

Rolnummer 6736
Arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand » en van de wet van 26 april 2017 « houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft », ingesteld door de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 september 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 oktober 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 maart 2017, tweede editie) en van de wet van 26 april 2017 « houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 mei 2017) door de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », de vzw « L'Atelier des Droits Sociaux », de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », de vzw « Belgisch Netwerk Armoedebestrijding », de vzw « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté » en de vzw « Association Syndicale des Magistrats », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Robert en Mr. L. Laperche, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 20 november 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 4 december 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 4 december 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 15 januari 2020.

Op de openbare terechtzitting van 15 januari 2020 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Robert en Mr. L. Laperche, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. J. Sautois, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Schaffner, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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 -

A.1. De verzoekende partijen vorderen in hun enige middel de vernietiging van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017) en van de wet van 26 april 2017 « houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft » (hierna : de wet van 26 april 2017), doordat zij de artikelen 10, 11, 13 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zouden schenden.

A.2.1. In het eerste onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bijdrage van twintig euro die verschuldigd is aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand een onevenredige belemmering vormt van de toegang tot de rechter. Het recht op toegang tot de rechter kan het voorwerp uitmaken van financiële beperkingen, zoals de heffing van rolrechten, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit voort dat dergelijke beperkingen enkel toelaatbaar zijn als ze legitiem zijn en redelijk evenredig zijn. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft eveneens bevestigd dat dergelijke beperkingen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken. De kosten mogen geen onoverkomelijk karakter hebben.

A.2.2. De verzoekende partijen stellen vast dat de bestreden wetten de financiële last verzwaren om het recht op toegang tot de rechter uit te oefenen. Gepaard gaande met andere aanzienlijke kostenverhogende maatregelen, heeft de bestrede maatregel tot gevolg dat het recht op toegang tot de rechter voor bepaalde rechtzoekenden in die mate wordt beperkt dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf van dat recht. De bestreden bepalingen tasten het recht op bijstand van een advocaat aan van rechtzoekenden die niet over voldoende middelen beschikken om toegang te hebben tot het gerecht en om zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat, rekening houdend met de werkelijke kosten van de procedure.

A.2.3. Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat uit de statistieken van FOD Justitie blijkt dat de financiering van het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand grotendeels zal gebeuren via procedures ingeleid voor de vrederechter. In de meerderheid van de gevallen behandelt de vrederechter schuldinvorderingen door telefonieaanbieders en gas- en elektriciteitsleveranciers. De door de leveranciers betaalde bijdrage aan het Fonds, zal vervolgens worden teruggevorderd van de in het ongelijk gestelde partij. Hieruit vloeit voort dat het Fonds substantieel of zelfs grotendeels wordt gefinancierd door personen die al in gebreke zijn om hun facturen voor basisnoden te betalen. De maatregel is bijgevolg volstrekt onevenredig.

A.3.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het enige middel, benadrukt de Ministerraad dat uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wetten voortvloeit dat de wetgever zich erom bekommerd heeft een antwoord te bieden op de noodzaak van bijkomende financiering van de juridische tweedelijnsbijstand, met behoud van het recht op toegang tot de rechter. De wetgever heeft ermee rekening gehouden dat de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand bijkomende kosten inhoudt voor een gerechtelijke procedure. Hij is er zich van bewust dat de rechtzoekenden die zich net boven de drempel bevinden om juridische bijstand te kunnen genieten, eveneens die bijkomende kosten dienen te dragen. Om die reden heeft de wetgever ervoor gekozen om het bedrag vast te stellen op twintig euro.

A.3.2. Gezien de toename van het aantal dossiers voor juridische tweedelijnsbijstand, de noodzaak om de hoogte van de vergoeding van advocaten te herzien teneinde een kwalitatieve juridische bijstand te waarborgen en de toegenomen kosten door de integratie van « Salduz-prestaties », diende de wetgever in te grijpen om het voortbestaan van het systeem van juridische tweedelijnsbijstand te verzekeren. In dit kader valt het onder de beoordelingsvrijheid van de wetgever om te beslissen welke middelen hij geschikt acht om een kwalitatief systeem van juridische tweedelijnsbijstand in stand te houden en de financiering ervan te verzekeren.

A.3.3. De Ministerraad wijst erop dat het vaste rechtspraak is van het Hof, alsook het Hof van Justitie, dat financiële beperkingen op het recht op toegang tot de rechter toelaatbaar zijn, zolang geen afbreuk wordt gedaan aan de essentie van dat recht. De forfaitaire bijdrage van twintig euro kan niet worden beschouwd, op zichzelf en rekening houdend met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen en de waarborgen waarin is voorzien, als een afbreuk aan de essentie van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor rechtzoekenden, met inbegrip van diegenen die net geen juridische bijstand kunnen genieten. In dit kader verwijst de Ministerraad naar het arrest van 28 juli 2016 in de zaak C-543/14 over het onderwerpen van diensten van advocaten aan de btw, waarbij het Hof van Justitie heeft besloten dat de eventuele stijging van de kosten voor die diensten verenigbaar is met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Een dergelijke stijging zal noodzakelijk hoger zijn dan een forfaitaire en eenmalige bijdrage van twintig euro aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Bijgevolg kan niet worden beweerd dat een dergelijke bijdrage, op zichzelf, een onoverkomelijk obstakel vormt voor de toegang tot de rechter.

A.3.4. Voor zover de kritiek van de verzoekende partijen gericht is tegen het feit dat de kosten om een gerechtelijke procedure te voeren de laatste jaren in belangrijke mate zijn toegenomen, stelt de Ministerraad vast dat het Hof in geen van de aangehaalde arresten heeft besloten dat de wetgever op onredelijke wijze gebruik heeft gemaakt van zijn beoordelingsvrijheid. Evenmin kan de Ministerraad de gevolgtrekkingen onderschrijven die de verzoekende partijen trekken uit de statistieken van FOD Justitie nu geenszins wordt aangetoond dat er een verband zou bestaan tussen de vermindering van het aantal zaken en de invoering van de bestreden bijdrage. Hieruit vloeit voort dat de bijdrage van twintig euro aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand geen wezenlijke invloed kan hebben op de beslissing om een voorziening in rechte in te stellen en, zelfs gecumuleerd met andere kosten, geen afbreuk kan doen aan de essentie van het recht op toegang tot de rechter. Het eerste onderdeel van het enige middel is derhalve niet gegrond.

A.4. In het tweede onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wetten de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet schenden, aangezien het gewicht van de nieuwe belasting enkel op de schouders van de rechtzoekenden valt. De Raad van State heeft in zijn advies terecht opgemerkt dat de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand geen retributie is, maar een belasting. Het zijn immers niet de begunstigden van de juridische bijstand die bijdragen aan de financiering van het Fonds. Aangezien het een algemene belasting betreft, is het niet redelijk verantwoord dat enkel de rechtzoekenden die geen juridische bijstand genieten, die financiële last dienen te dragen. Het goed functioneren van justitie, dat een gepaste financiering van de juridische bijstand veronderstelt, is niet enkel ten voordele van diegenen die er een beroep op doen, maar van de maatschappij en de rechtsstaat in zijn geheel. De belasting dient te worden gedragen door het geheel van belastingbetalers, bijvoorbeeld door een aanvulling op de inkomstenbelastingen. De kosten van die nieuwe belastingen enkel laten rusten op rechtzoekenden is des te minder verantwoord, vermits dit neerkomt op het belasten van de uitoefening van een fundamenteel recht en het belemmeren van de toegang tot de rechter, terwijl de eisende partijen reeds rolrechten dienen te betalen. Bijgevolg wordt een vordering tweemaal belast. De keuze van de bijdrageplichtige van de nieuw ingestelde belasting is derhalve niet adequaat of evenredig, zeker rekening houdend met het feit dat de wetgever met de bestreden maatregel beoogt een deel van justitie te herfinancieren en niet de toegang ertoe te beperken.

A.5.1. Wat betreft het tweede onderdeel van het enige middel, is de Ministerraad van oordeel dat het niet discriminerend is om de rechtzoekenden aan te merken als diegenen die de bijdrage verschuldigd zijn in het kader van een burgerlijke, strafrechtelijke of administratieve rechtspleging. Evenmin is het discriminerend, rekening houdend met de doelstelling van de wetgever en zijn bezorgdheid om de toegang tot de rechter te vrijwaren voor de meest behoeftigen, om de begunstigden van juridische tweedelijnsbijstand vrij te stellen van de betaling van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand.

A.5.2. Het feit dat enkel de rechtzoekenden die een procedure opstarten, de bijdrage verschuldigd zijn en niet alle burgers is in overeenstemming met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet. Allereerst dient te worden benadrukt dat de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt als hij een belasting instelt en de belastingschuldigen bepaalt. Wel dient hij hierbij het gelijkheidsbeginsel inzake belastingen te respecteren. De Ministerraad stelt vast dat de rechtzoekenden die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden ten opzichte van de overige burgers. Daarnaast worden alle rechtzoekenden die concreet een beroep doen op het gerecht gelijk behandeld, mits beperkte gerechtvaardigde uitzonderingen. Met de bestreden belasting in de vorm van een bijdrage aan een fonds wordt de financiering van specifieke publieke kosten verzekerd, namelijk die van de juridische tweedelijnsbijstand, met het oog op een goede rechtsbedeling. Het is dan ook niet onredelijk om de categorie van belastingschuldigen van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand te beperken tot diegenen die een beroep doen op

justitie, mits vrijstelling van diegenen die de rechtsbijstand genieten opdat hun recht op toegang tot de rechter wordt gewaarborgd. Het tweede onderdeel van het enige middel is derhalve niet gegrond.

A.6. In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen in het derde onderdeel van het enige middel aan dat de bestreden wetten het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en de gelijke toegang tot de rechter schenden, in zoverre het merendeel van de procedures die van rolrechten zijn vrijgesteld, niet zijn vrijgesteld van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Hoewel de wetgever wenste dat dergelijke procedures kosteloos zouden zijn, verliezen zij met de bestreden maatregel toch hun kosteloos karakter. Bijgevolg houden de bestreden wetten een niet-verantwoorde gelijke behandeling in van procedures waarvoor rolrechten dienen te worden betaald en van rolrechten vrijgestelde procedures die niet zijn vrijgesteld van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Onder die laatstgenoemde categorie vallen onder meer fiscale geschillen, geschillen voor de arbeidsgerechten die niet zijn ingesteld door of tegen sociaal verzekerden en onteigeningsprocedures. Van rolrechten vrijgestelde procedures zijn niet vergelijkbaar met andere procedures, aangezien in de vrijstelling net is voorzien om een vlottere toegang tot de rechter te waarborgen gezien de specificiteit van die procedures. Met de bestreden maatregel wordt een nieuwe financiële voorwaarde voor toegang tot de rechter ingevoerd die voorheen onbestaande was, opdat de zaak wordt ingeschreven op de rol. Dezelfde redenen gelden derhalve om dergelijke procedures uit te sluiten van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Bijgevolg wordt het recht op toegang tot de rechter zonder redelijke verantwoording beperkt.

A.7. De Ministerraad stelt allereerst dat het derde onderdeel van het enige middel juridische grondslag mist in zoverre het gebaseerd is op bepalingen die reeds zijn vernietigd door het Hof bij zijn arrest nr. 13/2017 van 9 februari 2017. Ten overvloede wijst de Ministerraad erop dat het de wetgever niet kan worden verweten dat hij de uitzonderingen van de ene wetgeving niet aligneert op die van de andere. *In casu* vergelijken de verzoekende partijen twee verschillende systemen. Een systeem dat de betaling van rolrechten oplegt en een systeem dat een bijdrage aan een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand oplegt, zijn niet vergelijkbaar aangezien zij verschillend van aard zijn en onderscheiden doelstellingen nastreven. Het derde onderdeel van het enige middel is dan ook niet gegrond.

A.8. In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen in het vierde onderdeel van het enige middel aan dat de berekening van de bijdrage op grond van het aantal eisende partijen voor elke inleidende akte niet adequaat is en onevenredige gevolgen heeft. Een bijdrage per eiser vermeerderd de totale kosten van de procedure, zonder dat de wetgever heeft voorzien in enig correctiemechanisme, zoals het instellen van een maximumbedrag per zaak. Dat bedrag zal immers moeten worden gedekt door de in het ongelijk gestelde partij. Indien dit een verweerder is in een procedure met meerdere eisende partijen, zal hij dus de kosten van verscheidene bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand moeten terugbetalen. Voorts kan een dergelijke vermenigvuldiging van gerechtskosten per zaak ook bijzonder zwaar wegen op eisers die deel uitmaken van hetzelfde gezin, zoals bijvoorbeeld in erfenis- of aansprakelijkheidskwesties. Dit geldt evenzeer voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding voor consumenten. Een bijdrage vorderen van elk van de consumenten die partij zijn in de procedure zorgt voor volstrekt onevenredige kosten die zelfs elk praktisch belang bij het instellen van een vordering kunnen tenietdoen. De bestreden maatregel houdt dan ook onevenredige belemmering in op het recht op toegang tot de rechter.

A.9.1. De Ministerraad is van oordeel dat het vierde onderdeel van het enige middel niet gegrond is. Ten eerste is het voorbeeld van het gezin dat geconfronteerd wordt met meerdere te betalen bijdragen, niet pertinent. Het staat niet vast dat in die situatie de financiële last groter is dan die voor een eiser die slechts één vordering instelt. Een gezin kan gezamenlijk immers over meerdere inkomsten beschikken. In ieder geval is reeds bij de weerlegging het eerste onderdeel van het enige middel aangetoond dat de bijdrage van twintig euro, op zich, niet kan worden beschouwd als een belemmering die het recht op toegang tot de rechter onredelijk moeilijk of onmogelijk maakt.

A.9.2. Bovendien stellen de verzoekende partijen ten onrechte dat elke consument een bijdrage dient te betalen bij collectieve vorderingen tot schadevergoeding voor consumenten. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt zeer duidelijk dat bij collectieve vorderingen slechts één bijdrage verschuldigd is. Dit staat ook in de omzendbrief nr. 256 van FOD Justitie betreffende richtlijnen voor de toepassing en de verwerking van de invorderingen ten bate van het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. De bestreden wetten dienen dan ook in die zin te worden geïnterpreteerd, waardoor het onderdeel feitelijke grondslag mist.

A.10. In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen in het vijfde onderdeel van het enige middel aan dat het niet verantwoordbaar is dat een forfaitaire bijdrage van twintig euro wordt gevorderd per eisende partij en per ingestelde vordering voor de familierechtbank, terwijl de rolrechten slechts eenmaal verschuldigd zijn in het geval van permanente saisine, ongeacht het aantal eisende partijen en het aantal inleidende vorderingen.

A.11.1. De Ministerraad merkt op dat de verzoekende partijen zich voor het vijfde onderdeel van het enige middel baseren op een bepaling die reeds vernietigd is. Het Hof kan dan ook enkel vaststellen dat het beweerde inadequaat karakter van het criterium voor de procedures voor de familierechtbank gegrond is op een vernietigde bepaling. De Ministerraad herhaalt dat de wetgever niet kan worden verweten dat de regeling inzake rolrechten niet volledig overeenstemt met de bestreden regeling.

A.11.2. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat zelfs indien wordt rekening gehouden met de vernietigde bepaling inzake de eenmalige rolrechten voor de familierechtbank, het onderdeel niet gegrond is. De verplichte bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand staat immers niet op gespannen voet met de instelling van eenmalige rolrechten voor de familierechtbank. Het loutere feit dat voorzien is in een systeem van eenmalige rolrechten voor de familierechtbank, verplicht de wetgever niet om eveneens te voorzien in een eenmalige bijdrage in plaats van de forfaitaire bijdrage van twintig euro per eisende partij en per vordering die wordt ingesteld.

A.12.1. In uiterst ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen in het zesde onderdeel van het enige middel aan dat het niet verantwoord is dat de bestreden maatregel niet het geheel van gerechtelijke procedures viseert, maar enkel de procedures bedoeld in artikel 4 van de wet van 19 maart 2017, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017. De Raad van State heeft in zijn advies terecht opgemerkt dat verscheidene vergelijkbare procedures niet zijn opgenomen. Zo dient voor zaken die het voorwerp uitmaken van alternatieve methodes, zoals bemiddeling, geen bijdrage te worden betaald.

A.12.2. Voorts is in strafzaken de bijdrage niet verschuldigd wanneer er een minnelijke schikking wordt afgesloten overeenkomstig artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering. Het valt niet te verklaren waarom de bijdrage enkel ten laste valt van personen die veroordeeld worden door een strafrechter, terwijl er bij een minnelijke schikking evenzeer sprake is van schuldbekenenis door de vervolgte persoon. Evenmin is het verantwoord dat er geen bijdrage verschuldigd is bij verval van de strafvordering door de uitvoering van de maatregelen en de naleving van de voorwaarden overeenkomstig artikel 216*ter* van het Wetboek van strafvordering of bij de opschorting van de uitspraak.

A.12.3. Tot slot voorziet artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017 enkel in een bijdrage voor eisende partijen die een procedure instellen voor de Raad van State of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De overige administratieve rechtscolleges, al dan niet federaal, vallen niet onder de bestreden maatregel. In antwoord op opmerkingen geformuleerd door de Raad van State, werd aangegeven in de parlementaire voorbereiding dat die rechtscolleges werden uitgesloten om het kosteloos karakter van hun procedures te behouden. Dit criterium van onderscheid is niet adequaat. In het tweede onderdeel van het enige middel werd reeds aangetoond dat een aanzienlijk aantal kosteloze procedures wel worden onderworpen aan de bijdrage. Daarenboven is het onjuist te beweren dat al die uitgesloten administratieve procedures weinig worden gevaloriseerd in de nomenclatuur van de juridische bijstand. Overigens valt niet in te zien wat de band is tussen het betalen van een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en de punten die worden toegekend aan een bepaalde procedure in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand, in het bijzonder aangezien het geen retributie maar een belasting betreft.

A.13.1. De Ministerraad is van oordeel dat het zesde onderdeel van het enige middel evenzeer ongegrond is. Het criterium om te bepalen dat een bijdrage verschuldigd is, is de inleiding van een geding. Het is dan ook verantwoord dat wanneer er geen geding wordt ingeleid, geen bijdrage verschuldigd is. In kader van een bemiddeling is het betalen van de bijdrage dus niet afhankelijk van het gegeven of er al dan niet een verzoening is, maar wel of er een geding is ingeleid voor de rechter. In dat geval zullen personen betrokken bij een bemiddelingsprocedure wel degelijk een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand moeten betalen.

A.13.2. Met betrekking tot strafzaken stelt de Ministerraad dat in beginsel de in het ongelijk gestelde partij de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand dient te vereffenen. Enkel wanneer een partij wordt veroordeeld, zal zij kunnen worden beschouwd als een in het ongelijk gestelde partij. Dit is niet het geval wanneer de strafvordering vervalt in de gevallen waarin is voorzien in de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van strafvordering of bij de opschorting van de uitspraak. In het licht van het wettelijke criterium is het dan ook redelijk verantwoord dat die personen, die zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden ten opzichte van veroordeelde personen, de bijdrage niet hoeven te betalen.

A.13.3. Tot slot acht de Ministerraad het verantwoord dat de bijdrage enkel verschuldigd is voor procedures die worden ingeleid voor de Raad van State of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. In zijn advies had de Raad van State verzocht die keuze beter te verantwoorden. In navolging van dat advies heeft de wetgever verduidelijkt dat hij de bijdrage enkel wilde invoeren voor administratieve procedures waarvoor reeds moet worden betaald en niet voor diegene die gratis zijn. Het gegeven dat de wetgever dit niet heeft doorgetrokken in het kader van burgerlijke rechtsplegingen is op zich niet discriminerend. Bovendien geven de verzoekende partijen niet aan op welke wijze dat verschil in behandeling een onredelijke beperking inhoudt van de rechten van rechtzoekenden in burgerlijke rechtsplegingen. De verzoekende partijen stellen trouwens ten onrechte dat de wetgever het betalen van een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand afhankelijk heeft willen maken van de punten die worden toegekend aan een bepaalde procedure in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017) en van de wet van 26 april 2017 « houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft » (hierna : de wet van 26 april 2017).

B.2. De wet van 19 maart 2017 richt een « Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » op bij de Federale Overheidsdienst Justitie (artikel 2). De opbrengsten van het Fonds worden gebruikt ter financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijnsbijstand alsmede van de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand (artikel 3).

B.3.1. Het Fonds wordt gefinancierd met bijdragen die worden geïnd in het kader van gerechtelijke procedures. In artikel 4 van de wet van 19 maart 2017 wordt bepaald in welke zaken de bijdrage verschuldigd is, wie deze dient te betalen en op welke wijze ze wordt geïnd. De wetgever maakt hierbij een onderscheid tussen zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld (artikel 4, § 2), strafzaken (artikel 4, § 3) en zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (artikel 4, § 4).

B.3.2. Voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld, dient in beginsel elke eisende partij voor elke gedingleidende akte een bijdrage te betalen op het ogenblik van de inschrijving op de rol. Zonder betaling van die bijdrage wordt de zaak niet ingeschreven. De verplichting om de bijdrage te betalen gaat evenwel gepaard met een aantal uitzonderingen.

Artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 bepaalt :

« Voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld, is voor elke gedingleidende akte die op een van de rollen bedoeld in de artikelen 711 en 712 van het Gerechtelijk Wetboek wordt ingeschreven, op het ogenblik van die inschrijving, door elke eisende partij, een bijdrage aan het Fonds verschuldigd. Zonder betaling van deze bijdrage wordt de zaak niet ingeschreven.

Geen bijdrage wordt evenwel geïnd van de eisende partij :

1° indien zij juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet;

2° indien zij een vordering inleidt, bedoeld in artikel 68 van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en bedoeld in artikel 53, tweede lid, van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970;

3° indien zij een vordering inleidt, bedoeld in de artikelen 579, 6°, 580, 581 en 582, 1° en 2° van het Gerechtelijk Wetboek betreffende vorderingen ingesteld door of tegen de sociaal verzekerden persoonlijk;

4° indien zij een vordering inleidt, bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek;

5° indien zij in de hoedanigheid van openbaar ministerie een vordering inleidt, bedoeld in artikel 138*bis* Gerechtelijk Wetboek.

Tenzij de in het ongelijk gestelde partij van de juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, vereffent het rechtscollege het bedrag van de bijdrage aan het Fonds in de eindbeslissing die in de kosten verwijst.

De Koning bepaalt de nadere regels voor de invordering van de bijdrage aan het Fonds ».

B.3.3. Voor strafzaken wordt iedere door een strafgerecht veroordeelde verdachte, in verdenkinggestelde, beklaagde, beschuldigde of voor het misdrijf burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, veroordeeld tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds. Wanneer de burgerlijke partij het initiatief tot de rechtstreekse dagvaarding heeft genomen of wanneer een onderzoek is geopend ten gevolge van haar optreden als burgerlijke partij en zij in het ongelijk wordt gesteld, wordt zij veroordeeld tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds. De voormelde personen worden evenwel niet veroordeeld tot de bijdrage indien ze juridische tweedelijnsbijstand genieten.

Artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 bepaalt :

« Behalve indien hij van de juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt iedere door een strafgerecht veroordeelde verdachte, in verdenkinggestelde, beklaagde, beschuldigde of voor het misdrijf burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, veroordeeld tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds.

Behalve indien zij van de juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt de burgerlijke partij, wanneer zij het initiatief tot de rechtstreekse dagvaarding heeft genomen of wanneer een onderzoek is geopend ten gevolge van haar optreden als burgerlijke partij en zij in het ongelijk wordt gesteld, veroordeeld tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds.

Het rechtscollege vereffent het bedrag van de bijdrage aan het Fonds in de eindbeslissing die in de kosten verwijst.

De bijdrage wordt ingevorderd volgens de regels van toepassing op de invordering van de strafrechtelijke geldboeten ».

B.3.4. De wet van 26 april 2017 breidt de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand verder uit tot de procedures voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Overeenkomstig artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017, is elke verzoekende partij voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ook een bijdrage verschuldigd, tenzij zij juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet.

Artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017 bepaalt :

« Voor de Raad van State is voor elk verzoekschrift dat een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, een beroep tot nietigverklaring, een cassatieberoep, een verzoek tot schadevergoeding tot herstel, een administratief kort geding, een verzet, een derdenverzet of een beroep tot herziening inleidt, per verzoekende partij, een bijdrage aan het Fonds verschuldigd.

De inning van de in het eerste lid bedoelde bijdrage is aan dezelfde regels onderworpen als deze voor de inning van de in artikel 30, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bedoelde rechten.

Voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is voor elke zaak die op de rol wordt ingeschreven, per verzoekende partij, een bijdrage aan het Fonds verschuldigd.

Voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is de partij die de juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, geen bijdrage aan het Fonds verschuldigd.

De Koning bepaalt de nadere regels voor de invordering van de bijdrage aan het Fonds ».

B.4. De wetgever heeft de bijdrage aan het Fonds vastgesteld op twintig euro. Dat bedrag wordt geïndexeerd overeenkomstig artikel 5 van de wet van 19 maart 2017, dat bepaalt :

« § 1. De bijdrage bedoeld in artikel 4 bedraagt 20 euro.

§ 2. De bijdrage bedoeld in paragraaf 1 is gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand die voorafgaat aan de inwerkingtreding van deze bepaling. Telkens als het indexcijfer met tien punten stijgt of daalt, wordt de bijdrage met tien procent vermeerderd of verminderd ».

*Ten gronde**Wat betreft de bijdrageverplichting aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand*

B.5. Het eerste onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door de wetten van 19 maart 2017 en van 26 april 2017, van artikel 13 van de Grondwet, 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, doordat de bijdrage van twintig euro aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor de rechtzoekenden een onevenredige belemmering zou vormen van de toegang tot de rechter, rekening houdend met reeds bestaande financiële drempels.

B.6.1. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Het recht op toegang tot de rechter wordt eveneens gewaarborgd bij de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.6.2. De bestreden wetten hebben niet als doel het recht van de Europese Unie ten uitvoer te leggen. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan evenwel toepassing vinden in procedures waar de bestreden bijdrage verschuldigd is.

B.6.3. Het recht op toegang tot de rechter 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 het recht om in rechte op te treden als op het recht om zich te verdedigen.

B.6.4. 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 dus 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.7.1. De forfaitaire bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand beoogt de juridische tweedelijnsbijstand bijkomend te financieren, in het bijzonder gelet op de aanhoudende stijging van het aantal dossiers (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1851/001, p. 3; *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/006, p. 8). Zoals is bepaald in artikel 3 van de wet van 19 maart 2017, worden de opbrengsten van het Fonds gebruikt ter financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijnsbijstand alsmede de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.

De doeltreffendheid van de juridische tweedelijnsbijstand is een legitiem doel, dat tegemoetkomt aan de verplichting van de wetgever, opgenomen in artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet, om de juridische bijstand te waarborgen voor diegenen die anders hun fundamenteel recht op toegang tot de rechter niet zouden kunnen uitoefenen.

B.7.2. De bestreden forfaitaire bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand is vastgesteld op twintig euro, onverminderd indexering (artikel 5 van de wet van 19 maart 2017).

B.7.3. De verplichting om de bijdrage te betalen gaat evenwel gepaard met uitzonderingen. In zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld en in de procedures voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan de bijdrage nooit verschuldigd zijn door personen die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand genieten. In strafzaken kan de bijdrage evenmin worden opgelegd aan personen die juridische tweedelijnsbijstand genieten.

De toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en tot de rechtsbijstand wordt toegekend aan de aanvrager die niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen om de diensten van zijn advocaat en om de gerechtskosten te betalen. Door die personen van de bestreden bijdrage vrij te stellen, heeft de wetgever aldus het recht op toegang tot de rechter willen vrijwaren voor de mindervermogenden.

Voorts voorziet artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 nog in een uitzondering op de bijdrageplicht voor sommige categorieën van personen die geacht worden zich in een kwetsbare positie te bevinden.

B.7.4. Voor de andere rechtzoekenden kunnen dergelijke kosten niet worden geacht op zichzelf een onoverkomelijk obstakel te vormen voor de toegang tot de rechter. Het feit dat de bijdrage mogelijkwijs een stijging van de kosten van een gerechtelijke procedure met zich meebrengt, is niet van dien aard dat het recht op toegang tot de rechter zou worden aangetast.

B.7.5. Hoewel de kosten verbonden aan de toepassing van de bestreden wetten op zich niet de oorzaak zijn van de door de verzoekende partijen aangevoerde aantasting van het recht op toegang tot de rechter, hebben zij niettemin tot gevolg de financiële last verbonden aan de uitoefening van dat recht te verzwaren. De wetgever dient bijgevolg, wanneer hij een dergelijke maatregel aanneemt, rekening te houden met de andere maatregelen die de kosten van de gerechtelijke procedures verzwaren. Hij zal ook, wanneer hij andere maatregelen neemt die de kosten van de gerechtelijke procedures kunnen verzwaren, rekening moeten houden met het gecumuleerde effect van dergelijke maatregelen. Hij dient immers erover te waken het recht op toegang tot de rechtscolleges voor bepaalde rechtzoekenden niet op zodanige wijze te beperken dat dat recht daardoor in zijn essentie wordt aangetast. Het bestaan van een dergelijke aantasting moet worden beoordeeld in het licht van alle maatregelen die de kosten van de gerechtelijke procedures kunnen verzwaren.

B.8. Het tweede onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden wetten, van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, doordat de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand enkel wordt gedragen door de rechtzoekenden en niet door alle belastingplichtigen.

B.9.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 172 van de Grondwet is een bijzondere toepassing van dat beginsel in fiscale zaken.

B.9.2. De verplichte forfaitaire bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand die wordt geïnd in het kader van gerechtelijke procedures is een heffing met een algemene draagwijdte, die gezagshalve door de overheid wordt opgelegd om een uitgave van algemeen nut te dekken. Zij dient derhalve te worden beschouwd als een belasting in de zin van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Het gegeven dat de opbrengst van de heffing voor een specifieke beleidsuitgave wordt aangewend en daartoe in een afzonderlijk fonds wordt gestort, zoals bepaald in artikel 3 van de wet van 19 maart 2017, ontnemt niet haar karakter van belasting in de zin van voormelde grondwetsbepalingen (zie RvSt, advies nr. 60.429/3 van 15 december 2016, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/008, pp. 6-7).

B.9.3. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.10. Bij het bepalen van zijn beleid in fiscale zaken beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Dat is met name het geval wanneer hij bepaalt wie de belastingplichtigen zijn. Het Hof vermag, in die aangelegenheid, de beleidskeuzen van de wetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij zonder redelijke verantwoording zouden zijn.

B.11.1. In de parlementaire voorbereiding wordt de keuze om de forfaitaire bijdrage te innen in het kader van gerechtelijke procedures en om deze ten laste te leggen van de rechtzoekenden verantwoord doordat « elke gebruiker van de openbare dienst van de rechtspraak baat heeft bij een goede juridische tweedelijnsbijstand » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/006, p. 9).

B.11.2. Met de forfaitaire bijdrage van twintig euro voor personen die betrokken zijn in gerechtelijke procedures, beoogt de wetgever, om, in overeenstemming met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, de juridische bijstand te waarborgen voor diegenen die anders hun fundamenteel recht op toegang tot de rechter niet zouden kunnen uitoefenen. Dat doel kan verantwoord worden dat de bijdrage wordt opgelegd aan de rechtzoekenden die geacht worden over de nodige financiële draagkracht beschikken.

B.12.1. Uit het voorgaande volgt dat de keuze van de wetgever om het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand te financieren met een beperkte forfaitaire bijdrage die wordt geïnd in het kader van gerechtelijke procedures, het recht op toegang tot de rechter niet aantast en niet zonder redelijke verantwoording is in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.12.2. Het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel zijn niet gegrond.

B.13.1. In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen in het vierde onderdeel van het enige middel aan dat het gegeven dat de bijdrage aan het Fonds verschuldigd is per eisende of verzoekende partij voor elke inleidende akte in zaken die volgens de burgerlijke en de administratieve rechtspleging worden behandeld, niet berust op een adequaat criterium en onevenredige gevolgen kan hebben.

B.13.2. Het gegeven dat in beginsel elke eisende of verzoekende partij voor elke gedinginleidende akte in zaken die volgens de burgerlijke of de administratieve rechtspleging worden behandeld, de forfaitaire bijdrage van twintig euro aan het Fonds dient te betalen, is objectief en pertinent in het licht van de doelstelling die is vermeld in B.11.1, om die bijdrage op te leggen aan elke gebruiker van de openbare dienst van de rechtspraak.

Evenwel, gecombineerd met het gegeven dat de rechter dit bedrag vereffent in de eindbeslissing die in de kosten verwijst, hebben de bestreden bepalingen tot gevolg dat de in het ongelijk gestelde partij, wanneer zij geen juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, de betaling opgelegd kan krijgen van een forfaitaire bijdrage die heel wat hoger is dan het door de wetgever vastgelegde bedrag van twintig euro. Indien verscheidene eisers of verzoekers de vordering instellen tegen een enkele verweerder en indien die laatste in het ongelijk wordt gesteld, kan het bedrag van de bijdrage van twintig euro, vermenigvuldigd met het aantal eisers of verzoekers, immers te zijnen laste worden gelegd, zonder dat enig maximumbedrag wordt vastgelegd.

B.13.3. De bestreden bepalingen hebben aldus tot gevolg dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.14. Het vierde onderdeel van het enige middel is gegrond. In artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 19 maart 2017 dienen de woorden « door elke eisende partij » en in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van dezelfde wet, zoals het is ingevoerd door artikel 2 van de wet van 26 april 2017, dienen de woorden « per verzoekende partij » te worden vernietigd.

Wat betreft de procedures die van rolrechten zijn vrijgesteld of die eenmalige rolrechten genieten

B.15. Het derde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door de wetten van 19 maart 2017 en van 26 april 2017, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in zoverre de bijdrageverplichting ook geldt in procedures die van rolrechten zijn vrijgesteld.

B.16.1. Aan het opleggen van rolrechten, enerzijds, en het opleggen van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, anderzijds, liggen verschillende procedurele beleidskeuzes ten gronde.

Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.16.2. De bestreden wetten brengen, zoals is vermeld in B.7, geen onevenredige beperking met zich mee van het recht op toegang tot de rechter van de personen die de forfaitaire bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand verschuldigd zijn.

B.17. Het derde onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

B.18.1. Het vijfde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door de wetten van 19 maart 2017 en van 26 april 2017, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in zoverre de forfaitaire bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand telkens verschuldigd is door elke eisende partij voor elke gedinginleidende akte voor de familierechtbank, terwijl bij een permanente saisine van die rechtbank rolrechten slechts eenmaal verschuldigd waren overeenkomstig artikel 269² van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, zoals vervangen bij artikel 4 van de wet van 28 april 2015 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen ». Die laatstgenoemde bepaling is vernietigd bij het arrest nr. 13/2017 van 9 februari 2017. Het Hof heeft evenwel tot 31 augustus 2017 de gevolgen gehandhaafd van de vernietigde bepaling ten aanzien van de vorderingen die bij een rechtscollège zijn ingesteld tot die datum.

B.18.2. Met toepassing van artikel 269¹, vijfde lid, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, zoals dat lid is ingevoegd bij artikel 2, c), van de wet van 14 oktober 2018 « tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen », is een eenmalig rolrecht verschuldigd in geval van aanhangigmaking bij de familierechtbank van een zaak die wordt geacht spoedeisend te zijn zoals bedoeld in artikel 1253^{ter}/7 van het Gerechtelijk Wetboek, wanneer de nieuwe aanhangigmaking bij die rechtbank het wijzigen van een vordering waarover zij zich reeds heeft uitgesproken, of van een vordering betreffende de uitoefening van het ouderlijk gezag waarover de jeugdrechtbank zich reeds heeft uitgesproken, tot doel heeft.

B.18.3. Zoals is vermeld in de memorie van toelichting met betrekking tot die bepaling, gaat het om een « stelsel eigen aan de voortdurende aanhangigheid bij de familierechtbank » dat slechts van toepassing is wanneer er een « voldoende band bestaat tussen de oorspronkelijke vordering en de nieuwe vordering waardoor de familierechtbank opnieuw wordt gevat op basis van het bestaan van nieuwe elementen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2569/001, pp. 11-12).

B.19.1. Het mechanisme van de blijvende saisine van de familierechtbank heeft tot gevolg dat de zaak ingeschreven blijft op de rol van de rechtbank, zelfs na een eindvonnis, zodat zij opnieuw kennis ervan kan nemen wanneer de situatie is geëvolueerd. De rechtbank kan aldus ertoe worden gebracht haar oorspronkelijke beslissing te wijzigen zonder dat de zaak met een nieuwe gedinginleidende akte bij haar aanhangig is gemaakt.

B.19.2. Aangezien de bestreden bijdrage « voor elke gedinginleidende akte » verschuldigd is op het ogenblik van de inschrijving ervan op de rol, is zij niet verschuldigd voor elke nieuwe vordering die bij de familierechtbank wordt ingesteld in het kader van een zaak die bij haar permanent aanhangig is gemaakt, vermits de zaak slechts het voorwerp uitmaakt van een enkele « gedinginleidende akte », bij de inschrijving ervan op de rol, waarbij de latere vorderingen geen « gedinginleidende akten » zijn.

B.20. Onder voorbehoud van de in B.19.2 vermelde interpretatie is het vijfde onderdeel van het enige middel niet gegrond.

Wat betreft het toepassingsgebied van artikel 4 van de wet van 19 maart 2017

B.21. Het zesde onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending, door de wetten van 19 maart 2017 en van 26 april 2017, van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bijdrage enkel verschuldigd is in procedures bedoeld in artikel 4 van de wet van 19 maart 2017, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017. In het bijzonder achten de verzoekende partijen het niet verantwoord dat de bijdrage aan het Fonds niet verschuldigd is in zaken die het voorwerp uitmaken van andere procedures, zoals de bemiddeling in burgerlijke zaken en de opschorting van de uitspraak, de minnelijke schikking of het verval van de strafvordering door de uitvoering van de maatregelen en de naleving van de voorwaarden in strafzaken. Evenmin zou het verantwoord zijn dat de bijdrageverplichting enkel geldt voor partijen die een procedure instellen voor de Raad van State of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en niet voor de andere, al dan niet federale, administratieve rechtscolleges.

B.22. Zoals is vermeld in B.10, beschikt de wetgever bij het bepalen van zijn beleid in fiscale zaken over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag, in die aangelegenheid, de beleidskeuzen van de wetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij zonder redelijke verantwoording zouden zijn.

B.23.1. Voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld, heeft de wetgever ervoor gekozen de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand afhankelijk te maken van het bestaan van een gedinginleidende akte bij het betrokken rechtscollege.

B.23.2. Het vermeende verschil in behandeling steunt aldus op een objectief criterium, zijnde de gedinginleidende akte. Het criterium van onderscheid is ook pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever om de juridische tweedelijnsbijstand bijkomend te financieren door een forfaitaire bijdrage van twintig euro van personen die betrokken zijn in gerechtelijke procedures.

B.23.3. Aldus is het niet zonder redelijke verantwoording dat een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand overeenkomstig artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 enkel verschuldigd is naar aanleiding van de inleiding van de zaak bij de rechter.

Voorts dient erop te worden gewezen dat in het kader van een gerechtelijke bemiddeling, er reeds een bijdrage is betaald naar aanleiding van de inleiding van de zaak bij de rechter. Bij een rolzetting van de homologatie van een bemiddelingsakkoord in het kader van een vrijwillige bemiddeling, zal er eveneens een bijdrage verschuldigd zijn door elke eisende partij.

B.24.1. In strafzaken is een bijdrage aan het Fonds verschuldigd, behalve indien de betrokkene van juridische tweedelijnsbijstand geniet, door iedere door een strafgerecht veroordeelde verdachte, inverdenkinggestelde, beklaagde, beschuldigde of voor het misdrijf burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, evenals door de burgerlijke partij wanneer zij het initiatief tot de rechtstreekse dagvaarding heeft genomen of wanneer een onderzoek is geopend ten gevolge van haar optreden als burgerlijke partij en zij in het ongelijk wordt gesteld.

B.24.2. Artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 zou volgens de verzoekende partijen een niet-verantwoord verschil in behandeling doen ontstaan tussen de personen die in strafzaken wel een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand dienen te betalen, enerzijds, en, personen ten aanzien van wie de strafvordering vervalt overeenkomstig de artikelen 216*bis* of 216*ter* van het Wetboek van strafvordering of van wie de uitspraak van de veroordeling wordt opgeschort, overeenkomstig artikel 3 van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie », anderzijds.

B.24.3. In tegenstelling tot de zaken die volgens de burgerlijke of administratieve rechtspleging worden behandeld, gebeurt de heffing van de bestreden bijdrage in strafzaken pas aan het einde van de procedure, bij de uitspraak ten gronde. De bijdrage is overigens slechts verschuldigd bij een veroordeling.

B.24.4. In het geval van een verval van de strafvordering door betaling van een geldsom, overeenkomstig artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering, of door de uitvoering van de maatregelen en de naleving van de voorwaarden, overeenkomstig artikel 216*ter* van het Wetboek van strafvordering, wordt de zaak buitengerechtelijk afgehandeld.

B.24.5. Bij de opschorting van de uitspraak van de veroordeling, overeenkomstig artikel 3 van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie », beslist de rechter enkel over de bewezenverklaring van de feiten en wordt er geen strafrechtelijke veroordeling uitgesproken.

Nochtans, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen stellen, zal in dergelijke gevallen evenzeer een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand verschuldigd zijn, aangezien de betrokkene wordt veroordeeld in de gerechtskosten krachtens artikel 6 van de wet van 29 juni 1964.

Hieruit vloeit voort dat het door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling niet bestaat.

B.25.1. Ten slotte zou artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017, volgens de verzoekende partijen een niet-verantwoord verschil in behandeling teweegbrengen, doordat elke verzoekende partij voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand verschuldigd is, tenzij zij juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, terwijl een dergelijke bijdrageverplichting niet geldt voor andere administratieve rechtscolleges.

B.25.2. In haar advies bij het wetsvoorstel dat tot de bestreden wet heeft geleid, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de beperking van de bijdrageverplichting tot procedures voor de Raad van State en voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen opgemerkt :

« De in het geamendeerde wetsvoorstel bedoelde betaling vindt in het bestuurlijke procesrecht enkel toepassing ‘ in de zaken voor de Raad van State en de Raad voor [V]reemdelingenbetwistingen ’. Dat doet de vraag rijzen naar de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van het onderscheid dat voortvloeit uit de niet-toepasselijkheid van de verplichting tot betaling op andere bestuurlijke rechtscolleges, zoals het Mededingingscollege van de Belgische Mededingingsautoriteit of de kamers van eerste aanleg en van beroep bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering. Zo de wetgever van oordeel is dat het genoemde onderscheid de grondwettigheidstoets kan doorstaan, verdient het aanbeveling de verantwoording voor het zo-even genoemde onderscheid in de loop van de parlementaire behandeling te expliciteren. Bij gebreke van zulk een verantwoording kan de voorgestelde regeling slechts worden tot stand gebracht zo het toepassingsgebied wordt verruimd tot (de) andere bestuurlijke rechtscolleges.

Wat voorafgaat geldt in beginsel ook voor de bestuurlijke rechtscolleges die door de gemeenschappen en de gewesten zijn georganiseerd met toepassing van de impliciete bevoegdheden. De federale overheid is immers eveneens principieel bevoegd om de juridische tweedelijnsbijstand te regelen voor die rechtscolleges, met inbegrip van de financiering ervan en derhalve de in het geamendeerde wetsvoorstel bedoelde bijdrage. De uitsluiting van die bestuurlijke rechtscolleges dient derhalve eveneens te worden verantwoord. Bij gebreke van zulk een verantwoording kan de voorgestelde regeling slechts worden tot stand gebracht zo het toepassingsgebied eveneens wordt verruimd tot (de) bestuurlijke rechtscolleges van de gemeenschappen en de gewesten. De federale wetgever zal zich in dat geval evenwel moeten beperken tot het regelen van de bijdrageverplichting en de hoogte ervan. Hij mag zich niet inmengen in de rechtspleging voor die colleges, bijvoorbeeld door de bijdrage op te vatten als een ontvankelijkheidsvereiste of als deel uitmakende van de gerechtskosten » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/008, pp. 8-9).

B.25.3. Ingevolge die opmerkingen vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« De verplichting tot betaling van de bijdrage wordt in administratiefrechtelijke procedures beperkt tot procedures voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Voor deze federale administratieve rechtscolleges die zijn samengesteld uit beroepsrechters zijn de procedures in principe nu al niet kosteloos; het zijn de enige procedures voor een administratief rechtscollege waarvoor rolrechten wordt geïnd. Indieners kiezen er uitdrukkelijk voor om administratieve procedures die op heden voor alle rechtsonderhorigen kosteloos zijn ook kosteloos te houden in de toekomst.

In de procedures voor Raad van State en Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft de bijstand van minvermogene partijen door een advocaat verder ook een wezenlijke invloed op de kwaliteit en het efficiënt verloop van de procedure, onder meer door het schriftelijk karakter ervan en bijgevolg onder meer ook door het belang van door de advocaat opgestelde procedurestukken.

Bovendien voorziet de nomenclatuur van de juridische tweedelijnsbijstand voor deze procedures een puntenaantal dat vergelijkbaar is met het aantal punten dat wordt toegekend voor een procedure voor een gewone rechtbank (gemiddeld 7 à 10 punten), terwijl voor de overige administratiefrechtelijke procedures slechts 3 punten per procedure worden toegekend.

De procedures voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vertegenwoordigen ook een aanzienlijk aandeel van het jaarlijks totaalbudget van de juridische tweedelijnsbijstand (ongeveer 12,5 %), daar waar de andere procedures voor administratieve rechtscolleges een verwaarloosbaar aandeel vertegenwoordigen (minder dan 1 %), waardoor de kosten om in deze laatste procedures een bijdrage te innen of in te vorderen té hoog zouden oplopen in verhouding tot het inbare of invorderbare totaalbedrag voor het begrotingsfonds » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/009, p. 13).

B.25.4. De bestreden bijdrage beoogt de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand. De wetgever kon bijgevolg rekening houden met het respectieve aandeel in de kosten voor die bijstand van de procedures voor de Raad van State en voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, enerzijds, en voor de andere administratieve rechtscolleges, anderzijds. Hij kon ook het gegeven in aanmerking nemen dat de organisatorische kosten die het innen van de bijdrage met zich brengt, in verhouding moeten staan met de opbrengst ervan.

Uit het voorgaande volgt dat het niet zonder redelijke verantwoording is dat de bijdrageverplichting in het kader van de toegang tot de administratieve rechtscolleges enkel geldt voor de procedures voor de Raad van State en voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

B.26. Het zesde onderdeel van het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

1. vernietigt :

- in artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » de woorden « door elke eisende partij »;

- in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van dezelfde wet, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017 « houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft » de woorden « per verzoekende partij »;

2. onder voorbehoud van de in B.19.2 vermelde interpretatie, verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 februari 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

F. Daoût