

Numéros du rôle : 7194 et 7215
Arrêt n° 84/2021 du 10 juin 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : les recours en annulation des articles 2 à 6, 8 et 9 de la loi du 14 octobre 2018 « modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe », et de l'article 2, *a*) et *b*), de la même loi, introduits respectivement par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et par l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

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 29 mai 2019 et parvenue au greffe le 3 juin 2019, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me P. Herman, avocat au barreau de Charleroi, a introduit un recours en annulation des articles 2 à 6, 8 et 9 de la loi du 14 octobre 2018 « modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe » (publiée au *Moniteur belge* du 20 décembre 2018, deuxième édition).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 juin 2019 et parvenue au greffe le 20 juin 2019, un recours en annulation de l'article 2, a) et b), de la même loi a été introduit par l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », l'ASBL « L'Atelier des Droits Sociaux », l'ASBL « Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté », l'ASBL « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté », l'ASBL « Ligue des droits humains » et l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », assistées et représentées par Me P. Robert et Me L. Laperche, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7194 et 7215 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par F. Roland, conseiller général des Finances, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 23 septembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, 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 7 octobre 2020 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 7 octobre 2020.

Par ordonnance du 9 décembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, a décidé :

- de rouvrir les débats;
- d'inviter les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 27 janvier 2021 au plus tard, et à communiquer aux autres parties dans le même délai, leurs observations concernant les articles 3 et 4 de la loi du 31 juillet 2020 et leur incidence éventuelle sur l'argumentation développée en termes de requêtes et de mémoires;
- 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 1er février 2021 et les affaires mises en délibéré.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la partie requérante dans l'affaire n° 7194;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 7215;
- le Conseil des ministres.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 1er février 2021.

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 des recours*

A.1.1. L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone (ci-après : l'OBFG), partie requérante dans l'affaire n° 7194, estime qu'il dispose d'un intérêt statutaire à agir dans l'affaire en cause, puisque, aux termes de l'article 495 du Code judiciaire, il peut prendre « les initiatives et les mesures utiles en matière de formation, de règles disciplinaires et de loyauté professionnelle, ainsi que pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable ». La défense des intérêts des justiciables comprend la défense du droit d'accès au juge, auquel la disposition attaquée apporte une restriction.

A.1.2. Les six associations sans but lucratif, parties requérantes dans l'affaire n° 7215 (ci-après « les ASBL requérantes »), estiment qu'elles disposent d'un intérêt au recours en vertu de leur but statutaire.

A.2. Le Conseil des ministres ne conteste pas l'intérêt à agir des parties requérantes dans les affaires jointes.

### *Quant au fond*

A.3. L'OBFG et les ASBL requérantes prennent un moyen unique de la violation, par les articles 2 à 6, 8 et 9 de la loi du 14 octobre 2018 « 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), des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 172 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, 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.

A.4.1. L'OBFG rappelle qu'en application de la jurisprudence de la Cour, le droit d'accès au juge est un principe général de droit, un aspect essentiel du droit à un procès équitable et fondamental dans un État de droit. Il appartient à l'État de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer un accès effectif à la justice même si l'OBFG reconnaît que le droit d'accès au juge n'est pas absolu et qu'il peut faire l'objet de restrictions, y compris de type financier.

A.4.2. L'OBFG relève que la Cour a jugé par son arrêt n° 27/2017 du 23 février 2017 que « si le coût lié à la disposition attaquée n'est pas, en soi, la cause des atteintes au droit à un recours effectif et à l'égalité des armes alléguées par les parties requérantes, il a néanmoins pour effet d'alourdir la charge financière liée à l'exercice de ces droits. Le législateur doit dès lors en tenir compte lorsqu'il prend d'autres mesures susceptibles d'alourdir le coût des procédures juridictionnelles. Il doit, en effet, veiller à ne pas limiter le droit d'accès aux juridictions dans le chef de certains justiciables d'une manière telle que ce droit s'en trouve atteint dans sa substance ». Or, la loi attaquée consacre une augmentation substantielle des droits de mise au rôle, auxquels il faut ajouter les coûts financiers dus aux autres réformes qui ont eu lieu ces dernières années. Parmi ceux-ci, l'on retrouve les autres droits de greffe, l'indemnité de procédure éventuellement due, la cotisation au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, la TVA non récupérable sur les honoraires des avocats, le coût du dépôt des pièces de procédure par le biais de la plateforme électronique, etc., et ce à toutes les étapes de la procédure. Selon les parties requérantes, le coût d'une procédure judiciaire est devenu trop élevé pour qu'il soit encore justifié et restreint dès lors de manière disproportionnée le droit d'accès au juge.

A.4.3. Cette observation vaut spécialement pour les personnes dont les moyens d'existence excèdent à peine le plafond des moyens d'existence fixé pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire. Ainsi, si l'on effectue un calcul sur la situation-type d'un particulier qui réclame à une entreprise un montant de 3 000 euros devant le tribunal du travail, l'on observe que la loi attaquée a pour conséquence une augmentation des frais de justice qui peut aller jusqu'à 5 % du revenu mensuel net du particulier. Si l'on tient compte de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, l'augmentation passe alors de 5 % à 6,5 %. Il en résulte que, pour cette catégorie de personnes, le coût de la justice, hors frais d'avocats, s'élève à 20,5 % du salaire mensuel au lieu de 14 % avant la réforme.

L'OBFG se montre à cet égard critique sur le refus du législateur de suivre les recommandations du Conseil d'État, qui préconisait dans son avis sur le projet de loi la création d'un droit de mise au rôle réduit pour les personnes dont les moyens d'existence dépassent « à peine » le plafond existant pour pouvoir bénéficier, totalement ou partiellement, de l'aide juridique.

Les ASBL requérantes rappellent en outre que la Cour, par son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, a reconnu que le montant du ticket modérateur dans le cadre de l'aide juridique pouvait être considéré comme important pour des justiciables n'ayant que peu de moyens d'existence.

A.5.1. À titre liminaire, les ASBL requérantes soulignent le fait que tant le Conseil supérieur de la justice (ci-après : le CSJ) que le Conseil d'État se sont montrés critiques envers le projet de loi. Ainsi, dans son avis du 16 juin 2017, le CSJ estime que « la pression financière sur les procédures judiciaires a systématiquement augmenté, *a fortiori* depuis l'augmentation des indemnités de procédure en 2008 » et « qu'il n'est aucunement avéré que la participation aux frais de la procédure n'est pas actuellement suffisamment importante ». Les ASBL requérantes partagent en outre le constat du CSJ selon lequel « les objectifs du projet sont difficilement conciliables », déplorant le fait que le « projet ne prévoit aucune forme quelconque de différenciation ». Par ailleurs, le CSJ doit également être suivi lorsqu'il souligne que l'affirmation selon laquelle de très nombreux avocats vont en appel sans raison « ne paraît pas étayée par des données factuelles et chiffrées ». Enfin, les ASBL requérantes citent le CSJ quant à l'objectif de promouvoir les modes alternatifs de résolution des litiges, affirmant qu'« il serait inopportun d'en faire la promotion au point d'entraver l'accès à la justice ».

A.5.2. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par le législateur, les ASBL requérantes font part de leurs doutes quant à la pertinence des dispositions attaquées pour les atteindre. Premièrement, elles soulignent que le coût réel d'une procédure était déjà prohibitif avant la loi attaquée, de sorte que l'objectif avancé par le législateur de demander une participation, qu'il qualifie de raisonnable, dans l'administration de la justice n'est ni légitime, ni proportionné à la mesure.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'objectif de dissuader des appels abusifs, les ASBL requérantes, comme le CSJ, rappellent que d'autres mécanismes visent déjà à décourager les procédures dilatoires, au premier chef desquels se trouvent le caractère exécutoire des jugements rendus en première instance et l'amende pour procédure téméraire et vexatoire (article 780*bis* du Code judiciaire).

Enfin, les ASBL requérantes estiment que le troisième objectif, qui est celui d'encourager les modes alternatifs de règlement des conflits, est pour le moins flou puisqu'il n'est soutenu par aucune donnée permettant d'étayer la pertinence de la mesure pour remplir cet objectif. De plus, rien ne prouve que ces modes alternatifs seraient moins coûteux que les procédures judiciaires ordinaires.

A.5.3. Selon les ASBL requérantes, les hausses répétées du coût de l'accès à la justice produisent un effet marqué sur le nombre d'affaires introduites en justice. Hors justices de paix, le total d'affaires introduites a diminué de 12,95 % entre 2000 et 2016, alors que, dans le même intervalle, la population belge a augmenté de 10,04 %. Les ASBL requérantes déplorent toutefois que les chiffres pour les années suivantes ne soient pas disponibles ou soient incomplets puisqu'ils ont une importance certaine quant à l'évaluation de la pertinence et de la proportionnalité de la loi attaquée.

A.5.4. Prenant appui sur l'avis du Conseil d'État n° 61.541/3 du 19 juin 2017, les ASBL requérantes mettent ensuite en lumière le poids financier concret que subit un ménage qui doit faire face à des dépenses judiciaires. Ainsi, dans le cas d'un particulier qui réclame à une entreprise le montant de 3 000 euros devant le tribunal de l'entreprise, le montant total prenant en compte tous les frais ainsi que les honoraires d'avocats TVA comprise s'élève à 4 393,51 euros dans l'éventualité d'une procédure en appel. Ce montant est par ailleurs probablement sous-évalué puisqu'il part de l'hypothèse d'un taux honoraire (100 euros de l'heure) inférieur à la moyenne pratiquée en Belgique et d'une procédure qui ne connaît aucun incident. Or, compte tenu du revenu médian en Belgique, il en résulte qu'un justiciable doit, pour la procédure précitée, dépenser près de 220 % du revenu mensuel de son ménage avant impôt; cela constitue selon les ASBL requérantes une entrave manifestement disproportionnée à l'accès à la justice. Il s'ensuit qu'une partie très importante de la population, considérée comme trop riche pour bénéficier de l'aide juridique, se trouve dans l'impossibilité pratique d'avoir accès à la justice à la suite des mesures successives d'alourdissement du coût de la justice, objectif que la loi attaquée vient parachever.

A.5.5. Toujours d'un point de vue chiffré, les ASBL requérantes soulignent que les droits de mise au rôle pour une procédure en première instance suivie d'un appel ont été majorés par la loi attaquée de plus de 82 % (77 % si l'on ajoute le pourvoi en cassation). Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, cette augmentation n'est donc pas minime en soi et elle a en tout état de cause un effet disproportionné sur l'accès au juge, compte tenu des autres charges financières.

A.6.1. Le Conseil des ministres demande tout d'abord à ce que le sort de l'article 7 de la loi attaquée soit lié aux dispositions attaquées puisqu'il est indissociable de celles-ci.

A.6.2. Le Conseil des ministres concède que la loi attaquée prévoit une augmentation du coût de l'accès à la justice mais conteste que celle-ci soit excessive. La loi attaquée répond à quatre objectifs légitimes : la simplification du système des droits de greffe, l'apport de recettes budgétaires, la participation raisonnable du justiciable au fonctionnement de l'appareil judiciaire et la dissuasion des recours irréflectifs parallèlement à l'incitation à recourir à des modes alternatifs de règlement des conflits, notamment la médiation ou l'arbitrage.

A.6.3. Les mesures sont pertinentes par rapport aux objectifs précités. En effet, la suppression des tarifs distincts et la généralisation des exemptions de nature sociale constituent incontestablement une simplification aussi bien pour le justiciable que pour les services des greffes. Le gain budgétaire ne fait pas non plus de doute, et permet des rentrées récurrentes de l'ordre de 20 millions d'euros par an. Quant à la participation raisonnable, bien que le système antérieur fût déjà pertinent pour ce faire, les mesures attaquées en constituent une actualisation. Enfin, le Conseil des ministres estime qu'une augmentation du coût d'accès au juge a naturellement pour effet de dissuader les justiciables d'intenter des procédures de manière irréflective, tout en incitant ces mêmes justiciables à chercher d'autres solutions pour régler leurs conflits.

A.6.4. Le Conseil des ministres insiste sur le caractère proportionné des mesures par rapport aux objectifs poursuivis. Quant aux tarifs, il faut relever qu'ils sont bien inférieurs à ceux qui sont applicables dans certains autres pays de l'Union européenne, et ils sont en tout état de cause inférieurs à la moyenne européenne. Il convient également de signaler que les personnes qui bénéficient de l'aide juridique sont exemptées, totalement ou partiellement, de ces droits, de sorte qu'il n'y a pas de répercussions sur les couches les plus précarisées de la population. Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne le fait que l'augmentation est proportionnellement

moins lorsqu'il s'agit des procédures devant les juges de paix et les tribunaux de police. De la même manière, le mécanisme de la saisine permanente atténue l'effet de l'augmentation des droits de mise au rôle devant le tribunal de la famille, tandis que les exemptions en matière sociale et en matière d'insolvabilité des entreprises, de même que la suppression du droit d'expédition de la première expédition exécutoire, achèvent d'adoucir le nouveau régime.

A.6.5. Selon le Conseil des ministres, il s'agit en l'espèce d'une augmentation qui, en soi, ne constitue pas un obstacle à l'accès à la justice. Le raisonnement juridique suivi par la Cour de justice de l'Union européenne relativement à la TVA sur les honoraires des avocats est à cet égard parfaitement transposable (CJUE, 28 juillet 2016, C-543/14). De plus, le Conseil des ministres rappelle que les droits sont désormais dus à la fin de la procédure judiciaire et non plus au début, comme c'était le cas auparavant, de sorte qu'ils ne peuvent constituer à proprement parler un obstacle à l'accès au juge.

A.6.6. En ce qui concerne les chiffres avancés par les parties requérantes et par le Conseil d'État, le Conseil des ministres souligne que le chiffre de 20 % du revenu mensuel, correspondant au montant à déboursier pour intenter une procédure judiciaire hors frais d'avocats, n'est pas excessif puisqu'il ne s'agit de toute façon pas d'une dépense récurrente.

Quant à l'estimation donnée par les ASBL requérantes en prenant en compte l'ensemble des coûts engendrés par une procédure judiciaire, frais d'avocats inclus, le Conseil des ministres se montre circonspect. Tout d'abord le taux horaire de 100 euros de l'heure pour un avocat est surévalué, car beaucoup d'avocats pratiquent un taux moindre comme on peut l'observer par une simple recherche sur internet, et, en tout état de cause, l'avocat dispose de la faculté de moduler ses tarifs en fonction de la situation financière de son client. Ensuite, le Conseil des ministres insiste sur le fait que le justiciable n'est pas tenu de provisionner l'intégralité du montant immédiatement. Il convient de rappeler, à cet égard, que les droits sont désormais dus à la fin de la procédure judiciaire et non plus au début, comme c'était le cas auparavant. Par ailleurs, le Conseil des ministres s'interroge sur la pertinence d'inclure, dans le calcul, la budgétisation d'une procédure en appel, ce qu'il estime prématuré. Enfin, le coût du recours au système de dépôt des pièces de procédure via la plateforme électronique n'a pas lieu d'être intégré dans le calcul puisqu'il est toujours possible de déposer gratuitement celles-ci au greffe.

A.6.7. Le Conseil des ministres répond par ailleurs à l'argument des parties requérantes ainsi qu'à la recommandation du Conseil d'État consistant à souligner la précarité de la situation des justiciables dont les moyens d'existence se situent juste au-dessus du plafond des moyens d'existence fixé pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire. Comme les travaux préparatoires le montrent, l'option choisie a été de ne pas créer une nouvelle catégorie de justiciable car cela aurait été contraire à l'objectif de simplification voulu. De plus, cette option découle du pouvoir discrétionnaire du législateur en matière fiscale.

A.6.8. Enfin, pour le surplus, le Conseil des ministres relève que la loi du 22 avril 2019 « modifiant la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, visant à adapter les règles relatives à la résiliation des contrats d'assurance afin de mieux protéger le consommateur » a désormais rendu plus accessible l'assurance protection juridique, ce qui atténue également l'effet des dispositions attaquées.

A.7.1. Les ASBL requérantes insistent sur le fait que c'est la succession des lois et de règlements de l'autorité fédérale qui, ensemble, ont contribué à restreindre l'accès au juge. Il en résulte que, désormais, le coût global d'une procédure judiciaire est rendu prohibitif pour un grand nombre de justiciables. La baisse significative du nombre de demandes en justice ne fait que confirmer ce constat.

A.7.2. Les ASBL requérantes constatent ensuite que, s'il est vrai que le Conseil des ministres critique les calculs avancés à la fois par elles, par l'OBFG et par le Conseil d'État, il n'avance à aucun moment des données chiffrées pour étayer ces critiques. Les ASBL requérantes observent que les chiffres des demandes en justice pour les années 2017 et suivantes sont toujours manquants ou incomplets.

A.7.3. Selon les ASBL requérantes, le Conseil des ministres tente de pousser la Cour à effectuer un contrôle trop abstrait des dispositions attaquées quant à l'accès au juge. Le Conseil des ministres n'a de cesse d'insister sur le fait que les augmentations ne sont pas « en soi » un obstacle à l'accès au juge, alors que la Cour reconnaît qu'il

lui appartient de prendre en considération l'intégralité des coûts que le justiciable se voit imposés afin d'analyser la compatibilité de la mesure avec la Constitution.

A.7.4. Quant à la simulation chiffrée, les ASBL requérantes s'étonnent de l'approximation dont fait preuve le Conseil des ministres lorsqu'il relève qu'une « simple recherche sur internet » permet de conclure que beaucoup d'avocats pratiquent un taux horaire inférieur à 100 euros hors TVA. De même, l'argument selon lequel les montants peuvent être payés à différents stades de la procédure n'est nullement pertinent puisqu'en tout état de cause, le coût constitue un poids qui doit être supporté par le justiciable. Relativement à la volonté du législateur de dissuader les procédures inconsidérées, les ASBL requérantes soulignent la faiblesse d'un tel souhait; l'aléa judiciaire est une réalité et nul ne dispose d'une chance de gain de 100 % avant d'intenter un recours. Par ailleurs, les ASBL requérantes estiment que la position du Conseil des ministres par rapport à l'aide juridique ne répond aucunement aux inquiétudes du Conseil d'État. Enfin, les ASBL requérantes contestent le recours à l'assurance protection juridique comme un facteur atténuant l'effet des dispositions attaquées puisqu'une telle assurance privée a un coût qui pèse également sur le justiciable.

A.8. L'OBFG estime que, outre les frais déjà cités dans le coût global d'une procédure judiciaire, il convient de prendre en compte le fait que désormais, en vertu de l'article 1057, § 1er, 8°, du Code judiciaire, il est impossible d'obtenir la fixation d'une audience d'introduction en degré d'appel tant que les droits de la première instance n'ont pas été réglés. Il s'agit là manifestement, selon l'OBFG, d'une restriction supplémentaire à l'accès à un juge, qui n'est en outre pas exempt de coûts supplémentaires puisque le non-paiement de ces droits peut également faire l'objet d'une amende administrative en cas de paiement tardif (article 10 de la loi du 14 octobre 2018).

A.9.1. Concernant les données chiffrées et statistiques, le Conseil des ministres rétorque que les chiffres de 2018 sont toujours indisponibles et que, tout bien considéré, il est impossible de tirer argument des tableaux des années 2014-2017 comme le font les parties requérantes.

A.9.2. Enfin, le Conseil des ministres affine son analyse comparative au sein de l'Union européenne en précisant que la Belgique connaît, en ce qui concerne les droits de greffe, un montant par habitant de 4,11 euros, bien en dessous de la moyenne de 11,30 euros par habitant au niveau européen. Le Conseil des ministres insiste particulièrement sur la situation des Pays-Bas, où les droits de mise au rôle sont sensiblement plus élevés.

A.10.1. Dans leurs mémoires complémentaires, introduits à la suite de la réouverture des débats, l'OBFG et les ASBL requérantes reconnaissent que les plafonds des moyens d'existence fixés pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire ont été relevés par la loi du 31 juillet 2020 « modifiant le code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière » (ci-après : la loi du 31 juillet 2020). La loi précitée semble donc améliorer l'accès à la justice d'une partie des justiciables à partir de son entrée en vigueur, puisque le nombre de personnes se trouvant sous le plafond d'accès à l'aide juridique passe, selon la Cour des comptes, de 1 520 000 à 2 136 000 personnes. Cette affirmation doit néanmoins être nuancée.

A.10.2. Tout d'abord, les ASBL requérantes relèvent que l'enveloppe fermée servant à financer les avocats prestataires de l'aide juridique n'a pas été modifiée, de sorte que, sans augmentation du budget de l'aide juridique, la rémunération des avocats prestataires pourrait nettement diminuer et que le nombre d'avocats volontaires n'augmentera pas en proportion de l'augmentation des justiciables pouvant bénéficier de cette aide. Par conséquent, en l'absence de garanties légales quant à son financement, cette réforme n'entraînera pas nécessairement une amélioration de l'accès à la justice.

A.10.3. Ensuite, l'OBFG et les ASBL requérantes estiment que la nouvelle loi ne corrige pas les problèmes qui ont été soulevés et que cela ne modifie en rien l'argumentation juridique développée précédemment. En effet, les seuils de revenus en dessous desquels les justiciables peuvent prétendre à l'aide juridique sont dans de nombreux cas toujours inférieurs au seuil de pauvreté, même s'ils s'en rapprochent. Ainsi, il reste toujours possible de disposer de revenus inférieurs au seuil de pauvreté sans avoir droit à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire. De plus, les statistiques démontrent que la grande partie de la classe dite moyenne en Belgique, qui dispose de revenus légèrement supérieurs au seuil de pauvreté, n'a pas d'épargne disponible lui permettant de faire face à une dépense imprévue de l'ordre de 1 000 euros. Or, cette somme est bien inférieure à celle qu'il faut budgétiser pour

faire face à une procédure judiciaire, comme le démontre la simulation chiffrée développée dans les précédents mémoires, à savoir 2 115,51 euros pour une procédure en première instance et 4 393,51 euros en cas de procédure d'appel. Le coût de l'accès à la justice est déjà à ce point prohibitif que le rehaussement des plafonds d'accès à l'aide juridique les rapprochant du seuil de pauvreté n'empêche pas qu'une partie substantielle de la population reste privée d'accès effectif à la justice.

Par conséquent, le moyen soulevé dans les requêtes reste actuel et l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2020 ne rend pas les augmentations des droits de greffe allant de 25 % à 450 % moins attentatoires et disproportionnées. Au surplus, les ASBL requérantes remarquent que le Conseil des ministres ne produit pas la moindre étude d'impact chiffrée quant au coût-bénéfice d'une telle augmentation des droits de greffe.

A.10.4. En cas d'annulation de la loi attaquée par la Cour, les ASBL requérantes soutiennent qu'il n'y a pas lieu de limiter les effets de l'annulation dans le temps. En ce que ces droits de greffe sont désormais mis en débet et ne sont pas versés par les parties à l'inscription de leur affaire au rôle, il est en effet possible pour l'État belge, seul créancier de cette taxe, d'interrompre la récupération de ces droits de rôle augmentés ou de procéder à leur remboursement.

A.11. Le Conseil des ministres relève dans son mémoire complémentaire que la loi du 31 juillet 2020 vise la même catégorie de justiciables que celle qui est visée par les parties requérantes dans leur grief. Cette loi permet désormais à davantage de personnes de bénéficier de l'aide juridique et a précisément été adoptée en vue de tenir compte de l'évolution de la réalité sociale et de l'augmentation du coût de l'accès à la justice. Les conséquences de l'augmentation du montant des droits de rôle pour les justiciables dont les revenus excédaient à peine le plafond leur offrant l'accès à l'aide juridique sont dès lors fortement atténuées. Le moyen reste non fondé.

- B -

### *Quant au contexte législatif*

B.1.1. Les articles 2 à 6, 8 et 9, attaqués, de la loi du 14 octobre 2018 « modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe » (ci-après : la loi du 14 octobre 2018) modifient le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et visent à réformer les droits de mise au rôle. Un droit de mise au rôle est une taxe réclamée au justiciable qui introduit une action devant une juridiction. Le droit de mise au rôle est un droit spécial dû à titre de contribution aux frais de la procédure.

B.1.2. La loi du 14 octobre 2018 a été adoptée à la suite de l'arrêt de la Cour n° 13/2017 du 9 février 2017 par lequel celle-ci a annulé 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 » et 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.

B.1.3. Dorénavant, les droits de mise au rôle sont à nouveau liés à la nature de la juridiction saisie du litige mais ne dépendent plus de la valeur du litige. La loi du 14 octobre 2018 opère principalement une augmentation de leurs montants par rapport à ceux qui prévalaient avant la loi du 28 avril 2015, précitée, ainsi qu'un déplacement du moment où ces droits sont exigibles, non plus au début mais à la fin de l'instance.

Les dispositions attaquées s'appliquent aux affaires dont l'inscription ou la réinscription visée à l'article 269<sup>1</sup>, alinéa 1er, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe est demandée à partir du 1er février 2019.

B.1.4. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Compte tenu du délai fixé par la Cour constitutionnelle, le Gouvernement propose d'adapter par le présent projet de loi les dispositions relatives aux droits de mise au rôle du Code enreg. telles qu'elles existaient avant d'être modifiées par les dispositions légales annulées par la Cour constitutionnelle, de sorte que :

- l'objectif budgétaire convenu en ce qui concerne les droits de mise au rôle (supplément récurrent de recettes de 20 millions d'euros) soit réalisé;
- la simplification déjà exécutée dans la loi du 28 avril 2015, par laquelle il n'est plus fixé de tarifs distincts en fonction du rôle auquel l'acte introductif doit être inscrit, soit maintenue;
- le principe de la saisine permanente du tribunal de la famille soit maintenu pour les causes réputées urgentes [...];
- les exemptions en matières sociales soient étendues à toutes les causes relevant de la compétence matérielle du tribunal du travail;
- une nouvelle exemption en matière de faillite soit prévue;
- les exceptions en matière fiscale soient maintenues;
- le tarif réduit devant les justices de paix et les tribunaux de commerce soit supprimé mais le montant du droit de mise au rôle devant les juges de paix et les tribunaux de police soit augmenté dans une moindre mesure que les montants devant les tribunaux du niveau supérieur

afin de faciliter autant que possible l'accès à ces juges de proximité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2569/001, pp. 5-6).

L'exposé des motifs indique en outre :

« La question d'une participation raisonnable du justiciable aux frais de la procédure est tout aussi importante. Le fonctionnement de l'appareil judiciaire est payé en majeure partie par les moyens généraux et donc par l'ensemble des contribuables, bien qu'un petit groupe seulement de citoyens fassent appel à cet appareil au cours de leur vie pour faire reconnaître leurs droits. Il n'est donc pas illogique de demander à l'utilisateur une participation aux frais, qui reste très modique en première instance » (*ibid.*, p. 8).

Et :

« Outre un 'update' de la participation du justiciable aux frais de l'appareil judiciaire, le gouvernement vise également en majorant les droits de mise au rôle une plus grande dissuasion financière du recours irréfléchi au pouvoir judiciaire, souvent jusqu'à l'épuisement complet de la chaîne des instances auxquelles la demande peut être soumise (de la première instance à l'appel, puis à la cassation). Il ressort de la pratique que de très nombreux avocats vont en appel, à la demande de leur client, après avoir perdu le procès afin de suspendre l'exécution, alors que les chances de gagner le procès en seconde instance sont souvent faibles. Cela demande trop de temps et d'efforts au SPF Justice alors qu'en ces temps budgétaires difficiles pour l'autorité, ce département est également appelé à gérer les frais de fonctionnement de manière stricte.

L'objectif de la perception d'un droit de mise au rôle plus élevé est également d'attirer l'attention du citoyen, dès le début de la procédure (les principaux frais, à savoir les frais d'avocat et l'éventuelle indemnité de procédure, ne sont payés qu'à l'issue de l'instance), sur le fait qu'ester en justice n'est pas gratuit et que le coût augmente à mesure que l'on applique davantage de voies de recours contre une décision judiciaire. Le coût total engendré par la tentative de régler un litige par le biais d'une instance judiciaire est souvent plus élevé que le recours à une forme alternative de résolution des litiges. Depuis la loi du 21 février 2005, il peut être fait appel dans une série de catégories de litiges (familiaux, civils, commerciaux et sociaux) à une procédure de médiation organisée formellement dans le Code judiciaire (voy. Septième partie : La médiation – articles 1724 à 1737). De plus, il existe encore le modèle juridique de l'arbitrage : conformément à l'article 1676 du Code judiciaire, tout litige né ou à naître d'un rapport de droit déterminé sur lequel il est permis de transiger peut faire l'objet d'un arbitrage par convention. Un des objectifs de l'augmentation du droit de mise au rôle est donc d'inciter le justiciable à utiliser davantage les modes alternatifs de résolution de litiges prévus dans l'ordre juridique » (*ibid.*, p. 10).

B.1.5. Dans son avis du 19 juin 2017, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 32).

Partant de ce constat, le Conseil d'État observe que :

« [les auteurs du projet] 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.

[...] 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 » (*ibid.*, p. 33).

B.1.6. Le Conseil supérieur de la justice a également rendu un avis sur l'avant-projet de loi. Il souligne que « la pression financière sur les procédures judiciaires a systématiquement augmenté, a fortiori depuis l'augmentation des indemnités de procédure en 2008 » et qu'« il n'est aucunement avéré que la participation aux frais de la procédure n'est pas actuellement suffisamment importante ». Le Conseil supérieur de la justice conclut, d'une part, que « la réglementation projetée ne semble pas basée sur un critère pertinent et ce critère ne paraît pas proportionné aux objectifs poursuivis, qui sont difficilement conciliables » et, d'autre part, que les nouvelles dispositions « portent atteinte au principe de l'accès au juge sans donner de justification valable à cet égard » (avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice le 19 juin 2017).

B.1.7. Postérieurement à l'introduction des recours, le législateur fédéral a adopté la loi du 31 juillet 2020 « modifiant le code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière » (ci-après : la loi du 31 juillet 2020), entrée en vigueur le

1er septembre 2020. Les seuils d'accès sont majorés de 200 euros pour l'aide juridique entièrement gratuite et l'aide juridique partiellement gratuite (articles 508/13/1 et 508/13/2 du Code judiciaire, nouveaux). La loi du 31 juillet 2020 prévoit également des majorations supplémentaires de 100 euros au 1er septembre de chaque année jusqu'en 2023 inclus, suivies d'une indexation annuelle sur la base de l'indice des prix à la consommation à partir du 1er septembre 2024 (article 508/13/4 du Code judiciaire, nouveau), ainsi qu'un certain nombre de nouveaux critères de calcul des moyens d'existence, dont la fixation de catégories de personnes présumées ne pas bénéficier de moyens d'existence suffisants ou la modification du régime de déduction par personne à charge.

B.1.8. En raison de cet élément nouveau, la Cour a ordonné d'office la réouverture des débats pour permettre aux parties de s'expliquer sur l'incidence que ces dispositions peuvent avoir sur les recours.

#### *Quant aux dispositions attaquées*

B.2.1. L'article 2 de la loi du 14 octobre 2018 apporte des modifications à l'article 269<sup>1</sup> du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, qui dispose en conséquence :

« Art. 269<sup>1</sup>. Il est dû pour chaque cause inscrite ou réinscrite au rôle général, au registre des requêtes ou au registre des demandes en référé :

- 1° dans les justices de paix et les tribunaux de police, un droit de 50 euros;
- 2° dans les tribunaux de première instance et les tribunaux de l'entreprise, un droit de 165 euros;
- 3° dans les cours d'appel, un droit de 400 euros;
- 4° à la Cour de cassation, un droit de 650 euros.

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

Les causes réputées urgentes visées à l'article 1253ter/7 du Code judiciaire sont soumises à un droit unique lorsque l'objectif de la nouvelle saisine du tribunal de la famille est de modifier

une demande sur laquelle il s'est déjà prononcé. Ce régime est étendu aux mesures relatives à l'exercice de l'autorité parentale prononcées par le tribunal de la jeunesse dont la modification est demandée devant le tribunal de la famille ».

B.2.2. L'article 3 de la loi du 14 octobre 2018 remplace l'article 269<sup>2</sup> du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe comme suit :

« Art. 269<sup>2</sup>. § 1er. Dans sa décision définitive, le juge condamne la partie ou les parties qui sont redevables du droit au paiement de ce dernier ou au paiement de leur part dans ce dernier. La décision du juge n'est susceptible d'aucun recours.

La partie qui a inscrit l'affaire au rôle est entièrement redevable du droit, excepté si :

1° le défendeur succombe, dans ce cas le droit est entièrement dû par le défendeur;

2° les parties succombent respectivement sur quelque chef, dans ce cas le droit est dû en partie par le demandeur et en partie par le défendeur, selon la décision du juge.

Le droit est exigible à la date de la condamnation.

§ 2. Au cas où une affaire est rayée ou omise du rôle en application de l'article 730 du Code judiciaire, le droit est exigible à partir de la date de la radiation ou de l'omission à charge de la partie qui a fait inscrire l'affaire au rôle ».

B.2.3. Les articles 4 et 5 de la loi du 14 octobre 2018 disposent :

« Art. 4. L'article 269<sup>3</sup> du même Code, inséré par la loi du 24 décembre 1993, abrogé par la loi du 28 avril 2015, annulée [sic] par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 13/2017, est abrogé.

Art. 5. L'article 269<sup>4</sup> du même Code, inséré par la loi du 27 mai 2013, est abrogé ».

B.2.4. L'article 6 de la loi du 14 octobre 2018 complète par le 3° et le 4° l'article 279<sup>1</sup> du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, qui dispose en conséquence :

« Art. 279<sup>1</sup>. Sont exemptées du droit de mise au rôle :

1° l'inscription des causes dont les jugements et arrêts bénéficient de l'exemption du droit ou de la formalité de l'enregistrement en vertu des articles 161 et 162.

Toutefois, le droit est dû pour les procédures visées sous l'article 162, 13°;

2° l'inscription d'une cause par le greffier de la juridiction à laquelle cette cause est renvoyée conformément à la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire, ou par une décision judiciaire de dessaisissement;

3° l'inscription des causes qui sont portées devant les juridictions du travail;

4° l'inscription des causes qui sont introduites dans le cadre du livre XX du Code de droit économique ».

B.2.5. L'article 8 de la loi du 14 octobre 2018 dispose :

« L'article 281 du même Code, réintroduit par la loi du 27 mai 2013, est abrogé ».

B.2.6. L'article 9 de la loi du 14 octobre 2018 dispose :

« Art. 9. L'article 288 du même Code, abrogé par la loi du 19 décembre 2006, est rétabli dans la rédaction suivante :

‘ Art. 288. En ce qui concerne les droits de mise au rôle, le Roi peut, par arrêté établi après délibération en Conseil des ministres, déterminer les règles en matière de perception, de délais de prescription, de modes d'interruption et de suspension de la prescription, de poursuites et instances et d'intérêts moratoires et ainsi déroger aux règles visées aux articles 286 et 287. Les arrêtés qui sont pris en application de cet article sont confirmés par la loi dans les 12 mois qui suivent la date de leur publication au *Moniteur Belge*. ’ ».

### *Quant au moyen unique*

B.3. Les parties requérantes dans les deux affaires prennent un moyen dont le contenu est largement similaire. Le moyen unique est pris de la violation par les dispositions attaquées des articles 10, 11, 13 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général du droit d'accès à un juge.

L'augmentation des droits de mise au rôle limiterait de manière disproportionnée le droit d'accès au juge, en particulier pour des justiciables disposant de moyens d'existence qui dépassent à peine le plafond fixé pour pouvoir bénéficier, totalement ou partiellement, de l'aide

juridique, d'autant plus que cette augmentation vient s'ajouter à 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.

B.4.1. L'article 13 de la Constitution dispose :

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

B.4.2. L'article 6, paragraphe 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.4.3. 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.5.1. 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 État 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.5.2. Le droit d'accès au juge n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions 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, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, § 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, *Stagno c. Belgique*, précité; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69).

Ces restrictions peuvent revêtir un caractère financier (CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c. Pologne*, § 54; 18 novembre 2014, *Elinç c. Turquie*, § 71). Cela étant, le montant des frais doit être apprécié à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, y compris la solvabilité du requérant et la phase de la procédure à laquelle la restriction en question est imposée. Tous ces facteurs sont à prendre en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès et si sa cause a été entendue par un tribunal (CEDH, *Kreuz c. Pologne*, précité, § 60; *Elinç c. Turquie*, précité, § 72). Ainsi, le montant des frais de procédure qui n'apparaît pas très élevé au premier abord peut représenter une somme considérable pour l'intéressé et constituer une charge excessive pour celui-ci, de sorte qu'il cesse de bénéficier d'un droit d'accès concret et effectif à un tribunal (CEDH, 18 novembre 2008, *Serin c. Turquie*, § 31; 2 février 2010, *Eyüp Akdeniz c. Turquie*, § 25).



B.6. Par les dispositions attaquées, le législateur a entendu adapter la législation à l'arrêt de la Cour n° 13/2017 du 9 février 2017, ainsi que réaliser des économies budgétaires et simplifier le système des droits de mise au rôle (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 5). Outre ces objectifs, l'exposé des motifs mentionne également la volonté de renforcer la participation raisonnable du justiciable aux frais de la procédure (*ibid.*, p. 8).

Deux autres objectifs peuvent par ailleurs être relevés. D'une part, le législateur vise une « plus grande dissuasion financière du recours irréfléchi au pouvoir judiciaire », mû par le constat qu'il « ressort de la pratique que de très nombreux avocats vont en appel, à la demande de leur client, après avoir perdu le procès afin de suspendre l'exécution, alors que les chances de gagner le procès en seconde instance sont souvent faibles » (*ibid.*, p. 10). D'autre part, il s'agit d'« inciter le justiciable à utiliser davantage les modes alternatifs de résolution des litiges » afin d'attirer l'attention du citoyen sur le fait qu'ester en justice n'est pas gratuit; la médiation judiciaire et l'arbitrage sont notamment cités comme exemples de modes alternatifs (*ibid.*, p. 10).

B.7. Les objectifs de simplifier le système des droits de mise au rôle, de réaliser des économies budgétaires, de renforcer la participation raisonnable du justiciable aux frais de la procédure et de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges revêtent un caractère légitime. Il apparaît par conséquent que les dispositions attaquées poursuivent des objectifs légitimes qui relèvent de l'intérêt général.

B.8. Les dispositions attaquées prévoient quatre montants de droits de mise au rôle, qui varient entre 50 et 675 euros et qui augmentent en fonction de la nature de la juridiction saisie de la demande. De ce fait, cette réforme constitue une mesure pertinente pour simplifier le système global des droits de mise au rôle ainsi que la charge de travail qui pèse sur les services des greffes des juridictions visées. De même, l'augmentation générale des montants est pertinente à la lumière de l'objectif budgétaire poursuivi par le législateur, qui évalue celui-ci à un supplément récurrent de recettes de 20 millions d'euros par an (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-

2017, DOC 54-2569/001, p. 5). Enfin, la participation du justiciable aux frais de la procédure peut aussi avoir pour effet de dissuader d'entamer des procédures inutiles.

B.9. La Cour doit encore examiner si les dispositions attaquées n'entraînent pas d'effets disproportionnés, particulièrement pour la catégorie de justiciables visée par le moyen.

Les dispositions attaquées augmentent les droits de mise au rôle dans les procédures devant toutes les juridictions judiciaires, respectivement de 30, 31 ou 40 euros à 50 euros (une augmentation de 25 à 66,6 %) pour les justices de paix et les tribunaux de police, de 30, 60 ou 100 euros à 165 euros (une augmentation de 65 à 450 %) pour les tribunaux de première instance et les tribunaux de l'entreprise, de 210 euros à 400 euros (une augmentation de 90,5 %) pour les cours d'appel et de 375 euros à 650 euros (une augmentation de 73,3 %) pour la Cour de cassation. Elles ont donc manifestement pour effet d'accroître significativement le coût d'une procédure judiciaire.

B.10. Le coût de la procédure résultant de l'entrée en vigueur des dispositions attaquées n'est pas nécessairement, en lui-même, une cause d'atteinte au droit à un recours effectif. Il a néanmoins pour effet d'alourdir la charge financière liée à l'exercice de ce droit, laquelle diffère selon le niveau des moyens d'existence des justiciables. Le législateur doit en tenir compte lorsqu'il prend des mesures susceptibles d'alourdir le coût des procédures juridictionnelles. Il doit, en effet, veiller à ne pas limiter le droit d'accès aux juridictions pour certains justiciables d'une manière telle que ce droit s'en trouverait atteint dans sa substance. Il doit également prendre en compte l'inégalité relative des armes qui résulterait d'une restriction accrue du droit d'accès au juge pour certaines catégories de personnes, pour adapter le cas échéant les règles relatives à l'aide juridictionnelle, compte tenu des coûts réels de la procédure.

B.11. Comme il est dit en B.1.5, le Conseil d'État a observé, dans son avis, qu'il convenait de tenir compte de la charge financière totale liée au fait d'engager une procédure judiciaire, en particulier pour les justiciables disposant de moyens d'existence qui dépassent à peine le

plafond fixé pour pouvoir bénéficier, totalement ou partiellement, de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

B.12.1. Il ressort des diverses simulations chiffrées effectuées par les parties requérantes, ainsi que par le Conseil d'État, avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2020, quant à l'effet des dispositions attaquées sur la situation concrète d'un ménage dont les moyens d'existence se situent juste au-delà du plafond fixé pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, que la part du revenu mensuel nécessaire pour tenter une procédure judiciaire peut désormais atteindre 20 %, hors frais d'avocats (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2569/001, p. 9). Si l'on ajoute ces derniers, estimés à une moyenne horaire de 100 euros hors TVA, il en résulte qu'un justiciable dont les moyens d'existence se situent juste au-delà du plafond fixé pour bénéficier de la gratuité totale ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire pourrait être amené à provisionner, en incluant la possibilité d'un appel, plus de 220 % du revenu mensuel de son ménage avant impôt. Le nombre de justiciables ainsi visés n'est pas négligeable vu le revenu médian mensuel estimé à un peu moins de 2 000 euros.

B.12.2. Il en résulte que le coût de l'exercice du droit à l'accès au juge, alourdi par les dispositions attaquées, peut représenter une charge considérable pour la catégorie de justiciables visée par le moyen et constituer une charge excessive pour ceux-ci, quelle que soit par ailleurs l'étape de la procédure à laquelle ces coûts sont dus.

B.13. Toutefois, à partir du 1er septembre 2020, date de l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2020, il apparaît que la catégorie de justiciables précitée a été réduite. Cette loi relève en effet de façon pérenne les plafonds fixés pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, de sorte que le nombre de personnes pouvant désormais se prévaloir de cette aide passerait, dans la première phase, de 1 520 000 à 2 136 000, selon la Cour de comptes (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, DOC 55-0175/002, pp. 12 et 16). De plus, le législateur a établi des catégories de personnes présumées ne pas bénéficier de moyens d'existence suffisants, comprenant notamment les personnes mineures, les bénéficiaires

d'allocations du CPAS, de la garantie de revenus aux personnes âgées, les détenus, les malades mentaux, les étrangers, etc. (nouvel article 508/13/1 du Code judiciaire) ainsi qu'une modification du régime de déduction par personne à charge qui passe de 15 % à 20 % du revenu d'intégration (nouveaux articles 508/13/1 et 508/13/2 du Code judiciaire). Les dispositions précitées réduisent aussi l'importance des catégories de justiciables affectées par la loi attaquée.

B.14. Il convient par conséquent de constater que la situation de la catégorie de justiciables visée par le moyen a été, depuis l'entrée en vigueur des dispositions attaquées le 1er février 2019, prise en compte par le législateur à partir du 1er septembre 2020, date d'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2020. En effet, l'augmentation indistincte des droits de mise au rôle est depuis le 1er septembre 2020 contrebalancée de manière suffisante et proportionnée par le relèvement des plafonds fixés pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire ainsi que par les autres mesures prévues par la loi du 31 juillet 2020. La catégorie de justiciables visée par le moyen doit dès lors être comprise comme visant les justiciables dont les moyens d'existence se situent en dessous des plafonds pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire fixés par les articles 3 et 4 de la loi du 31 juillet 2020 mais au-dessus des plafonds qui prévalaient avant l'entrée en vigueur de ces dispositions.

B.15. Le moyen unique est fondé uniquement en ce qui concerne les justiciables dont la cause a été inscrite au rôle entre le 1er février 2019 et le 31 août 2020, qui ont fait l'objet d'une condamnation au paiement des droits de mise au rôle au plus tard le 31 août 2020, et dont les moyens d'existence se situent en dessous des plafonds pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire fixés en vertu des articles 3 et 4 de la loi du 31 juillet 2020 mais au-dessus des plafonds qui prévalaient avant l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 2 et 3 de la loi du 14 octobre 2018 « modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe » en ce qu'ils s'appliquent aux justiciables dont la cause a été inscrite au rôle entre le 1er février 2019 et le 31 août 2020, qui ont fait l'objet d'une condamnation au paiement des droits de mise au rôle au plus tard le 31 août 2020, et dont les moyens d'existence se situent en dessous des plafonds pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire fixés en vertu des articles 3 et 4 de la loi du 31 juillet 2020 « modifiant le code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière » mais au-dessus des plafonds qui prévalaient avant l'entrée en vigueur de ces dispositions;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 juin 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût