

Rolnummers 6275, 6276, 6277, 6301,
6303, 6305, 6306 en 6307

Arrest nr. 13/2017
van 9 februari 2017

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, ingesteld door de vzw « Bewonersgroep Onze Tuin », door D.M. en anderen, door F.B. en P.V., door de Orde van Vlaamse balies en Dominique Mathys, door de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie en Bruno Maes, door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen » en anderen, door de vzw « Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop » en door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 oktober 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 oktober 2015, heeft de vzw « Bewonersgroep Onze Tuin », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 mei 2015 en 11 juni 2015).

b. Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 22 oktober 2015 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 30 oktober 2015, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet respectievelijk door D.M., J.C. en M.A. en door F.B. en P.V., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 november 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 november 2015, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van dezelfde wet door de Orde van Vlaamse balies en Dominique Mathys, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lindemans en Mr. T. Souverijns, advocaten bij de balie te Brussel.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 november 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 november 2015, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 en 6 van dezelfde wet door de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie en Bruno Maes, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Verbist en Mr. B. Vanlerberghe, advocaten bij het Hof van Cassatie.

e. Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 23 november 2015 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 24 november 2015, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet respectievelijk door de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », de vzw « Ademloos », de vzw « Straatego », A.M., J.S., A.C. en H.B. en door de vzw « Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 25 november 2015 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 november 2015, heeft de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Letellier, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6275, 6276, 6277, 6301, 6303, 6305, 6306 en 6307 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Jean-Luc Abad Gonzalez, Jacques Abrassart en Thérèse Fobelets, Anne-Marie Dubay, Jacques Dussart, Claire Descamps en Aurore Dussart, Andrée Gille, Henri Gobert en Françoise Hainaut, Claude Henry en Marianne Lalieux, Philippe Houioux en Catherine Bergère, uit eigen naam en als wettelijke vertegenwoordigers van hun zoon Guillaume

Houieux, en Delphine Houieux, Georges Olivier en Françoise Bouillot, Grégoire Stassin en Augusta Righetti, Roland Tambuyser en Jacqueline Collard, uit eigen naam en als wettelijke vertegenwoordigers van hun zoon Luc Tambuyser, en Catherine Tambuyser, Nadine Dartois, Nicole Thibaut, Thierry Tondeleir, uit eigen naam en als wettelijke vertegenwoordiger van zijn zoon Thomas Tondeleir, Françoise Gomé en Axel Bodson, Chloé Bodson, Robin Bodson, Julie Bodson en Maxime Bodson, Michel Dechamps, Suzanne Van Ruyskensvelde en Audrey Dechamps, Elda Nicolodi, Patrick Cordier en Jocelyne Baudet, Ghislain Schotsmans, Florine Hagon, André Gilliard, Michel Aubry, Andrée Dufey en Marc Aubry, Gérardo Pontin en Dominique Cavillot, uit eigen naam en als wettelijke vertegenwoordigers van hun zoon Alessio Pontin, Bartholomé Pontin en Aldolino Pontin, Christian Anciaux en André Tobie en Françoise Overlo, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen, advocaat bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

De Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 21 september 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 19 oktober 2016 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 19 oktober 2016 de dag van de terechtzitting bepaald op 16 november 2016.

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2016 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Vande Castele, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306;

. Mr. T. Souverijns, tevens *loco* Mr. D. Lindemans, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6301;

. Mr. J. Verbist, tevens *loco* Mr. B. Vanlerberghe, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6303;

. Mr. V. Letellier, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 6307;

. Mr. T. Moonen en Mr. D. Vuletic, advocaten bij de balie te Brussel, *loco* Mr. A. Wirtgen, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De Ministerraad werpt een aantal excepties van niet-ontvankelijkheid van sommige beroepen tot vernietiging en van sommige aangevoerde middelen op.

A.2.1. Volgens de Ministerraad zijn de beroepen tot vernietiging in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277 en 6305 niet ontvankelijk wegens ontstentenis van belang. De verzoekende partijen tonen niet aan hoe zij rechtstreeks door de bestreden bepalingen zouden kunnen worden geraakt.

In zoverre de beroepen tot vernietiging in de zaken nrs. 6275 en 6305 door rechtspersonen zijn ingesteld, zijn zij evenmin ontvankelijk, vermits de statutaire doelstellingen van die verenigingen zonder winstoogmerk geenszins toelaten om tegen de bestreden bepalingen in rechte te treden.

A.2.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277 en 6305 zijn van oordeel dat zij van het vereiste belang doen blijken. Zij wijzen erop dat de particuliere verzoekende partijen bij gerechtelijke procedures zijn betrokken en dat het collectief belang van de verzoekende vzw's « Aktiekomitee Red de Voorkempen », « Ademloos » en « Straatego » om in rechte te treden, bij het arrest nr. 118/2015 van 17 september 2015 is aangenomen.

A.3.1. Volgens de Ministerraad doen de verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 niet van het vereiste belang blijken. Het is niet duidelijk op welke wijze de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie en haar stafhouder door de bestreden bepalingen ongunstig zouden worden geraakt. Zulks blijkt niet uit het feit dat de advocaten bij het Hof van Cassatie ministeriële ambtenaren zijn en dat zij hun functie slechts ten volle en op efficiënte wijze kunnen uitoefenen als het recht op toegang van de rechtzoekenden tot het Hof van Cassatie volwaardig gewaarborgd blijft. Anders dan wat geldt voor onder meer de Orde van Vlaamse balies, bepaalt het Gerechtelijk Wetboek ten aanzien van de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie niet dat zij de beroepsbelangen van haar leden verdedigt en initiatieven mag nemen die nuttig zijn voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekenden.

A.3.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 zetten uiteen dat de Raad van de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie overeenkomstig artikel 455 *juncto* artikel 487 van het Gerechtelijk Wetboek de opdracht heeft de behoorlijke uitoefening van het beroep van advocaat bij het Hof van Cassatie te waarborgen en te handhaven. Het ligt voor de hand dat de behoorlijke uitoefening van het beroep van advocaat afhankelijk is van een behoorlijk functionerend gerechtelijk kader dat aan iedere rechtsonderhorige het recht op toegang tot de (cassatie)rechter garandeert. Zulks geldt des te meer, nu de hervorming waarin de bestreden bepalingen voorzien, *de facto* een verzwaring inhoudt van de organisatie van het rechtsbijstandssysteem voor het Hof van Cassatie, waarbij de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie, de stafhouder en de advocaten bij het Hof van Cassatie hun pro-Deoverplichtingen kosteloos vervullen. Bijgevolg worden de verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 wel degelijk rechtstreeks geraakt door de gevolgen van de verhoging van de rolrechten.

A.4.1. Ter staving van hun belang betogen de tussenkommende partijen dat zij in geval van een cassatieberoep tegen een arrest in een geding waarbij zij partijen zijn, zij het rolrecht per eiser in cassatie dienen te betalen, terwijl voorheen slechts één rolrecht verschuldigd was.

A.4.2. De Ministerraad is van oordeel dat het belang dat door de tussenkomenende partijen wordt aangevoerd op een verkeerde veronderstelling berust. Er is immers slechts één rolrecht verschuldigd, wanneer een vordering in een gemeenschappelijk belang wordt ingesteld, ook wanneer die vordering door meerdere natuurlijke personen wordt ingeleid. Uit de gegevens die zij meedelen omtrent het geschil waarin zij zijn betrokken, blijkt niet dat de tussenkomenende partijen elk een eigen, onderscheiden belang in die procedure verdedigen, zodat zij, gesteld dat een cassatieberoep volgt, niet het rolrecht per eisende partij zullen moeten voldoen.

A.5.1. Volgens de Ministerraad laten de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306 na het onderwerp van het beroep duidelijk te omschrijven. Zij gaan uit van een foutieve wettekst en verwijzen naar een nummering van de onderdelen van de bestreden bepalingen die niet overeenkomt met de tekst die zij bestrijden. Van de Ministerraad kan niet worden verwacht dat hij dient te speculeren over het onderwerp van het beroep.

A.5.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306 betogen dat zij duidelijk het onderwerp van hun beroep hebben aangegeven, namelijk de wet van 28 april 2015. Het feit dat de nummering van de onderdelen van de bestreden bepalingen een onjuistheid bevat, heeft de Ministerraad niet verhinderd een dienstig verweer te voeren.

A.6.1. De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306 onvoldoende uiteenzetten in welk opzicht elk van de door hen bestreden bepalingen de aangevoerde referentienormen zou schenden. Het gebrek aan samenhang bij de uiteenzetting van de kritieken brengt tevens het contradictoir karakter van de rechtspleging in het gedrang.

A.6.2. Volgens de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306 voldoen de grieven die zij aanvoeren aan de vereisten die ter zake door het Hof worden gesteld.

A.7.1. Volgens de Ministerraad zijn de middelen waarin de schending wordt aangevoerd van het recht op toegang tot de rechter en van het recht op juridische bijstand niet ontvankelijk, vermits die middelen in werkelijkheid gericht zijn tegen andere dan de bestreden bepalingen, namelijk de bepalingen die de kosteloze rechtspleging regelen (artikelen 664, 667, 670 en 673 van het Gerechtelijk Wetboek), minstens de bepalingen die de definitieve toewijzing van de last van de rolrechten regelen (artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek).

A.7.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306 antwoorden dat zij niet het systeem van de kosteloze rechtspleging betwisten. Zij stellen wel vast dat de procedurele grondrechten, waaronder het recht van toegang tot de rechter, worden miskend ten aanzien van de rechtzoekenden die geen kosteloze rechtsbijstand genieten.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6301 merken op dat, indien de rolrechten niet zouden zijn verhoogd, het aantal rechtzoekenden dat genoodzaakt is om een beroep op de kosteloze rechtspleging te doen, hetzelfde zou zijn gebleven. De bestreden bepalingen hebben tot gevolg dat een grotere groep rechtzoekenden een beroep op de kosteloze rechtspleging zal moeten doen om hun belangen in rechte te vrijwaren.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 zijn van oordeel dat de discriminaties en de onevenredige beperking van het recht op toegang tot het Hof van Cassatie noodzakelijk voortvloeien uit de wijzigingen die door de bestreden bepalingen zijn doorgevoerd.

A.8.1. Volgens de Ministerraad zijn de middelen waarin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet ontvankelijk, vermits de inachtneming van het recht op toegang tot de rechter volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een beoordeling *in concreto* impliceert. Zulk een beoordeling komt niet aan het Grondwettelijk Hof toe, behoudens wanneer de rolrechten het recht op toegang tot de rechter *a priori* dermate zouden beperken dat de rechtspleging onmogelijk bestaanbaar kan zijn met artikel 6 van het voormelde Europees Verdrag, wat te dezen niet het geval is.

A.8.2. Alle verzoekende partijen verwerpen de zienswijze van de Ministerraad. Zij wijzen er in essentie op dat het Hof bevoegd is om kennis te nemen van middelen waarin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Ten gronde

A.9.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276 en 6277 vorderen de vernietiging van de wet van 28 april 2015 of minstens van bepaalde onderdelen ervan. Zij voeren de schending aan van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 170 tot 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het algemeen rechtsbeginsel van het recht op toegang tot een rechter en van de wapengelijkheid, het redelijkheidsbeginsel en de rechten van verdediging, de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en artikel 11 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Het middel bestaat uit tien onderdelen.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6301 vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de wet van 28 april 2015. Zij voeren drie middelen aan. Het eerste en het derde middel zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, *juncto* artikel 13, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het eerste middel wordt daarenboven de schending van de voormelde grondwetsbepalingen in samenhang met het draagkrachtbeginsel aangevoerd. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 170, § 1, en 172, eerste lid, van de Grondwet.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 vorderen de vernietiging van de artikelen 3 en 6 van de wet van 28 april 2015. Zij voeren drie middelen aan. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 3, lid 8, en artikel 9, leden 4 en 5, van het voormelde Verdrag van Aarhus, artikel 11 van de voormelde richtlijn 2011/92/EU en het algemeen beginsel van toegang tot de rechter. Het tweede en het derde middel zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met dezelfde internationaalrechtelijke bepalingen en hetzelfde algemeen beginsel als die welke in het eerste middel zijn vermeld.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6305 vorderen de vernietiging van de wet van 28 april 2015 of minstens van bepaalde onderdelen ervan. In een enig middel voeren zij de schending aan van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 20, 21 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het algemeen rechtsbeginsel van het recht op toegang tot de rechter en van de wapengelijkheid, het algemeen redelijkheidsbeginsel en de rechten van verdediging, de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het voormelde Verdrag van Aarhus en artikel 11 van de voormelde richtlijn 2011/92/EU.

De verzoekende partij in de zaak nr. 6306 vordert de vernietiging van de wet van 28 april 2015 of minstens van bepaalde onderdelen ervan. In een enig middel voert zij de schending aan van de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het recht op juridische bijstand, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het algemeen rechtsbeginsel van het recht op toegang tot de rechter en van de wapengelijkheid en van het algemeen redelijkheidsbeginsel en de rechten van verdediging.

De verzoekende partij in de zaak nr. 6307 vordert de vernietiging van de wet van 28 april 2015. Zij voert twee middelen aan. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het algemeen beginsel van het recht op toegang tot de rechter. Het tweede middel, dat uit drie onderdelen bestaat, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 172 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met dezelfde internationaalrechtelijke bepalingen en hetzelfde algemeen beginsel als die welke in het eerste middel zijn vermeld.

De tussenkommende partijen sluiten zich aan bij de middelen die door de verzoekende partijen in de verschillende zaken werden aangevoerd.

A.9.2. In essentie voeren de verzoekende partijen de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, van het wettigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken, van het recht op juridische bijstand en van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter

A.10.1. Wat het principe van de hervorming van het rolrecht betreft, zetten een aantal verzoekende partijen uiteen dat de bestreden bepalingen uitgaan van een verband tussen het inkomen van de rechtzoekende en de waarde van de vordering die hij instelt, terwijl dat verband in werkelijkheid niet bestaat. De bestreden bepalingen gaan tevens uit van een verband tussen het inkomen van de rechtzoekende en de werklast van de hoven en rechtbanken, terwijl dat verband in werkelijkheid evenmin bestaat. Daaruit vloeit voort dat het recht op toegang tot de rechter voor de rechtzoekenden met een laag inkomen, maar die niet voor de kosteloze rechtspleging in aanmerking komen, op onevenredige wijze wordt beperkt. Volgens sommige verzoekende partijen geldt hetzelfde voor rechtspersonen, nu zij niet de kosteloze rechtspleging kunnen genieten.

De bestreden hervorming van de rolrechten vormt een financiële belemmering voor de toegang tot de rechter. De impact van die hervorming moet volgens sommige verzoekende partijen worden gezien in het licht van een aantal andere maatregelen die aan de toegang tot de rechter raken, namelijk de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten van advocaten en de afschaffing van de btw-vrijstelling voor de diensten van gerechtsdeurwaarders en van advocaten.

A.10.2. De Ministerraad is van oordeel dat door de hervorming van de rolrechten geenszins een buitensporige last aan de rechtzoekende wordt opgelegd. Met de bestreden wet beoogt de wetgever het systeem van de rolrechten te vereenvoudigen, de rolrechten in enige mate van de werkingskosten van justitie afhankelijk te maken en de rechtzoekende te responsabiliseren bij het zoeken naar een oplossing voor een conflict. Die doelstellingen zijn legitiem in het licht van een inmenging in het recht op toegang tot de rechter. De bewering van sommige verzoekende partijen dat de wetgever in de eerste plaats een budgettaire doelstelling zou nastreven is dan ook niet juist.

Vervolgens zet de Ministerraad uiteen dat de bestreden hervorming pertinent is in het licht van die doelstellingen. Een aantal verzoekende partijen gaat ten onrechte ervan uit dat de wetgever de hervorming heeft gesteund op een verband tussen het inkomen van de rechtzoekende en de waarde van de vordering. Volgens de Ministerraad is de wetgever daarentegen uitgegaan van een verband tussen de waarde van de vordering en de werklast die zij met zich meebrengt. Een rolrecht afhankelijk maken van de waarde van de vordering is een verdedigbare keuze, zeker bij gebrek aan alternatief om de werkelijke kosten van een vordering bij de aanvang te bepalen. Het criterium van de waarde van de vordering als indicator voor de werklast die zij meebrengt wordt ook gehanteerd, onder meer, bij de toekenning van rechtsplegingsvergoedingen.

De bestreden maatregelen zijn volgens de Ministerraad evenredig met de doelstellingen die de wetgever nastreeft : de hervorming draagt in belangrijke mate bij tot de realisatie van die doelstellingen en respecteert de bestaande bescherming van de rechtzoekende. In dat verband betoogt de Ministerraad dat de rechtzoekende die voor rechtsbijstand en dus voor kosteloze rechtspleging in aanmerking komt, geenszins de last van de rolrechten draagt. De hervorming raakt dus in het geheel niet aan de bescherming van de sociaaleconomisch zwakste partijen. Overigens belet niets dat, in tegenstelling tot wat sommige verzoekende partijen beweren, aan rechtspersonen rechtsbijstand wordt verleend. De Ministerraad wijst nog erop dat de rechtzoekende die met een gegronde vordering in rechte treedt de last van de rolrechten niet zelf draagt. Bovendien kan de rechter met toepassing van artikel 1017, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek steeds beslissen om de gerechtskosten over de partijen om te slaan. Ten slotte heeft de wetgever volgens de Ministerraad relatief lage tarieven behouden, die zeer redelijk zijn.

A.11.1. Wat het verschuldigd zijn van een rolrecht per eisende partij betreft, voert een aantal verzoekende partijen de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het recht op toegang tot de rechter : er bestaat geen verband tussen het aantal eisende partijen en de complexiteit van een zaak, een rechtsvordering tot collectief herstel wordt onderworpen aan de betaling van een rolrecht ten belope van het aantal vertegenwoordigde consumenten en een individuele eiser die een vordering instelt wordt verschillend behandeld dan wanneer meerdere eisers eenzelfde vordering instellen.

A.11.2. Volgens de Ministerraad mist de kritiek die betrekking heeft op het rolrecht bij een rechtsvordering tot collectief herstel elke grondslag. Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding betoogt hij dat voor de rechtsvordering tot collectief herstel een uitzondering geldt op het principe dat het rolrecht per eisende partij verschuldigd is. Enkel de vertegenwoordiger van de benadeelde consumenten zal een rolrecht verschuldigd zijn. De Ministerraad wijst nog erop dat een aantal belangrijke beperkingen bestaan op het principe dat het rolrecht wordt betaald per eisende partij. Het is slechts wanneer de partijen over een eigen, van de andere partijen te onderscheiden belang beschikken bij een vordering en dus uit eigen naam optreden dat zij elk een rolrecht zullen dienen te betalen. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk dat het van oordeel is dat het principe van een rolrecht per eisende partij in beginsel geen onevenredige beperking uitmaakt van het recht op toegang tot de rechter, zolang het individueel verschuldigde rolrecht niet onevenredig is en de mogelijkheid tot kosteloze rechtsbijstand blijft bestaan. Aan die voorwaarden is volgens de Ministerraad te dezen voldaan.

A.12.1. Wat de rolrechten in arbeids- en fiscale geschillen betreft, bekritisieren een aantal verzoekende partijen het feit dat de rechtzoekenden in die geschillen zonder redelijke verantwoording anders worden behandeld dan de rechtzoekenden in burgerlijke geschillen. Bovendien voeren de bestreden maatregelen een discriminerend verschil in behandeling in tussen statutaire en contractuele personeelsleden: statutaire personeelsleden die een aansprakelijkheidsvordering instellen voor een burgerlijke rechtbank zullen een rolrecht verschuldigd zijn, terwijl contractuele personeelsleden zulks kosteloos kunnen doen voor de arbeidsrechtbank. Ten slotte wordt een discriminerend verschil in behandeling ingevoerd tussen, enerzijds, rechtzoekenden in arbeids- en fiscale geschillen en, anderzijds, rechtzoekenden in geschillen die onder het toepassingsgebied van het Verdrag van Aarhus vallen, vermits de laatstvermelden geen vrijstelling van het rolrecht kunnen genieten. Nochtans verzetten het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het recht op toegang tot de rechter zich ertegen dat dergelijke vorderingen strenger worden behandeld dan arbeids- en fiscale geschillen.

A.12.2. Volgens de Ministerraad bestaat de achterliggende doelstelling precies erin een specifieke ongelijkheid tussen de procespartijen bij arbeids- en fiscale geschillen enigszins te temperen. Er valt dan ook niet in te zien waarom de regeling *sui generis* voor arbeids- en fiscale geschillen niet redelijk zou zijn verantwoord. Zulks geldt des te meer nu de wetgever de - reeds eerder bestaande - afwijkende regeling voor arbeids- en fiscale geschillen te dezen enigszins heeft gemoduleerd, meer bepaald door vorderingen vanaf een waarde van 250 000 euro aan rolrechten te onderwerpen. In die gevallen zal de ongelijkheid tussen de procespartijen doorgaans minder aan de orde zijn. Voorts wijst de Ministerraad erop dat een aantal objectieve verschillen bestaan op het vlak van de wijze waarop statutaire en contractuele personeelsleden zich tot een rechtscollege kunnen wenden. Die verschillen zijn evenwel niet van dien aard dat zij op onevenredige wijze afbreuk zouden doen aan de rechten van de betrokken statutaire personeelsleden. Ten slotte wijst de Ministerraad erop dat het Verdrag van Aarhus zich niet tegen het heffen van een rolrecht verzet.

A.13.1. Wat de rolrechten voor het Hof van Cassatie betreft, betogen de verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 dat de bestreden artikelen 3 en 6 van de wet van 28 april 2015 op onevenredige wijze afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter, doordat geen rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden, zoals de solvabiliteit van de eisende partij, de bijzondere aard van de cassatieprocedure en de complexiteit van de zaak. De doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd, konden op minder ingrijpende wijze worden bereikt. Voorts bekritisieren zij het feit dat personen die cassatieberoep willen instellen en die een zwakkere financiële draagkracht hebben maar met een inkomen dat te hoog is om op kosteloze rechtsbijstand aanspraak te kunnen maken, op dezelfde wijze worden behandeld als personen die cassatieberoep willen instellen maar over een grotere financiële draagkracht beschikken, terwijl de waarde van de vordering in beide gevallen dezelfde is. Er bestaat geen enkel verband tussen de waarde van de vordering en de financiële draagkracht van de partijen, zodat de voormelde gelijke behandeling van de procespartijen de pertinentie- en de evenredigheidstoets niet doorstaat. Ten slotte schenden volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 de bestreden bepalingen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, doordat de eisende partij voor het hof van beroep en de eisende partij voor het Hof van Cassatie op het vlak van de rolrechten op gelijke worden behandeld, terwijl die partijen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de bijzondere aard van de cassatieprocedure.

A.13.2. De Ministerraad is van oordeel dat hij de meeste grieven die de verzoekende partijen in de zaak nr. 6303 aanvoeren reeds heeft weerlegd. Voor het overige ziet de Ministerraad niet in waarom de toegang tot de cassatierechter op onevenredige wijze zou worden ingeperkt, door bepalingen die teruggrijpen naar de waarde van de vordering in hoger beroep om het bedrag van het verschuldigde rolrecht voor het Hof van Cassatie te bepalen. Het recht op toegang tot de rechter kan enkel worden geschonden indien de gehanteerde rolrechten de kern van het recht op toegang tot de rechter zouden aantasten, wat te dezen niet het geval is. De zienswijze van

de verzoekende partijen volgens welke de doelstellingen van de wetgever op minder ingrijpende wijze zouden kunnen worden verwezenlijkt, vormt een opportuiniteitskritiek. Het komt het Hof niet toe te oordelen of een bij de wet ingevoerde maatregel opportuun of wenselijk is. De Ministerraad wijst nog erop dat het rolrecht een belasting is waarbij noodzakelijkerwijze forfaitaire maatstaven worden gehanteerd. Ten slotte belet het feit dat de procedure voor het Hof van Cassatie een aantal bijzondere kenmerken heeft die niet gelden voor de procedures voor de gewone hoven en rechtbanken, niet dat voor de berekening van het rolrecht voor het Hof van Cassatie wordt teruggegrepen naar de waarde van de vordering in hoger beroep.

A.14.1. In hun memories van antwoord geven de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6275, 6276, 6277, 6305 en 6306 aan dat zij het fundamenteel oneens zijn met het verband tussen de werkingskosten van justitie en de waarde van de ingestelde vordering. Zij vragen het Hof aan de Hoge Raad voor de Justitie op te dragen in een gemotiveerd verslag te antwoorden op een aantal vragen betreffende de werkingskosten van justitie en het verband met de waarde van de vordering.

A.14.2. Volgens de Ministerraad is het Hof niet bevoegd om de Hoge Raad voor de Justitie met een dergelijke opdracht te belasten. Artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof biedt daarvoor geen rechtsgrond. Bovendien staat niet vast dat om onderzoeksmaatregelen kan worden verzocht die niet reeds in de verzoekschriften werden gevorderd. Overigens dienen de verzoekende partijen zelf hun stellingen te bewijzen. Daarbij komt nog dat de opdracht van de Hoge Raad voor de Justitie op het vlak van adviesverlening « inzake de algemene werking en de organisatie van de rechterlijke orde » op basis van artikel 151, § 3, eerste lid, 6°, van de Grondwet bij wet is beperkt tot enkel adviesaanvragen op verzoek van de algemene vergadering van de Hoge Raad, de minister van Justitie of de meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat.

Wat betreft het wettigheids- en het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken

A.15.1. Sommige verzoekende partijen voeren de schending aan van het wettigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken. De bestreden bepalingen maken het bedrag van het verschuldigde rolrecht uitsluitend afhankelijk van een schatting van de eiser in zijn *pro fisco*-verklaring. Bijgevolg is het niet de wetgever, maar de belastingplichtige zelf, die het bedrag van de belasting bepaalt. Nochtans vereist het wettigheidsbeginsel in fiscale zaken dat de belastingwet nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria bevat aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt wie belastingplichtige is en voor welk bedrag. Ook het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken wordt geschonden, vermits de bestreden bepalingen tot willekeur aanleiding kunnen geven.

A.15.2. De Ministerraad zet uiteen dat het wettigheidsbeginsel in fiscale zaken in de eerste plaats als een waarborg ter bescherming van het private belang van de belastingplichtige moet worden beschouwd. De bestreden maatregel doet op geen enkele wijze afbreuk aan de belangen van de belastingplichtige, nu het precies de belastingplichtige is die wordt belast met het bezorgen van de nodige informatie op grond waarvan het rolrecht wordt geheven. De *pro fisco*-verklaring houdt geen algemene machtiging in die de administratie bijvoorbeeld zou toestaan zelf de belastbare materie vast te stellen, maar betreft slechts een hulpmiddel dat toelaat om het algemeen wetgevend kader betreffende de feitelijke vaststelling van de belastbare grondslag toe te passen in het raam van concrete, individuele gevallen. Het wettigheidsbeginsel in fiscale zaken vereist niet dat de wetgever op nog meer gedetailleerde wijze de inhoudelijke voorwaarden voor de toepassing van de rolrechten zou bepalen. Van een eisende partij, in voorkomend geval bijgestaan door een advocaat, mag redelijkerwijs worden verwacht dat zij de waarde van haar vordering correct kan inschatten. Overigens zijn de schalen waarbinnen de verschuldigde rolrechten worden berekend dermate ruim dat een eventuele latere correctie van de vordering tegenover de aanvankelijke inschatting ervan, in de meeste gevallen geen gevolgen zal hebben voor het verschuldigde rolrecht. Bovendien kan het rechtscollege ambtshalve nagaan of de *pro fisco*-verklaring met de werkelijkheid overeenstemt en dus voldoende rolrechten werden betaald.

In ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat, indien het Hof van oordeel zou zijn dat de *pro fisco*-verklaring op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan de rechten van de belastingplichtige, *quod non*, zulks enkel het gevolg kan zijn van een leemte in de bestreden wet, doordat niet erin is voorzien dat de belasting die op basis van de *pro fisco*-verklaring is vastgesteld nog het voorwerp kan uitmaken van een bijzondere controle of een latere correctie. Een dergelijke ongrondwettigheid kan echter niet tot de vernietiging van de bestreden bepalingen leiden.

Wat betreft het recht op juridische bijstand

A.16.1. Sommige verzoekende partijen wijzen erop dat het rolrecht ingevolge de bestreden bepalingen substantieel wordt verhoogd, terwijl het recht op juridische bijstand dat in artikel 23 van de Grondwet wordt gewaarborgd, een *standstill*-verplichting inhoudt die zich ertegen verzet dat dit recht op aanzienlijke wijze wordt verminderd. Bovendien houden de bestreden bepalingen niet alleen een achteruitgang in voor de eisende partijen, maar tevens voor de verweerders. Die laatsten kunnen immers worden veroordeeld tot de betaling van een verhoogd rolrecht met als gevolg dat zij ervoor kiezen zich niet meer in rechte te verdedigen. Ten slotte wijzen sommige verzoekende partijen erop dat de verweerder tot de kosten van het geding, daarin begrepen het rolrecht, kan worden veroordeeld, ook als hij rechtsbijstand geniet. De bestreden bepalingen houden bijgevolg een aanzienlijke achteruitgang van het recht op juridische bijstand in.

A.16.2. De Ministerraad is van oordeel dat aan het recht op juridische bijstand in de zin van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, niet de draagwijdte kan worden gegeven die een aantal verzoekende partijen voorstaan. Die grondwetsbepaling heeft in essentie slechts betrekking op (de bescherming van de waarborgen inzake) de eerste- en tweedelijnsbijstand. De bestreden wet heeft het systeem van rechtsbijstand niet gewijzigd, zodat er ook geen sprake kan zijn van enige achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau op het vlak van het recht op juridische bijstand.

Ondergeschikt, betoogt de Ministerraad dat enige « achteruitgang » op het vlak van het recht op juridische bijstand niet het gevolg kan zijn van de thans bestreden bepalingen, maar enkel van (het niet-bestreden) artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek, op grond waarvan de verweerder kan worden veroordeeld tot de betaling van de kosten van het geding, waaronder ook de rolrechten moeten worden begrepen.

Wat betreft het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu

A.17.1. Volgens sommige verzoekende partijen schenden de bestreden bepalingen artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus. Ingevolge de bestreden bepalingen wordt het rolrecht substantieel verhoogd en wordt een rolrecht per eisende partij opgelegd, terwijl het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting inhoudt. Het bestaande beschermingsniveau inzake het recht op een gezond leefmilieu wordt op ongrondwettige wijze afgebouwd.

De tussenkomen partijen voeren aan dat de bestreden hervorming van de rolrechten het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu schendt, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken.

A.17.2. De Ministerraad zet uiteen dat aan artikel 23 van de Grondwet geen draagwijdte mag worden gegeven die deze bepaling niet heeft. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof betoogt hij dat die grondwetsbepaling een *standstill*-verplichting inzake de bescherming van het leefmilieu impliceert die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Te dezen is van een schending van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, geen sprake.

Wat betreft de handhaving van de gevolgen

A.18. In zijn memorie van wederantwoord betoogt de Ministerraad in ondergeschikte orde dat, indien het Hof bepaalde of alle bestreden bepalingen zou vernietigen, de gevolgen ervan definitief, minstens voor het verleden, dienen te worden gehandhaafd met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Aldus zou de wetgever voldoende tijd worden gelaten om een nieuwe, omvattende regeling betreffende de rolrechten aan te nemen. Bovendien zullen, op het ogenblik dat het arrest zal worden gewezen, gedurende vele maanden rolrechten zijn geheven volgens het stelsel van de wet van 28 april 2015. De vernietiging van die bepalingen zonder handhaving van de gevolgen zal tot ernstige administratieve en financiële moeilijkheden leiden. In dat verband wijst de Ministerraad erop dat de Belgische Staat de inkomsten die hij reeds heeft ontvangen - en waarmee rekening is gehouden bij het bepalen van de uitgaven, ondanks het feit dat de hervorming niet in de eerste plaats budgettaire doelstellingen nastreeft - met terugwerkende kracht niet meer zal kunnen behouden.

- B -

Ten aanzien van de situering van de bestreden wet

B.1.1. De wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen (hierna : de bestreden wet) strekt ertoe de rolrechten te hervormen. Een rolrecht is een belasting die wordt geheven ten laste van de rechtzoekende die een vordering bij een rechtscollège inleidt. Het rolrecht is een speciaal recht dat verschuldigd is als bijdrage in de kosten van de rechtspleging.

Voortaan zijn de rolrechten niet langer alleen afhankelijk van de aard van het rechtscollège waarbij het geschil aanhangig wordt gemaakt, maar staan ze tevens in verhouding tot de waarde van het geschil, met uitzondering van wat geldt voor de familierechtbank. Voortaan is ook in arbeids- en fiscaalrechtelijke zaken een rolrecht verschuldigd, zij het slechts vanaf een relatief hoge waarde van de vordering. De waarde van de vordering wordt door de eisende partij geschat in een *pro-fisco*-verklaring die bij de op de rol in te schrijven akte wordt gevoegd.

Bij koninklijk besluit van 12 mei 2015 « tot vaststelling van het model van *pro-fisco*-verklaring bedoeld in artikel 269¹ van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen » werd de inwerkingtreding van de bestreden wet op 1 juni 2015 bepaald.

B.1.2. Volgens de parlementaire voorbereiding strekt de bestreden wet ertoe het stelsel van de rolrechten te vereenvoudigen :

« Tot nog toe bepaalt de aard van de rol waarop de zaak moet worden ingeschreven het toepasselijk recht.

Dit artikel [3] wijzigt artikel 269¹ [van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten] en heeft als gevolg dat de vraag of een gedinginleidende akte moet worden ingeschreven op de algemene rol, op de rol van de verzoekschriften of op de rol van de kort gedingen geen enkele fiscale weerslag meer heeft. Om het toepasselijk tarief vast te stellen moet men aldus geen onderscheid meer maken tussen de algemene rol en de bijzondere rollen. Het werk van de griffiers wordt hierdoor vereenvoudigd.

De vereenvoudiging van de griffierechten is er bijgevolg vooral in gelegen om voor alle rollen (algemene rol, rol van verzoekschriften en rol van het kort geding) één tarief per gerecht en aanleg te creëren » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/001, pp. 4-5).

Tevens beoogde de wetgever om de rolrechten in verhouding te brengen met de werkingskosten van het gerechtelijke apparaat. Daarom bepaalde hij dat het bedrag van het rolrecht, naast het reeds bestaande criterium van de aard van het rechtscollege, tevens afhankelijk wordt gemaakt van de waarde van de vordering.

De memorie van toelichting vermeldt daaromtrent :

« Met deze hervorming van de rolrechten beoogt men de rolrechten in verhouding te brengen met de werkingskosten van de rechtspraak. Het voeren van een proces vraagt immers tijd en middelen van het gerechtelijk apparaat, die oplopen naargelang de omvang en complexiteit van het proces. Het betalen van het rolrecht wordt daarom, naast het reeds bestaande criterium van de aard van het gerecht, eveneens afhankelijk gemaakt van de waarde van de vordering.

[...]

Er wordt voor gekozen om voortaan aan te sluiten bij het systeem van verschillende lidstaten, zoals Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje en Engeland, die het criterium van de waarde van de vordering hanteren om het bedrag van het rolrecht te bepalen.

[...]

Door de rolrechten bijgevolg te laten differentiëren naargelang de waarde van de vordering, tracht men deze in overeenstemming te brengen met de vermoede inspanning en kosten van het gerechtelijke apparaat » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/001, pp. 5-7).

Bovendien wordt, door het bedrag van het rolrecht te laten afhangen van de waarde van de vordering, « bijgedragen aan de responsabilisering van de rechtszoekende door het instellen van lichtzinnige procedures te ontmoedigen » (*ibid.*, p. 7).

Ten slotte is de verhoging van de rolrechten volgens de minister van Justitie ook een budgettaire maatregel (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/006, p. 3) die volgens het verslag van de Inspectie van Financiën minstens 21 miljoen euro zal opbrengen (*ibid.*, p. 11).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van sommige beroepen tot vernietiging en van het verzoek tot tussenkomst wegens ontstentenis van belang.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

Krachtens dezelfde bijzondere wet kan ieder die van een belang doet blijken aan het Hof zijn opmerkingen richten in een memorie in verband met elk beroep tot vernietiging waarover het Hof uitspraak moet doen. Doet blijken van een dergelijk belang de persoon die aantoonst dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met dat beroep zal wijzen.

B.2.3. Sommige verzoekende partijen geven aan dat zij bij gerechtelijke procedures zijn betrokken en maken aannemelijk dat zulks in de toekomst opnieuw het geval zal zijn. Zij doen derhalve blijken van het rechtens vereiste belang.

B.2.4. In weerwil van wat de Ministerraad betoogt, doet ook de Orde van advocaten bij het Hof van Cassatie, verzoekende partij in de zaak nr. 6303, van het vereiste belang blijken. Overeenkomstig artikel 455, in samenhang met artikel 487, van het Gerechtelijk Wetboek heeft zijn Raad de opdracht de behoorlijke uitoefening van het beroep van advocaat bij het Hof van Cassatie te waarborgen en te handhaven.

B.2.5. Nu in elk van de samengevoegde zaken ten minste een van de verzoekende partijen doet blijken van een belang bij de vernietiging van de bestreden artikelen en het beroep ontvankelijk is in zoverre het door die partijen is ingesteld, dient het Hof niet te onderzoeken of de overige verzoekende partijen op ontvankelijke wijze beroep hebben ingesteld.

B.2.6. Aangezien de tussenkommende partijen geen wezenlijke argumenten toevoegen aan de grieven van de verzoekende partijen die zij ondersteunen, bestaat er evenmin aanleiding om te onderzoeken of hun tussenkomst ontvankelijk is.

B.3.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van een aantal middelen omdat zij niet voldoende zouden zijn uiteengezet. Bovendien werpt hij meermaals op dat een middel niet ontvankelijk zou zijn omdat het Hof niet bevoegd is om aan bepaalde referentienormen te toetsen of omdat de aangevoerde schending niet uit de bestreden bepalingen, maar uit andere wetsbepalingen zou voortvloeien.

B.3.2. Het Hof is bevoegd om wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsook aan de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Alle middelen zijn afgeleid uit de schending van een of meer van die regels waarvan het Hof de naleving waarborgt. In zoverre de verzoekende partijen daarnaast verdragsbepalingen, andere grondwetsartikelen en algemene beginselen vermelden, zal het Hof die enkel in aanmerking nemen in zoverre een schending wordt aangevoerd van de voormelde regels, in samenhang gelezen met de bedoelde bepalingen en beginselen. In die mate zijn de middelen ontvankelijk.

B.3.3.1. Volgens de Ministerraad zouden de middelen waarin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet ontvankelijk zijn, vermits de inachtneming van het recht op toegang tot de rechter volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een beoordeling *in concreto* zou impliceren. Zulk een beoordeling zou volgens de Ministerraad niet aan het Grondwettelijk Hof toekomen, behoudens wanneer de rolrechten het recht op toegang tot de rechter *a priori* dermate zouden beperken dat de rechtspleging onmogelijk bestaanbaar zou zijn met artikel 6 van het voormelde Europees Verdrag, wat te dezen volgens hem niet het geval zou zijn.

B.3.3.2. Het Hof is bevoegd om te onderzoeken of de wetgever de waarborgen vervat in de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet heeft geschonden. Het Hof is eveneens bevoegd

om bij zijn toetsing van wetskrachtige normen aan de voormelde referentienormen te onderzoeken of de ter toetsing voorgelegde bepalingen bestaanbaar zijn met voor België bindende normen van internationaal recht waarvan de schending in samenhang met de voormelde grondwetsbepalingen wordt aangevoerd, zoals te dezen artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.4. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moeten de middelen niet alleen te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, maar ook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

B.3.5. In zoverre de Ministerraad ten slotte het belang van de verzoekende partijen bij sommige middelen betwist, volstaat het eraan te herinneren dat, wanneer de verzoekende partijen een belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, zij daarbovenop niet moeten doen blijken van een belang bij elk van de middelen.

B.4. De excepties worden verworpen.

B.5.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van sommige middelen, vermits zij betrekking zouden hebben, niet op bepalingen die te dezen worden bestreden, maar op mogelijke lacunes in andere wetgevende normen die niet worden bestreden.

B.5.2. Wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid tevens betrekking heeft op de draagwijdte die aan de bestreden bepalingen dient te worden gegeven, valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met dat van de grond van de zaak.

B.6. Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen die niet worden bestreden maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd.

Vermits de verzoekende partijen uitsluitend middelen en grieven aanvoeren tegen de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de wet van 28 april 2015, zijn de beroepen slechts ontvankelijk in zoverre zij tegen die artikelen zijn gericht.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.7. De bestreden artikelen bepalen :

« Art. 3. Artikel 269¹ van [het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten], laatstelijk gewijzigd bij de programmawet van 22 juni 2012, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 269¹. Voor elke zaak die op de algemene rol, op de rol van de verzoekschriften of op de rol van de vorderingen in kort geding wordt ingeschreven, wordt er per eisende partij, zoals bedoeld in de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek, een rolrecht geheven waarvan het bedrag overeenkomstig de hieronder vermelde tabel wordt vastgesteld.

Aard van het gerecht	Waarde van de vordering	
Vredegerecht, politierechtbank	tot 2 500 € of niet in geld waardeerbare vorderingen	40 €
	boven 2 500 €	80 €
Rechtbank eerste aanleg (met uitzondering van de familierechtbank), rechtbank van koophandel	tot 25 000 € of niet in geld waardeerbare vorderingen	100 €
	van 25 000,01 € tot 250 000 €	200 €
	van 250 000,01 € tot 500 000 €	300 €
	boven 500 000 €	500 €
	Arbeidsrechtbank en fiscale geschillen, indien de waarde van de vordering hoger is dan 250 000 €	van 250 000,01 € tot 500 000 €
	boven 500 000 €	500 €
Hof van beroep	tot 25 000 € of niet in geld waardeerbare vorderingen	210 €
	van 25 000,01 € tot 250 000 €	400 €
	van 250 000,01 € tot 500 000 €	600 €
	boven 500 000 €	800 €

Arbeidshof en fiscale geschillen in beroep, indien de waarde van de vordering hoger is dan 250 000 €	van 250 000,01 € tot 500 000 €	600 €
	boven 500 000 €	800 €
Hof van Cassatie, met uitzondering van voorzieningen tegen beslissingen van arbeidsgerechten of beslissingen in fiscale geschillen	tot 25 000 € of niet in geld waardeerbare vorderingen	375 €
	van 25 000,01 € tot 250 000 €	500 €
	van 250 000,01 € tot 500 000 €	800 €
	boven 500 000 €	1 200 €
Hof van Cassatie voor voorzieningen tegen beslissingen van arbeidsgerechten of beslissingen in fiscale geschillen, indien de waarde van de vordering hoger is dan 250 000 €	van 250 000,01 € tot 500 000 €	800 €
	boven 500 000 €	1 200 €

Voor de toepassing van het eerste lid, voegt elke eisende partij bij de akte die ter inschrijving op de rol wordt aangeboden, een pro-fiscoverklaring, opgemaakt onder de vorm door de Koning bepaald, van de schatting van de waarde van zijn definitieve vordering, zoals bepaald in artikel 557 van het Gerechtelijk Wetboek, of desgevallend, het feit dat zijn vordering niet in geld waardeerbaar is.

Indien de vordering is vrijgesteld van het rolrecht, wordt hiervan melding gemaakt in de pro-fiscoverklaring met opgave van de wettelijke grondslag.

Voor zaken aanhangig bij het Hof van Cassatie, bedraagt de waarde van de vordering de waarde van de vordering in hoger beroep.

Zonder deze pro-fiscoverklaring wordt de akte niet ingeschreven.

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

Geen recht wordt geïnd bij de zaken voor de arbeidsgerechten en voor fiscale geschillen, behalve indien de waarde van de vordering hoger is dan 250 000 euro.

In afwijking van het derde lid, wordt er geen pro-fiscoverklaring van vrijstelling van rolrecht toegevoegd voor zaken voor de arbeidsgerechten en voor fiscale geschillen waarvan de waarde niet hoger is dan 250 000 euro. '.

Art. 4. Artikel 269² van hetzelfde Wetboek, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 22 juni 2012, wordt vervangen als volgt :

‘ Artikel 269². In afwijking van artikel 269¹ en ongeacht de waarde van de vordering en ongeacht het aantal eisende partijen, wordt er een rolrecht van 100 euro geheven voor elke

zaak die in de familierechtbank op de algemene rol, op de rol van de verzoekschriften of op de rol van de vorderingen in kort geding wordt ingeschreven, en die betrekking heeft op geschillen zoals bedoeld in artikelen 572^{bis} en 577, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De zaken die worden geacht spoedeisend te zijn, zoals bedoeld in artikel 1253^{ter}/7, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, worden onderworpen aan een eenmalig recht dat bij de inleiding van de eerste vordering wordt geïnd.

Wordt hoger beroep ingesteld tegen een vonnis van de familierechtbank, dan wordt er een rolrecht van 210 euro geheven.

Stelt men een voorziening in cassatie in tegen in hoger beroep gewezen arresten of in hoger beroep gewezen vonnissen van de familierechtbank, dan wordt er een rolrecht van 375 euro geheven. '.

Art. 5. Artikel 269³ van hetzelfde Wetboek, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 22 juni 2012, wordt opgeheven.

Art. 6. Artikel 279/1, 1°, tweede zin, van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wet van 28 juni 1948 en de wet van 12 juli 1960, wordt aangevuld met de volgende zin :

‘ Het recht is eveneens verschuldigd voor de procedures bedoeld in artikel 162, 4°, 14°, 33°^{bis}, 34°, 35°, 35°^{bis}, 35°^{ter}, 35°^{quater}, 36°, 36°^{bis}, 36°^{ter}, 37°, 37°^{bis}, 40° en 45°, wanneer de waarde van de vordering bij toepassing van artikel 269¹ het rolrecht verschuldigd maakt bij fiscale geschillen of in zaken gebracht voor de arbeidsgerechten. ’ ».

Ten gronde

B.8. De verzoekende partijen voeren in essentie de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter, van het wettigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in fiscale zaken, van het recht op juridische bijstand en van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Het Hof onderzoekt eerst de middelen die betrekking hebben op de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter.

Wat betreft de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot de rechter

B.9. De middelen die de verzoekende partijen daaromtrent aanvoeren zijn in hoofdzaak, zij het niet uitsluitend, afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Door de verhoging van de rolrechten zou het recht op toegang tot de rechter aanzienlijk worden beperkt, inzonderheid ten aanzien van rechtzoekenden met beperkte financiële middelen, temeer nu die verhoging bovenop een aantal andere maatregelen komt, zoals de verhaalbaarheid van de erelonen van de advocaat, de onderwerping van die erelonen aan de btw en een eerdere verhoging van de rolrechten in 2012. De wetgever zou onterecht ervan uitgaan dat er een verband bestaat tussen de waarde van de vordering en de werklast voor het gerechtelijk apparaat, zodat het aangewende criterium van onderscheid niet pertinent zou zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Bovendien zouden de bestreden maatregelen onevenredig zijn met die doelstellingen. Voorts worden de bestreden bepalingen bekritiseerd in zoverre zij betrekking hebben op een rolrecht per eisende partij, op de rolrechten in arbeidsgeschillen en fiscale geschillen en op de rolrechten voor het Hof van Cassatie.

B.10.1. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

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

B.10.2. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

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

omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

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

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

B.10.3. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

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

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

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

B.11.1. Het recht op toegang tot een rechter is een algemeen rechtsbeginsel dat met inachtneming van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan eenieder moet worden gewaarborgd. Het vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op de vrijheid om in rechte op te treden als op de vrijheid om zich te verdedigen.

B.11.2. Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van financiële beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. De beperkingen van dat recht moeten redelijk evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven (EHRM, 7 juli 2009, *Stagno t. België*, § 25). De reglementering dienaangaande moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag dusdanig geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende

verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen (EHRM, 7 juli 2009, *Stagno t. België*, § 25; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, § 69).

B.12. Uit de in B.1.2 aangehaalde memorie van toelichting bij de bestreden wet blijkt dat de wetgever met de bestreden hervorming het systeem van de rolrechten heeft willen vereenvoudigen, de rechtzoekende heeft willen responsabiliseren, een budgettair oogmerk heeft beoogd en « de rolrechten in verhouding [heeft willen] brengen met de werkingskosten van de rechtspraak » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/001, p. 5). Dat laatste doel, dat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt vermeld ter verantwoording van de bestreden maatregel ten aanzien van het wettigheids- en het evenredigheidsbeginsel, is tevens het doel waarnaar de minister verwees in de commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/003, p. 3). Door de rolrechten te laten differentiëren naar gelang van de waarde van de vordering betracht de wetgever aldus de rolrechten « in overeenstemming te brengen met de vermoede inspanning en kosten van het gerechtelijke apparaat » (*ibid.*, DOC 54-0906/001, p. 7).

B.13. Allereerst dient het Hof te onderzoeken of het criterium van onderscheid tussen rechtzoekenden wat het bedrag van het te betalen rolrecht betreft, steunend op de waarde van de vordering, pertinent is ter verwezenlijking van de hoofddoelstelling van de wetgever om de rolrechten in verhouding te brengen met de werkingskosten van de rechtspraak.

Vorderingen met een beperkte financiële inzet kunnen een ingewikkeld karakter vertonen en een hoge werklast voor het gerechtelijke apparaat meebrengen. Omgekeerd kan de behandeling van vorderingen met een hoge financiële inzet eenvoudig blijken.

Tijdens de parlementaire voorbereiding is erop gewezen dat het verband tussen de waarde van de vordering en de complexiteit ervan niet vaststaat. Zo kunnen bijvoorbeeld rechtszaken in verband met een erfdiensbaarheid ingewikkeld zijn, ook al staat er slechts een gering belang op het spel, terwijl de behandeling van een geschil over een onbetaalde factuur van een aanzienlijk bedrag eenvoudig kan blijken (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/003, p. 10).

Er valt evenmin in te zien dat, wat de rolrechten voor het Hof van Cassatie betreft, er enig verband zou bestaan tussen de waarde van de vordering in hoger beroep en de werklast die de behandeling van een voorziening in cassatie zou meebrengen.

In haar advies van 28 november 2014 over de amendementen op een ontwerp van « programmawet » (griffierechten), heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Evenmin kan de verantwoording voor die onderscheiden worden gevonden in de - eveneens in de toelichting vermelde – ‘ eerlijke verhouding tot de vermoede inspanning voor Justitie ’. De werklast die de behandeling van een zaak met zich meebrengt en de moeilijkheidsgraad van een zaak, hangen immers niet af van de financiële waardering van de eis. De in het ontworpen artikel 269¹, eerste lid, van het W.Reg. vervatte regeling doorstaat derhalve ook niet de toets aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM en artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0906/001, p. 39).

Zonder dat het nodig is na te gaan of de bestreden verhoging van de rolrechten voor vorderingen die de diverse door de wetgever ingevoerde waardedrempels overschrijden, van dien aard is dat de toegang tot de rechter erdoor wordt belemmerd, inzonderheid ten aanzien van rechtzoekenden met beperkte financiële middelen, ermee rekening houdend dat de bestreden maatregelen bijkomend zijn ten aanzien van andere recente maatregelen, vermeld in B.9, die de financiële drempels voor de toegang tot justitie verhogen, volstaat het vast te stellen dat het criterium van de waarde niet pertinent is om de voormelde hoofddoelstelling van de wetgever te verwezenlijken.

B.14. De middelen afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn gegrond.

B.15. De andere middelen, die niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten bijgevolg niet worden onderzocht.

Wat betreft de handhaving van de gevolgen

B.16. Teneinde de administratieve en budgettaire moeilijkheden te vermijden die uit de vernietiging van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de wet van 28 april 2015 zouden voortvloeien, en teneinde het de wetgever mogelijk te maken de wetgeving aan te passen in overeenstemming met dit arrest, dienen, met toepassing van artikel 8 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de gevolgen van de vernietigde bepalingen te worden gehandhaafd zoals is aangegeven in het dictum.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen;

- handhaaft, tot het optreden van de wetgever en uiterlijk tot 31 augustus 2017, de gevolgen van de vernietigde bepalingen ten aanzien van de vorderingen die bij een rechtscollege zijn ingesteld tot die datum.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 februari 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot