle implique une obligation de *standstill* en matière de protection de l'environnement, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise considérablement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Il ne saurait être question en l'espèce d'une violation de l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec la Convention d'Aarhus.

### *Quant au maintien des effets*

A.18. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres fait valoir, en ordre subsidiaire, que si la Cour devait annuler tout ou partie des dispositions attaquées, il conviendrait qu'elle maintienne définitivement les effets de celles-ci, tout au moins pour le passé, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il serait ainsi accordé suffisamment de temps au législateur pour adopter une refonte de la réglementation en matière de droits de rôle. En outre, au moment où l'arrêt sera rendu, des droits de rôle auront déjà été perçus durant de nombreux mois en application du régime de la loi du 28 avril 2015. L'annulation de ces dispositions sans maintien des effets est de nature à créer de graves difficultés administratives et financières. A cet égard, le Conseil des ministres souligne que l'Etat belge ne pourra plus conserver, avec effet rétroactif, les recettes déjà perçues et dont il a été tenu compte lors de la fixation des dépenses, en dépit du fait que la réforme ne poursuit pas prioritairement des objectifs budgétaires.

- B -

*Quant au contexte de la loi attaquée*

B.1.1. 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 (ci-après : la loi attaquée) vise à réformer les droits de rôle. Un droit de rôle est une taxe réclamée au justiciable qui introduit une action devant une juridiction. Le droit de rôle est un droit spécial dû à titre de contribution aux frais de la procédure.

Dorénavant, les droits de rôle ne sont plus liés uniquement à la nature de la juridiction saisie du litige mais sont également proportionnels à la valeur du litige à l'exception de ce qui est prévu pour le tribunal de la famille. Un droit de rôle est désormais également dû dans les affaires relevant du droit du travail et du droit fiscal, mais seulement pour les demandes d'une valeur relativement élevée. La valeur de la demande est évaluée par la partie demanderesse dans une déclaration *pro fisco* qui est jointe à l'acte à inscrire au rôle.

L'entrée en vigueur de la loi attaquée a été fixée au 1er juin 2015 par arrêté royal du 12 mai 2015 établissant le modèle de déclaration *pro fisco* visé à l'article 269<sup>1</sup> du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et fixant la date d'entrée en vigueur de 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.

B.1.2. Selon les travaux préparatoires, la loi attaquée vise à simplifier le système des droits de rôle :

« Jusqu'à présent, la nature du rôle auquel la cause doit être inscrite détermine le droit applicable.

Le présent article [l'article 3] modifie l'article 269<sup>1</sup> du [Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe] et a pour effet que la question de savoir si un acte introductif d'instance doit être inscrit au rôle général, au rôle des requêtes ou au rôle des référés n'a plus d'incidence fiscale. Pour définir le tarif applicable, il ne faut donc plus établir de distinction entre le rôle général et les rôles particuliers. Le travail des greffiers est ainsi simplifié.

En conséquence, la simplification des droits de greffe réside principalement dans la création, pour tous les rôles (rôle général, rôle des requêtes et rôle des référés), d'un tarif unique par juridiction et par instance » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/001, pp. 4-5).

Le législateur a également cherché à proportionner les droits de rôle aux frais de fonctionnement de l'appareil judiciaire. C'est la raison pour laquelle il a prévu que le montant du droit de rôle dépende non seulement du type de juridiction (critère déjà appliqué), mais aussi de la valeur de la demande.

L'exposé des motifs indique à cet égard ce qui suit :

« Par cette réforme des droits de mise au rôle, on tend à rendre les droits de mise au rôle proportionnels aux frais de fonctionnement de la jurisprudence. Un procès demande en effet à l'appareil judiciaire du temps et des moyens qui augmentent en fonction de la taille et de la complexité du procès. C'est pourquoi le paiement du droit de mise au rôle est également subordonné à la valeur de la demande, en plus du critère déjà existant de la nature de la juridiction.

[...]

L'option prise est d'adhérer désormais au système de différents Etats membres, comme le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et l'Angleterre, qui appliquent le critère de la valeur de la demande pour déterminer le montant du droit de mise au rôle.

[...]

En faisant différencier les droits de mise au rôle en fonction de la valeur de la demande, on tente de les mettre en adéquation avec l'action et les coûts présumés de l'appareil judiciaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/001, pp. 5-7).

De plus, en faisant dépendre le montant du droit de mise au rôle de la valeur de la demande, « on contribue à la responsabilisation du justiciable en le dissuadant d'intenter des procédures à la légère » (*ibid.*, p. 7).

Enfin, selon le ministre de la Justice, l'augmentation des droits de mise au rôle constitue également une mesure budgétaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/006, p. 3) qui, selon le rapport de l'Inspection des Finances, rapportera au moins 21 millions d'euros (*ibid.*, p. 11).

*Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de certains recours en annulation et de la requête en intervention, pour défaut d'intérêt.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

En vertu de la même loi spéciale, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser à la Cour, dans un mémoire, ses observations concernant tout recours en annulation sur lequel celle-ci est appelée à statuer. Justifie d'un tel intérêt la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour rendra à propos de ce recours.

B.2.3. Certaines parties requérantes indiquent qu'elles sont engagées dans des procédures judiciaires et permettent de considérer que cette situation se reproduira. Elles justifient dès lors de l'intérêt requis.

B.2.4. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, partie requérante dans l'affaire n° 6303, justifie de l'intérêt requis. Conformément à l'article 455 du Code judiciaire, combiné avec l'article 487 du même Code, son Conseil est chargé de garantir et de maintenir l'exercice adéquat de la profession d'avocat près la Cour de cassation.

B.2.5. Dès lors que, dans chacune des affaires jointes, au moins une des parties requérantes justifie d'un intérêt à l'annulation des articles attaqués et que les recours de ces parties sont recevables, la Cour n'est pas tenue d'examiner la recevabilité des recours des autres parties requérantes.

B.2.6. Etant donné que les parties intervenantes n'ajoutent pas d'arguments essentiels aux griefs formulés par les parties requérantes, qu'elles soutiennent, il n'y a pas lieu non plus d'examiner la recevabilité de leur intervention.

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de plusieurs moyens parce que ceux-ci ne seraient pas suffisamment détaillés. Il fait en outre valoir à plusieurs reprises qu'un moyen serait irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard de certaines normes de référence ou parce que la violation alléguée ne résulterait pas des dispositions attaquées mais d'autres dispositions légales.

B.3.2. La Cour est compétente pour contrôler des normes de nature législative au regard des règles répartitrices de compétence entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, ainsi qu'au regard des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

Tous les moyens sont pris de la violation d'une ou plusieurs règles dont la Cour garantit le respect. Dans la mesure où les parties requérantes invoquent en outre des dispositions conventionnelles, d'autres articles de la Constitution et des principes généraux, la Cour ne prend ceux-ci en considération qu'en tant que les parties requérantes dénoncent la violation des règles précitées, combinées avec les dispositions et principes visés. Dans cette mesure, les moyens sont recevables.

B.3.3.1. Selon le Conseil des ministres, les moyens pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, seraient irrecevables puisque, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le respect du droit d'accès au juge impliquerait une appréciation *in concreto*. Selon le Conseil des ministres, il n'appartiendrait pas à la Cour constitutionnelle de procéder à cette appréciation, sauf si les droits de mise au rôle limitaient *a priori* le droit d'accès au juge à un point tel que la procédure serait inconciliable avec l'article 6 de la Convention européenne précitée, ce qui, selon lui, ne serait pas le cas en l'espèce.

B.3.3.2. La Cour est compétente pour vérifier si le législateur a méconnu les garanties contenues dans les articles 10, 11 et 13 de la Constitution. Lorsqu'elle contrôle des normes

ayant force de loi au regard des normes de référence précitées, la Cour est également compétente pour vérifier si les dispositions soumises à son contrôle sont compatibles avec les normes de droit international qui lient la Belgique et dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées, comme en l'espèce l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.4. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens doivent non seulement faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées, mais aussi désigner les dispositions qui violeraient ces règles, et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les moyens pour autant qu'ils satisfassent aux exigences précitées.

B.3.5. Enfin, dans la mesure où le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à certains moyens, il suffit de rappeler que lorsque les parties requérantes ont intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, elles ne doivent pas, en outre, justifier d'un intérêt à chacun des moyens.

B.4. Les exceptions sont rejetées.

B.5.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de certains moyens qui ne se rapporteraient pas à des dispositions contestées en l'espèce mais à de possibles lacunes affectant d'autres normes législatives non attaquées.

B.5.2. Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne également la portée qu'il y a lieu de donner aux dispositions attaquées, l'examen de la recevabilité se confond avec celui du fond de l'affaire.

B.6. La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

Etant donné que les parties requérantes soulèvent des moyens et griefs exclusivement contre les articles 3, 4, 5 et 6 de la loi du 28 avril 2015, les recours ne sont recevables qu'en ce qu'ils sont dirigés contre ces articles.

*Quant aux dispositions attaquées*

B.7. Les articles attaqués disposent :

« Art. 3. L'article 269<sup>1</sup> du [Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe], modifié en dernier lieu par la loi-programme du 22 juin 2012, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 269<sup>1</sup>. Il est perçu pour chaque cause inscrite au rôle général, au rôle des requêtes ou au rôle des demandes en référé, par partie demanderesse visée aux articles 17 et 18 du Code judiciaire un droit de mise au rôle dont le montant est fixé conformément au tableau ci-après.

Nature de la juridiction	Valeur de la demande	
Justice de paix, tribunal de police	jusqu'à 2 500 € ou demandes non évaluables en argent	40 €
	plus de 2 500 €	80 €
Tribunal de première instance (à l'exception du tribunal de la famille), tribunal de commerce	jusqu'à 25 000 € ou demandes non évaluables en argent	100 €
	de 25 000,01 € à 250 000 €	200 €
	de 250 000,01 € à 500 000 €	300 €
	plus de 500 000 €	500 €
Tribunal du travail et litiges fiscaux, si la valeur de la demande est supérieure à 250 000 €	de 250 000,01 € à 500 000 €	300 €
	plus de 500 000 €	500 €
Cour d'appel	jusqu'à 25 000 € ou demandes non évaluables en argent	210 €
	de 25 000,01 € à 250 000 €	400 €
	de 250 000,01 € à 500 000 €	600 €
	plus de 500 000 €	800 €



Cour du travail et litiges fiscaux en appel, si la valeur de la demande est supérieure à 250 000 €	de 250 000,01 € à 500 000 €	600 €
	plus de 500 000 €	800 €
Cour de cassation, sauf pour les pourvois contre les décisions des juridictions du travail ou des décisions concernant des litiges fiscaux	jusqu'à 25 000 € ou demandes non évaluables en argent	375 €
	de 25 000,01 € à 250 000 €	500 €
	de 250 000,01 € à 500 000 €	800 €
	plus de 500 000 €	1 200 €
Cour de cassation pour les pourvois contre les décisions des juridictions du travail ou des décisions concernant des litiges fiscaux si la valeur de la demande est supérieure à 250 000 €	de 250 000,01 € à 500 000 €	800 €
	plus de 500 000 €	1 200 €

Pour l'application de l'alinéa 1er, chaque partie demanderesse joint à l'acte dont l'inscription est demandée, une déclaration *pro fisco* établie sous la forme déterminée par le Roi, dans laquelle elle indique l'estimation de la valeur de sa demande définitive, telle que visée à l'article 557 du Code judiciaire, ou, le cas échéant, le fait que sa demande n'est pas évaluable en argent.

Si la demande est exemptée du droit de mise au rôle, il en est fait mention dans la déclaration *pro fisco* avec indication de la base légale.

Pour les affaires pendantes devant la Cour de cassation, la valeur de la demande est la valeur de la demande en degré d'appel.

A défaut de cette déclaration *pro fisco*, l'acte n'est pas inscrit.

Aucun droit n'est perçu pour les causes portées devant le juge des saisies ou le juge de paix dans le cadre de l'application des articles 1409, § 1er, alinéa 4, et 1409, § 1er *bis*, alinéa 4, du Code judiciaire.

Aucun droit n'est perçu pour les causes portées devant les juridictions du travail et pour des litiges fiscaux, sauf lorsque la valeur de la demande dépasse 250 000 euros.

Par dérogation à l'alinéa 3, aucune déclaration *pro fisco* d'exemption du droit de mise au rôle n'est jointe pour les causes portées devant les juridictions du travail et pour des litiges fiscaux dont la valeur n'excède pas 250 000 euros. '.

Art. 4. L'article 269<sup>2</sup> du même Code, modifié en dernier lieu, par la loi du 22 juin 2012, est remplacé par ce qui suit :

' Article 269<sup>2</sup>. Par dérogation à l'article 269<sup>1</sup> et quelle que soit la valeur de la demande et le nombre des parties demanderesses, il est perçu un droit de mise au rôle de 100 euros pour

chaque cause inscrite au tribunal de la famille au rôle général, au rôle des requêtes ou au rôle des demandes en référé et qui porte sur des litiges visés aux articles 572*bis* et 577, alinéa 2, du Code judiciaire. Les causes réputées urgentes visées à l'article 1253*ter*/7, § 1er, du Code judiciaire sont soumises à un droit unique perçu lors de l'introduction de la première demande.

En cas d'appel interjeté contre un jugement du tribunal de la famille, il est perçu un droit de mise au rôle de 210 euros.

En cas de pourvoi en cassation contre les arrêts prononcés en degré d'appel ou contre les décisions rendues par le tribunal de la famille en degré d'appel, il est perçu un droit de mise au rôle de 375 euros. '.

Art. 5. L'article 269<sup>3</sup> du même Code, modifié en dernier lieu par la loi du 22 juin 2012, est abrogé.

Art. 6. L'article 279/1, 1°, deuxième phrase, du même Code, modifié par la loi du 28 juin 1948 et la loi du 12 juillet 1960, est complété par la phrase suivante :

' Le droit est également dû pour les procédures visées à l'article 162, 4°, 14°, 33°*bis*, 34°, 35°, 35°*bis*, 35°*ter*, 35°*quater*, 36°, 36°*bis*, 36°*ter*, 37°, 37°*bis*, 40° et 45°, lorsque la valeur de la demande par application de l'article 269<sup>1</sup>, rend exigible le droit de mise au rôle pour les litiges fiscaux ou pour les causes portées devant les juridictions du travail. ' ».

### *Quant au fond*

B.8. Les parties requérantes allèguent essentiellement la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec le droit d'accès au juge, ainsi que la violation du principe de légalité et du principe d'égalité en matière fiscale et celle du droit à l'aide juridique et du droit à la protection d'un environnement sain.

La Cour examine d'abord les moyens qui se rapportent à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec le droit d'accès au juge.

*En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le droit d'accès au juge*

B.9. Les moyens que les parties requérantes allèguent à cet égard sont principalement, mais pas exclusivement, pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'augmentation des droits de rôle limiterait considérablement le droit d'accès au juge, en particulier pour des justiciables disposant de moyens financiers limités, d'autant plus que cette augmentation vient s'ajouter à plusieurs autres mesures, comme la répétibilité des honoraires d'avocat, l'assujettissement de ces honoraires à la taxe sur la valeur ajoutée, et une augmentation des droits de rôle déjà intervenue en 2012. Le législateur partirait à tort du principe qu'un lien existe entre la valeur de la demande et la charge de travail pour l'appareil judiciaire, de sorte que le critère de distinction mis en œuvre ne serait pas pertinent pour atteindre les objectifs poursuivis. En outre, les mesures attaquées ne seraient pas proportionnées à ces objectifs. Les dispositions attaquées sont par ailleurs critiquées en ce qu'elles portent sur un droit de rôle par partie demanderesse, sur les droits de rôle dans les litiges en matière de travail et de fiscalité et sur les droits de rôle devant la Cour de cassation.

B.10.1. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.10.2. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement

nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

B.10.3. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

B.11.1. Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un Etat de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre.

B.11.2. Le droit d'accès au juge n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions financières pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à l'essence même de ce droit. Les restrictions à ce droit doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25). La réglementation à cet égard doit servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et ne peut donc induire des restrictions empêchant le justiciable de voir la

substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, § 25; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69).

B.12. Il ressort de l'exposé des motifs de la loi attaquée, cité en B.1.2, que par la réforme attaquée, le législateur a entendu simplifier le système des droits de rôle, responsabiliser le justiciable, réaliser des économies budgétaires et « rendre les droits de mise au rôle proportionnels aux frais de fonctionnement de la jurisprudence » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/001, p. 5). Ce dernier objectif, qui est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi pour justifier la mesure attaquée au regard des principes de légalité et de proportionnalité, est également celui auquel le ministre s'est référé en commission de la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/003, p. 3). En faisant varier les droits de mise au rôle en fonction de la valeur de la demande, le législateur tente ainsi « de les mettre en adéquation avec l'action et les coûts présumés de l'appareil judiciaire » (*ibid.*, DOC 54-0906/001, p. 7).

B.13. La Cour doit tout d'abord vérifier si 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 est pertinent pour réaliser l'objectif principal du législateur de rendre les droits de mise au rôle proportionnels aux frais de fonctionnement de la jurisprudence.

Il 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. A l'inverse, des demandes ayant un enjeu financier important peuvent s'avérer simples à examiner.

Il a été souligné, au cours des travaux préparatoires, que le lien entre la valeur de la demande et sa complexité n'est pas absolu. Ainsi par exemple, les affaires relatives à des servitudes peuvent être complexes alors que l'enjeu n'est que minime, tandis que l'examen d'un litige portant sur une facture impayée d'un montant important peut s'avérer simple (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/003, p. 10).

On n'aperçoit pas davantage, en ce qui concerne les droits de rôle pour la Cour de cassation, le lien qui existerait entre la valeur de la demande en appel et la charge de travail qu'entraînerait l'examen d'un pourvoi en cassation.

Dans son avis du 28 novembre 2014 sur les amendements à un projet de « loi-programme » (droits de greffe), la section de législation du Conseil d'Etat a observé :

« Leur justification ne peut pas non plus se trouver dans le ‘ rapport équitable avec l'effort escompté pour la justice ’, dont le commentaire fait également état. La charge de travail qu'entraîne l'examen d'une cause et le degré de difficulté de celle-ci ne dépendent en effet pas de l'évaluation financière de la demande. Les dispositions de l'article 269<sup>1</sup>, alinéa 1er, en projet, du C. enreg. ne se concilient dès lors pas non plus avec le principe d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution, article 14 de la CEDH et articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0906/001, p. 39).

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'augmentation attaquée des droits de rôle pour les demandes qui excèdent les valeurs maximales introduites par le législateur est 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, mentionnées en B.9, qui relèvent les seuils financier de l'accès à la justice, il suffit de constater que le critère de la valeur de la demande n'est pas pertinent pour réaliser l'objectif précité du législateur.

B.14. Les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution sont fondés.

B.15. Les autres moyens, qui ne sauraient conduire à une annulation plus large, ne doivent dès lors pas être examinés.

*En ce qui concerne le maintien des effets*

B.16. Afin d'éviter les difficultés administratives et budgétaires qui découleraient de l'annulation des articles 3, 4, 5 et 6 de la loi du 28 avril 2015 et afin de permettre au législateur de modifier la législation conformément au présent arrêt, il convient, par application de l'article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir définitivement les effets des dispositions annulées comme il est indiqué dans le dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 3, 4, 5 et 6 de 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;

- maintient, 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.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 février 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot