

Rolnummers 6801 en 6802
Arrest nr. 38/2020 van 12 maart 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 4 van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand », gesteld door het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Antwerpen, en door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij arrest van 20 december 2017, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 december 2017, heeft het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Antwerpen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4 wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang met 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 in zoverre het een financiële drempel oplegt bij het aanvechten van een vonnis of beschikking anders dan een beschikking van toelaatbaarheid voor een persoon die in collectieve schuldenregeling zit wegens een overmatige schuldenlast waardoor de toegang tot het gerecht voor deze persoon bemoeilijkt wordt terwijl de persoon die een verzoekschrift neerlegt om toegelaten te worden tot de collectieve schuldenregeling wegens overmatige schuldenlast (in de zin van artikel 1675/4 Ger.W.) deze bijdrage niet moet betalen en ook de vorderingen van de sociaal verzekerde bedoeld in de artikelen 579, 6°, 580, 581 en 582, 1° en 2° van het Gerechtelijk Wetboek vrijgesteld worden van betaling van deze bijdrage ? ».

b. Bij arrest van 18 december 2017, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 december 2017, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schenden de art. 4 § 2 en 7 van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand,

- meer bepaald de § 2 eerste lid, dat bij elke rolzetting een bijdrageplicht oplegt,
- tweede lid, 4°, dat voorziet in een vrijstelling bij een vordering op grond van art. 1675/4 Ger. W. in samenhang met
- art. 7, dat voorziet in de vereffening als procedurekost,
- in samenhang met art. 1017 Ger. W. dat deze kosten ten laste legt van de in het ongelijk gestelde partij,

rekening houdend met art. 1675/14 § 2 Ger. W. dat voorziet in de blijvende saisine van de arbeidsrechtbank,

de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,

doordat in graad van eerste aanleg geen bijdrage verschuldigd is en moet worden vereffend bij een tussentijdse gebeurtenis, die een ingrijpen van de schuldbemiddelingsrechter noodzakelijk maakt,

terwijl in graad van hoger beroep door de appellant deze bijdrage wel verschuldigd is, indien hij m.b.t. dezelfde vraag omwille van een gewijzigde situatie een hervorming van het vonnis van de eerste rechter beoogt en deze bijdrage dient vereffend te worden op basis van wie in het gelijk gesteld is, terwijl in een collectieve schuldenregeling de voortgang van de procedure beoordeeld wordt en de wederpartij bij een voldoening aan de vraag van appellant daarom nog niet in het ongelijk gestelde partij is ?

Schenden de art. 4 en 7 van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand de artikelen 10, 11, 13 en 23 van de Grondwet, in samenhang met 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 in zoverre ze de toegang tot de rechter beperken door een bovenmatige financiële drempel in te voeren voor een schuldenaar, die beroep aantekent in een procedure van collectieve schuldenregeling, niettegenstaande hij een overmatige schuldenlast heeft en de bijdrage dient te financieren vanuit een minimaal leefgeld en deze bijdrage niet in de eindbeslissing kan worden vereffend zonder hem opnieuw in zijn vermogen te raken, terwijl er in de gevallen vermeld in art. 4 § 2, 2° tot 4° geen bijdrage verschuldigd is ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6801 en 6802 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Maes, advocaat bij de balie te Brussel, en Mr. M. Deneff, advocaat bij de balie te Leuven, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 29 januari 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad 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 12 februari 2020 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 12 februari 2020 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. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

De zaak nr. 6801

T. E.F. diende in 2015 bij de Arbeidsrechtbank te Antwerpen een verzoek in tot het verkrijgen van een collectieve schuldenregeling. Bij vonnis van 10 oktober 2016 homologeerde de Arbeidsrechtbank de voorlopige minnelijke aanzuiveringsregeling opgesteld door de schuldbemiddelaar voor de duur van één jaar. Op 19 juni 2017 legde de schuldbemiddelaar een verzoek tot herroeping neer bij de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, doordat er sedert juni 2016 geen inkomsten meer werden ontvangen op de schuldbemiddelingsrekening. Bij vonnis van 9 oktober 2017 werd de collectieve schuldenregeling van T. E.F. herroepen met toepassing van artikel 1675/15, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek.

Tegen dat vonnis heeft T. E.F. op 7 november 2017 hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Het Arbeidshof te Antwerpen, verwijzende rechter in de onderhavige zaak, is van oordeel dat de herroeping van de collectieve schuldenregeling nog niet kan worden uitgesproken en zendt de zaak terug naar de Arbeidsrechtbank voor het voortzetten van de collectieve schuldenregeling met dezelfde schuldbemiddelaar.

In verband met de gerechtskosten heeft T. E.F. ter zitting van 12 december 2017 opgemerkt dat hij twintig euro moest betalen aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en dit ongepast en ongrondwettig acht in het kader van de collectieve schuldenregeling. Een dergelijke bijdrage beperkt immers ernstig de toegang tot het Arbeidshof voor personen die nauwelijks financiële middelen hebben. T. E.F. wenst dat die bijdrage wordt teruggestort, temeer daar T. E.F. in het gelijk wordt gesteld.

De verwijzende rechter stelt vast dat in een vrijstelling van die bijdrage is voorzien voor personen die overeenkomstig artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek verzoeken om toegelaten te worden tot de collectieve schuldenregeling, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Elke schuldenaar in de collectieve schuldenregeling die hoger beroep wil aantekenen tegen een vonnis of beschikking die geen betrekking heeft op de toelaatbaarheid, moet evenwel een bijdrage van twintig euro betalen opdat de zaak op de rol wordt gebracht. De schuldenaar kan die bijdrage niet terugvorderen van de andere partijen in het geding of van de schuldbemiddelaar, aangezien zij niet kunnen worden beschouwd als in het ongelijk gestelde partijen.

Weliswaar zullen schuldenaren in de collectieve schuldenregeling in bepaalde gevallen rechtsbijstand of juridische bijstand kunnen genieten. In de onderhavige zaak stelt de verwijzende rechter echter vast dat de schuldenaar op het ogenblik van het indienen van het hoger beroep geen rechtsbijstand geniet, aangezien zijn inkomen hoger is dan de wettelijke norm. Door het instellen van een nieuwe financiële drempel kan de in het geding zijnde bepaling strijdig zijn met artikel 23 van de Grondwet, dat een *standstill*-verplichting inhoudt, temeer daar de bijdrage een nieuwe financiële drempel invoert, die boven op een aantal andere maatregelen komt. De in het geding zijnde bijdrage kan daarnaast het recht op toegang tot een rechter bemoeilijken voor mensen die beperkte financiële middelen hebben, waardoor de artikelen 10, 11 en 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, mogelijk worden geschonden.

Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat personen die ernstige financiële problemen hebben en die hoger beroep willen aantekenen tegen een beslissing inzake hun collectieve schuldenregeling die geen betrekking heeft op de toelaatbaarheid, anders worden behandeld dan personen die een verzoekschrift neerleggen om toegelaten te worden tot de collectieve schuldenregeling. Ook personen die een vordering inleiden als sociaal verzekerde bedoeld in de artikelen 579, 6°, 580, 581 en 582, 1° en 2°, van het Gerechtelijk Wetboek zijn vrijgesteld van betaling van die bijdrage. Hierdoor worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet mogelijk geschonden.

Alvorens recht te spreken over de verwijzing van de partijen in de kosten, acht de verwijzende rechter in de zaak nr. 6801 het onontbeerlijk om de voorliggende vraag aan het Hof te stellen.

De zaak nr. 6802

De Nederlandstalige Arbeidsrechtbank te Brussel heeft bij vonnis van 31 mei 2017 besloten tot de herroeping van de collectieve schuldenregeling van N. P.K., die hiertegen hoger beroep heeft ingesteld op 5 juli 2017. Het Arbeidshof te Brussel, verwijzende rechter in de onderhavige zaak, stelt vast dat N. P.K. onvoldoende inspanningen heeft gedaan om inkomsten te verhogen en schulden te betalen en desinteresse vertoonde in de collectieve schuldenregeling. Niettemin acht het Arbeidshof de voorzetting van de collectieve schuldenregeling aangewezen.

Voorts stelt de verwijzende rechter vast dat N. P.K. twintig euro betaalde overeenkomstig artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017), aangezien anders de zaak niet op de rol van het Arbeidshof kon worden ingeschreven. Uit artikel 7 van de voornoemde wet volgt dat de bijdrage behoort tot de gerechtskosten. De vereffening van de uitgaven en kosten gebeurt overeenkomstig artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek, op grond van wie in het gelijk of ongelijk werd gesteld.

Het Arbeidshof merkt op dat de in het geding zijnde regeling werd aangepast ingevolge kritische bedenkingen van de Raad van State. Hierbij werd evenwel eraan voorbijgegaan dat de procedure voor collectieve schuldenregeling verloopt volgens de burgerlijke rechtspleging, maar geen in het gelijk of ongelijk gestelde partij kent. De aanzuiveringsregeling strekt ertoe de financiële toestand van de schuldenaar te herstellen om in de mate van het mogelijke zijn schulden te betalen en tegelijkertijd te waarborgen dat hij en zijn gezin een menswaardig leven kunnen leiden. De schuldbemiddelaar die door de rechter wordt aangesteld, is een gerechtelijk mandataris die onafhankelijk en onpartijdig moet zijn tegenover de betrokken partijen. N. P.K. kan dan ook niet worden beschouwd als een in het gelijk gestelde partij. Evenmin zijn de schuldbemiddelaar of de schuldeisers in het ongelijk gestelde partijen.

Gelijkaardige moeilijkheden kunnen zich volgens het Arbeidshof voordoen bij andere beroepsprocedures in het kader van de collectieve schuldenregeling of wanneer de schuldbemiddelaar in beroep zou willen gaan tegen een weigering van herroeping door de arbeidsrechtbank.

Het Arbeidshof is van oordeel dat er mogelijk sprake is van een ongelijkheid van behandeling tussen schuldenaars in het kader van een collectieve schuldenregeling die zich bevinden in graad van eerste aanleg en de blijvende saisine van de arbeidsrechtbank kunnen genieten, enerzijds, en zij die zich bevinden in graad van hoger beroep en een bijdrage moeten storten wegens de nieuwe rolzetting, anderzijds. Tevens stelt zich de vraag of het stelsel van de bijdrage niet een bovenmatige drempel van toegang tot de rechter met zich meebrengt, in het bijzonder voor schuldenaars in collectieve schuldenregeling. Het Arbeidshof vraagt zich ook af of de vrijstellingen voldoende evenwicht bieden tussen de situatie van een schuldenaar in collectieve schuldenregeling, enerzijds, en die van de personen die bijvoorbeeld worden vrijgesteld op grond van artikel 4, § 2, 2° en 3°, van de wet van 19 maart 2017, anderzijds.

Alvorens recht te spreken over de vereffening van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, acht de verwijzende rechter in de zaak nr. 6802 het onontbeerlijk om de voorliggende vragen aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad is van oordeel dat de prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord. Wat betreft de toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan artikel 23 van de Grondwet, merkt de Ministerraad vooreerst op dat een dergelijke toetsing niet nuttig is voor het beslechten van het bodemgeschil. Aangezien de appellanten in de bodemgeschillen geen juridische bijstand genoten, is hun recht op juridische bijstand niet door de in het geding zijnde bepalingen verminderd. Een en ander geldt des te meer aangezien de appellanten in de bodemgeschillen juridische tweedelijnsbijstand hadden kunnen aanvragen, waarbij rekening wordt gehouden met de lasten die voortvloeien uit een buitengewone schuldenlast.

A.1.2. Indien het Hof van oordeel is dat een dergelijke toetsing wel nuttig is om het bodemgeschil te beslechten, benadrukt de Ministerraad dat de in het geding zijnde bepalingen de *standstill*-verplichting van het recht op juridische bijstand bedoeld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet niet schenden. De bijdrage aan het Begrotingsfonds wordt immers niet geïnd van eisers die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand genieten. Het Hof heeft bij zijn arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012 reeds geoordeeld dat het opleggen van een rolrecht alvorens de zaak op de rol wordt ingeschreven, geen vermindering van de bescherming van de rechtzoekenden inhoudt, indien niet wordt geraakt aan de mogelijkheid om een beroep te doen op de juridische tweedelijnsbijstand. In ieder geval kan de beperkte bijdrage van twintig euro niet worden beschouwd als een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau. Bovendien rechtvaardigen redenen van algemeen belang de beperkte vermindering. Elke rechtzoekende heeft immers baat bij een goede juridische tweedelijnsbijstand.

A.2.1. De Ministerraad stelt dat de in het geding zijnde bepaling evenmin een inbreuk vormt op het recht op toegang tot de rechter. Uit de vaste rechtspraak van het Hof vloeit voort dat het recht op toegang tot de rechter het voorwerp kan uitmaken van financiële beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. Zij moeten redelijk evenredig zijn met het gewettigd doel dat zij nastreven. De reglementering moet de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag geen beperkingen opleveren die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen.

A.2.2. De Ministerraad wijst erop dat de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand beperkt is en geen afbreuk doet aan de essentie zelf van het recht op toegang tot de rechter. De bijdrage bedraagt slechts twintig euro, wat evenredig is met het gewettigde doel van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017). De voormelde wet streeft de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling na. Het opleggen van die geringe bijdrage levert geen beperkingen op die de rechtzoekende verhinderen de inhoud van zijn geschil voor de bevoegde rechter te brengen. Dit wordt ook bevestigd door het gegeven dat beide appellanten hoger beroep hebben ingesteld. Bovendien zijn de appellanten in de bodemgeschillen zelf directe begunstigen van de wet. Zij konden een beroep doen op de juridische tweedelijnsbijstand. De vernietiging van het vonnis houdende de herroeping van de collectieve schuldenregeling laat overigens toe dat de arbeidsrechtbank opnieuw zal oordelen over hun recht op volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand.

A.3.1. Voorts is de Ministerraad van oordeel dat de in het geding zijnde bepalingen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet schenden. Personen die een verzoekschrift neerleggen om tot de collectieve schuldenregeling wegens overmatige schuldenlast te worden toegelaten, enerzijds, en personen die in collectieve schuldenregeling zitten wegens een overmatige schuldenlast die een vonnis of beschikking anders dan een beschikking van toelaatbaarheid aanvechten, anderzijds, bevinden zich immers niet in een vergelijkbare situatie. Hoe dan ook acht de Ministerraad het verschil in behandeling redelijk verantwoord. De wet van 19 maart 2017 beoogt immers een zo ruim mogelijke toepassing. De persoon die een vordering tot toelating tot de collectieve schuldenregeling instelt, wordt van de betaling van de bijdrage tot het Begrotingsfonds vrijgesteld omdat de rechter, wanneer hij de collectieve schuldenregeling toelaat, over de toekenning van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand uitspraak doet. Dit is evenwel niet het geval wanneer een rechter dient te oordelen over de herroeping van een collectieve schuldenregeling. Overigens bevindt de appellant zich door de herroeping niet langer in de bevoorrechte situatie van collectieve schuldenregeling en heeft hij ernstige feiten begaan.

A.3.2. Evenmin is de situatie van de appellanten in de bodemgeschillen vergelijkbaar met geschillen in verband met de socialezekerheidsuitkeringen, aangezien de bijdrage van sociaal verzekerden zal worden gedragen door de overheid of de instelling overeenkomstig artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Dit geldt eveneens voor personen die een vordering inleiden inzake arbeidsongevallen of beroepsziekten, aangezien die vergoeding wordt betaald door de verzekeringsonderneming. Om die reden kunnen zij een vrijstelling van de verplichting tot voorfinanciering genieten.

A.3.3. Personen met een overmatige schuldenlast die geconfronteerd worden met een gewijzigde situatie, al naargelang zij een ingrijpen van de arbeidsrechtbank beogen dan wel een vernietiging van het vonnis van eerste aanleg, bevinden zich evenzeer in een fundamenteel verschillende situatie. De ernstige tekortkomingen die aan de herroeping ten grondslag liggen, verantwoordt dat een appellant niet wordt vrijgesteld van de bijdrage aan het Begrotingsfonds op het moment dat hij hoger beroep instelt tegen een vonnis houdende de herroeping van de collectieve schuldenregeling.

A.3.4. Tot slot meent de Ministerraad dat er geen onverantwoord verschil in behandeling is tussen de eiser die in het gelijk wordt gesteld en de appellant waarvan de herroeping wordt tenietgedaan en die niet kan worden beschouwd als een in het gelijk gestelde partij. De in het gelijk gestelde eisers zullen immers ook niet steeds hun bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand kunnen recupereren. Indien de in het ongelijk gestelde verweerder juridische bijstand of rechtsbijstand geniet, kan de eiser de bijdrage niet terugvorderen van de verweerder. De Ministerraad beklemtoont dat, voor de efficiëntie van de invordering van de bijdrage aan het Fonds, de gevallen waarin de bijdrage niet op het moment van de inschrijving van de zaak op de rol wordt betaald, tot een minimum worden beperkt. Overigens heeft het Hof reeds bij zijn arrest nr. 152/2015 van 29 oktober 2015 geoordeeld dat een maatregel waarbij kosten ten laste van de in het gelijk gestelde partij worden gelegd, mogelijk is in bijzondere omstandigheden. Aangezien de appellanten in de bodemgeschillen niet kunnen worden beschouwd als in het gelijk of ongelijk gestelde partijen, dienen ten aanzien van hen geen bijzondere maatregelen te bestaan.

- B -

B.1. De verwijzende rechters in de zaken nrs. 6801 en 6802 wensen van het Hof te vernemen of de artikelen 4, § 2, en 7 van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017) bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11, 13 en 23 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 een persoon die zich wegens een overmatige schuldenlast in een collectieve schuldenregeling bevindt, ertoe kan worden verplicht een bijdrage van twintig euro aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand te betalen bij het instellen van hoger beroep tegen een uitspraak van de arbeidsrechtbank die geen betrekking heeft op de toelating tot de collectieve schuldenregeling, bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek, zonder dat de bijdrage zou kunnen worden vereffend als gerechtskost, terwijl een persoon die een vordering inleidt, bedoeld in artikel 4, § 2, tweede lid, 2^o tot 4^o, van de wet van 19 maart 2017, steeds van de bijdrage aan het Fonds is vrijgesteld.

B.2.1. 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). 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.

B.2.2. 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 ze 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.2.3. Bij de totstandkoming ervan bepaalde artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 :

« Voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld, is voor elke gedinginleidende 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 rechtscollège 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.2.4. Met betrekking tot de verplichting 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, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 evenwel geoordeeld :

« 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 ».

Om die redenen heeft het Hof in artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 19 maart 2017 de woorden « door elke eisende partij » vernietigd, evenals de woorden « per verzoekende partij » in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van dezelfde wet.

B.2.5. Ingevolge de vernietiging door het Hof van de woorden « door elke eisende partij » in artikel 4, § 2, eerste lid, van de wet van 19 maart 2017 dient in beginsel voor elke gedinginleidende akte één bijdrage te worden betaald op het ogenblik van de inschrijving op de rol, voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld.

B.3.1. De bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld, bedoeld in artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017, wordt als gerechtskost beschouwd.

B.3.2. Artikel 1017, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« Tenzij bijzondere wetten anders bepalen, verwijst ieder eindvonnis, zelfs ambtshalve, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten, onverminderd de overeenkomst tussen partijen, die het eventueel bekrachtigt. Niettemin worden nutteloze kosten, met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022, zelfs ambtshalve ten laste gelegd van de partij die ze foutief heeft veroorzaakt ».

B.3.3. Artikel 1018, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals aangevuld door artikel 7 van de wet van 19 maart 2017, bepaalt :

« De kosten omvatten :

1° de diverse, griffie- en registratierechten, alsook de zegelrechten die voor de afschaffing van het Wetboek der zegelrechten zijn betaald;

2° de prijs en de emolumenten en lonen van de gerechtelijke akten;

3° de prijs van de uitgifte van het vonnis;

4° de uitgaven betreffende alle onderzoeksmaatregelen, onder meer het getuigen- en deskundigengeld;

5° de reis- en verblijfkosten van de magistraten, de griffiers en van de partijen, wanneer hun reis door de rechter bevolen is, en de kosten van de akten, wanneer deze uitsluitend met het oog op het geding opgemaakt zijn;

6° de rechtsplegingsvergoeding, zoals bepaald in artikel 1022;

7° het ereloon, de emolumenten en de kosten van de bemiddelaar die aangewezen is overeenkomstig artikel 1734;

8° de bijdrage bedoeld in artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand ».

B.3.4. Artikel 4, § 2, derde lid, van de wet van 19 maart 2017 bepaalt :

« 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 ».

B.4. De verwijzende rechters ondervragen het Hof over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, met het recht op toegang tot de rechter en met het recht op juridische bijstand, zoals gewaarborgd door de artikelen 10, 11, 13 en 23 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.

B.5.1. 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.5.2. De bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11, 13 en 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, kan slechts door het Hof worden onderzocht in zoverre de in het geding zijnde bepalingen het Unierecht ten uitvoer brengen overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HvJ, grote kamer, 26 februari 2013, C-617/10, *Åklagaren*, punten 17 e.v.).

Aangezien de verwijzende rechters geen aanknopingspunt met de tenuitvoerlegging van het Unierecht aantonen, zijn de prejudiciële vragen niet ontvankelijk in zoverre de verwijzende rechters wensen te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.5.3. 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.5.4. 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.6.1. 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°, 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.6.2. De betwiste 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).

De verplichting om de bijdrage te betalen, gaat evenwel gepaard met uitzonderingen. In zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld, kan de bijdrage nooit verschuldigd zijn door personen die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand genieten (artikel 4, § 2, tweede lid, 1°, van de wet van 19 maart 2017).

B.6.3. 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 de gerechtskosten te betalen. Door die personen van de betwiste bijdrage vrij te stellen, heeft de wetgever aldus het recht op toegang tot de rechter willen vrijwaren voor de meest behoeftigen.

B.6.4. Met betrekking tot personen die een vordering indienen om een collectieve schuldenregeling te verkrijgen, bepaalt artikel 1675/6, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek dat de rechter die uitspraak doet over de toelaatbaarheid van die vordering in zijn beschikking ambtshalve uitspraak doet over de eventuele toekenning van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand.

B.6.5. De ambtshalve uitspraak, in het kader van de toelating tot de collectieve schuldenregeling, over de eventuele toekenning van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand wijkt af van de gemeenrechtelijke regeling die uitgaat van een verzoek om rechtsbijstand (artikelen 664 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek).

Op die manier wordt gewaarborgd dat de personen die wensen toe te treden tot de collectieve schuldenregeling rechtsbijstand genieten indien zij hiervoor in aanmerking komen, ook al dienen zij hiertoe geen verzoek in. Er kan immers worden aangenomen dat die personen doorgaans niet over de nodige bestaansmiddelen beschikken om de rechtsplegingskosten te dragen. De wetgever verlaagt aldus de financiële drempel voor personen die verzoeken om te worden toegelaten tot een collectieve schuldenregeling.

B.7.1. Zoals de verwijzende rechters opmerken, komen evenwel niet alle personen die zich bevinden in een collectieve schuldenregeling in aanmerking voor juridische tweedelijnsbijstand of voor rechtsbijstand, en kunnen zij derhalve niet steeds de vrijstelling genieten die is vermeld in artikel 4, § 2, tweede lid, 1^o, van de wet van 19 maart 2017.

B.7.2. Personen die een vordering instellen inzake de toelating tot de collectieve schuldenregeling, bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek, worden vrijgesteld van de betaling van de bijdrage aan het Fonds krachtens artikel 4, § 2, tweede lid, 4^o, van de wet van 19 maart 2017.

B.7.3. In haar advies met betrekking tot een amendement op het wetsvoorstel dat tot de betwiste wet heeft geleid, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Het spoort moeilijk met artikel 1675/6, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek dat bij het inleiden van de vordering tot collectieve schuldenregeling een bijdrage aan het Fonds zou moeten worden betaald gelet op de in die bepaling opgenomen regel dat de rechter, wanneer hij zo een vordering toelaatbaar acht, ambtshalve uitspraak doet over het toekennen van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand. Het geamendeerde wetsvoorstel dient ook op dit vlak te worden bijgestuurd » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/008, p. 14).

B.7.4. Om tegemoet te komen aan die opmerking, heeft de wetgever bepaald dat er geen bijdrage wordt geïnd van de eisende partij die een vordering inzake de toelating tot de collectieve schuldenregeling inleidt, bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1851/009, p. 12).

B.8.1. Uit artikel 4, § 2, tweede lid, 4^o, van de wet van 19 maart 2017 blijkt dat de wetgever niet heeft beoogd alle gedinginleidende akten inzake de collectieve schuldenregeling vrij te stellen van de verplichte bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, maar enkel de gedinginleidende akte inzake de toelating tot de collectieve schuldenregeling, bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek.

B.8.2. Ingevolge het mechanisme van de blijvende saisine van de arbeidsrechtbank bij de collectieve schuldenregeling, dienen personen die toegelaten zijn tot de collectieve schuldenregeling echter geen bijdrage aan het Begrotingsfonds voor juridische tweedelijnsbijstand te betalen om hun zaak opnieuw voor de arbeidsrechtbank te brengen.

De zaak blijft immers ingeschreven op de rol van de rechtbank, ook in geval van beschikking van toelaatbaarheid in hoger beroep, tot het einde of de herroeping van de regeling (artikel 1675/14, § 2, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

Bij moeilijkheden die de uitwerking of de uitvoering van de regeling belemmeren of wanneer nieuwe feiten zich voordoen terwijl de regeling opgesteld wordt of die feiten de aanpassing of de herziening van de regeling rechtvaardigen, laat de schuldbemiddelaar, de arbeidsauditeur, de schuldenaar of elke belanghebbende schuldeiser, door een eenvoudige schriftelijke verklaring, die ter griffie neergelegd wordt of aan de griffie verzonden wordt, de zaak opnieuw voor de rechter brengen (artikel 1675/14, § 2, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.8.3. Aangezien de in het geding zijnde 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 arbeidsrechtbank wordt ingesteld in het kader van een zaak die bij haar permanent aanhangig is gemaakt, aangezien 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.9.1. De verwijzende rechters ondervragen het Hof over het verschuldigd zijn van de voormelde bijdrage, wanneer bij het arbeidshof hoger beroep wordt ingesteld tegen een beslissing van de arbeidsrechtbank die geen betrekking heeft op de toelating tot de collectieve schuldenregeling. In een dergelijk geval kunnen personen die zich in een collectieve schuldenregeling bevinden wegens een overmatige schuldenlast, de uitzondering waarin artikel 4, § 2, tweede lid, 4°, van de wet van 19 maart 2017 voorziet, niet genieten. Zij dienen bijgevolg, wanneer zij geen juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand genieten, een bijdrage van twintig euro te betalen aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand om de zaak op de rol van het arbeidshof in te schrijven.

B.9.2. Zoals is vermeld in B.3.1, dient de bijdrage aan het Fonds te worden beschouwd als een gerechtskost (artikel 1018, eerste lid, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek). Het rechtscollege vereffent het bedrag van de bijdrage aan het Fonds in de eindbeslissing die in de kosten verwijst, tenzij de in het ongelijk gestelde partij juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet (artikel 4, § 2, derde lid, van de wet van 19 maart 2017).

B.9.3. Zoals de verwijzende rechters vaststellen en de Ministerraad bevestigt, kunnen de personen die zich bevinden in een collectieve schuldenregeling wegens overmatige schuldenlast, evenwel geen vereffening in hun voordeel genieten, aangezien uit de aard zelf van de procedure van de collectieve schuldenregeling een dergelijke vereffening niet kan plaatsvinden.

B.9.4. Aldus kan de persoon die zich in een collectieve schuldenregeling bevindt de door hem aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand betaalde bijdrage niet terugvorderen wanneer hij in de beroepsprocedure die hij heeft ingeleid, in het gelijk wordt gesteld.

B.10.1. Het verzoek tot het verkrijgen van een collectieve schuldenregeling wordt enkel toegelaten indien de schuldenaar niet in staat is om, op duurzame wijze, zijn opeisbare of nog te vervallen schulden te betalen (artikel 1675/2 van het Gerechtelijk Wetboek). Voor personen die zich bevinden in een dergelijke precaire situatie kan de bijdrage van twintig euro aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand een financiële drempel vormen die hen ervan zou kunnen weerhouden om in het kader van een dergelijke regeling hoger beroep in te stellen tegen een beslissing van de arbeidsrechtbank, bijvoorbeeld wanneer, zoals in de zaken voor de verwijzende rechters, de herroeping werd uitgesproken van de beschikking van toelaatbaarheid of van de minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling omdat de schuldenaar zijn verplichtingen niet zou nakomen (artikel 1675/15, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.10.2. Aldus doen de in het geding zijnde bepalingen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter van de betrokken personen en behandelen zij hen anders dan de personen die een vrijstelling kunnen genieten op grond van artikel 4, § 2, tweede lid, 4°, van de wet van 17 maart 2017, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.11.1. Artikel 4, § 2, tweede lid, 4°, van de wet van 19 maart 2017 is bijgevolg niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het niet voorziet in een vrijstelling van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor een persoon die is toegelaten tot een collectieve schuldenregeling en in het kader van die regeling hoger beroep instelt tegen een beslissing van de arbeidsrechtbank die geen betrekking heeft op de toelating tot de collectieve schuldenregeling bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek.

B.11.2. De vastgestelde lacune beperkt zich tot artikel 4, § 2, tweede lid, 4°, van de wet van 19 maart 2017 en strekt zich niet uit tot artikel 7 van de voormelde wet, dat artikel 1018, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek aanvult.

B.12. De prejudiciële vragen dienen in die mate bevestigend te worden beantwoord.

B.13. Aangezien de in B.11 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de verwijzende rechters een einde te maken aan de schending van die normen.

B.14. De toetsing van de in het geding zijnde bepalingen aan de andere in de prejudiciële vragen vermelde bepalingen kan niet tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid leiden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4, § 2, tweede lid, 4°, van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » schendt de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het niet voorziet in een vrijstelling van de bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand voor een persoon die is toegelaten tot een collectieve schuldenregeling en in het kader van die regeling hoger beroep instelt tegen een beslissing van de arbeidsrechtbank die geen betrekking heeft op de toelating tot de collectieve schuldenregeling bedoeld in artikel 1675/4 van het Gerechtelijk Wetboek.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 maart 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen