

Advies

Advies over het voorontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen



Advies

Advies over het voorontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen

Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie

op 16 juni 2017

Il existe aussi une version française du présent avis.

Er bestaat ook een Franse versie van dit advies.

U kan dit document raadplegen of downloaden op de website van de Hoge Raad voor de Justitie of via de onderstaande QR-code.



Hoge Raad voor de Justitie

IJzerenkruisstraat 67

B-1000 Brussel

Tel. +32 (0)2 535 16 16

www.hrij.be

I. Algemeen

De ministerraad heeft op voordracht van de Minister van Financiën een voorontwerp goedgekeurd *‘tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen’*.

Aanleiding is het arrest van het Grondwettelijk Hof van 9 februari 2017 dat de artikelen 3 tot en met 6 vernietigde van de wet van 28 april 2015 *‘tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen’*. Het Hof handhaafde *‘de gevolgen van de vernietigde bepalingen ten aanzien van de vorderingen die bij een rechtscollege zijn ingesteld’* tot uiterlijk 31 augustus 2017.

De HRJ verwijst naar de brief van 11 mei 2017 van de VAOC waarin gesuggereerd werd geen nieuwe regeling in te voeren, en zodoende de voorgaande regeling te laten herleven (zie bijlage).

Het wetsontwerp voorziet echter in een nieuwe regeling en een verhoging van de rolrechten met ingang van 1 september 2017.

De Memorie van Toelichting bevestigt dat het recht op toegang tot de rechter een grondrecht is en preciseert terecht dat een financiële drempel aanvaardbaar is zolang het wezen van de toegang tot justitie niet aangetast wordt. Zij vermeldt verder: *“Er moet een legitiem doel mee worden nagestreefd en de beperking moet proportioneel zijn met dat doel. De beoordeling door het EHRM van de aanvaardbaarheid van de beperking van de toegang tot de rechter is stringenter wanneer de beperking geen enkel verband houdt met de grond van de vordering of het vooruitzicht op succes ervan”*. De Memorie noemt volgende doelstellingen: (1) het behalen van een budgettaire meeropbrengst, (2) het vragen van een redelijke bijdrage in de kosten van de procedure en (3) het ontraden van het hoger beroep.

De voorgenomen regeling verhoogt de financiële drempel en bemoeilijkt de toegang tot justitie. Dit advies van de HRJ gaat enkel op dit aspect in; het laat de overige aspecten van het wetsontwerp onbesproken.

II. De doelstellingen van het ontwerp

1. Een redelijke bijdrage in de kosten van de procedure

De HRJ schaart zich achter de overweging dat van de rechtzoekende een redelijke bijdrage mag worden verwacht. Dit is aanvaardbaar om de rechtzoekende te responsabiliseren en bewust te maken van het beroep dat hij of zij doet op justitie die door algemene middelen gefinancierd wordt.

De vraag of justitie toegankelijk is hangt echter niet af van de rolrechten alleen. De rechtzoekende moet ook tal van andere kosten dragen en uitgaven maken. Zo zijn er de dagvaardingskosten (+ BTW), de kosten van uitvoering van een rechterlijke beslissing, de bijdrage aan het begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en het ereloon van de advocaat (+ BTW). In een aantal gevallen dienen ook kosten van gerechtsdeskundigen te worden betaald. Daarbij komt de dreiging van een rechtsplegingsvergoeding in geval men de zaak verliest.

De Memorie van Toelichting vermeldt dat de rolrechten in 2012 met 15% werden verhoogd, maar het ontwerp opteert toch voor nog een nieuwe verhoging. Belangrijk vooral is dat de Memorie geenszins ingaat op de totale kostprijs.

De HRJ is van oordeel dat de vraag of de financiële drempels al dan niet te hoog zijn, moet beoordeeld worden rekening houdend met de totale kostprijs van een procedure voor de rechtzoekende. Zeker sinds de verhoging van de rechtsplegingsvergoeding in 2008 is de financiële last van het voeren van gerechtelijke procedures stelselmatig toegenomen.

De HRJ meent dat het helemaal niet bewezen is dat de huidige bijdrage in de kosten van de procedure onvoldoende zou zijn. Hij meent dat het recht op toegang tot de rechter nu reeds onder druk staat.

Het had aanbeveling verdiend om aan de hand van enkele simulaties de totale kostprijs in kaart te brengen alvorens de voorgestelde bijdrage redelijk te noemen.

2. Ontraden hoger beroep (en cassatie)

Recht op toegang tot justitie betekent dat alle stappen van een procedure mogelijk moeten zijn. Het is niet noodzakelijk foutief een procedure te voeren die tot in cassatie gaat. In dat geval nemen de rolrechten echter steeds toe. Zij belopen 165 + 400 + 650 euro, hetzij 1.215 euro - en in geval van cassatie nog eens 400 euro bij het hof naar waar verwezen werd.

Het ontwerp wil hoger beroep 'ontraden'. 'Ontraden' gaat echter verder dan het vragen van een redelijke bijdrage.

De Memorie van Toelichting overweegt dat *'heel wat advocaten na het verlies van de zaak op verzoek van hun cliënt in beroep gaan om de uitvoering uit te stellen'*. Deze bewering lijkt niet onderbouwd te zijn door feitelijke en cijfergegevens. Zij is ook moeilijk verenigbaar met de regel dat vonnissen thans uitvoerbaar bij voorraad zijn. Dat laatste heeft overigens al een ontradend effect op het aantekenen van hoger beroep.

Waar een redelijke bijdrage aanvaardbaar of zelfs wenselijk is, lijkt het daarentegen moeilijk verenigbaar met het recht op toegang tot het gerecht om financiële drempels in te voeren die het hoger beroep 'ontraden'.

Het is bovendien helemaal niet bewezen dat er veel lichtzinnige procedures worden ingeleid. Het is ook niet zeker dat het verhogen van rolrechten een effectief middel is om lichtzinnige procedures (en hogere beroepen) af te remmen. Zelfs indien deze maatregel het aantal lichtzinnige procedures zou verminderen, dan zijn het niet de personen die afzien van de voorgenomen lichtzinnige procedure die ervoor betalen, maar wel alle andere procederende partijen, waarvan de overgrote meerderheid niet lichtzinnig procedeert. Het aangewende middel is derhalve niet pertinent en niet proportioneel.

De Memorie van Toelichting legt ten andere niet uit hoe het rolrecht voor het Hof van Cassatie gerechtvaardigd wordt. De adviezen van advocaten bij het Hof van Cassatie en hun erelonen vormen nochtans reeds een belangrijke filter.

3. Het behalen van een budgettaire meeropbrengst

Als eerste reden waarom de rolrechten worden verhoogd, vermeldt de Memorie van Toelichting het behalen van de begrotingsdoelstellingen. De regeling moet 20 miljoen euro opbrengen. De beoogde rolrechten bedragen 50 euro in de vredegerichten en de politierechtbanken, 165 euro in de rechtbanken van eerste aanleg en de rechtbanken van koophandel, 400 euro in de hoven van beroep en 650 euro in het Hof van Cassatie. Alle tarieven worden verhoogd; de verminderde tarieven van weleer (bij vredegerichten en koophandel) worden niet opnieuw ingesteld.

De HRJ meent dat de geformuleerde doelstellingen van het ontwerp onderling moeilijk verenigbaar zijn. Want enerzijds beoogt het ontwerp het procederen en in het bijzonder het instellen van hoger beroep te ontraden, terwijl het anderzijds een opbrengst van 20 miljoen beoogt.

Justitie wordt uit algemene middelen gefinancierd. Een redelijke bijdrage van de rechtzoekende is aanvaardbaar maar kan niet dienen om de algemene middelen te spijsen. Kan worden aanvaard dat wie op justitie een beroep doet een bepaalde kost moet dragen, dan lijkt het minder voor de hand te liggen de rechtzoekende te doen instaan voor de algemene begrotingsdoelstellingen.

Het ontwerp voorziet evenmin in enige vorm van differentiatie. Nochtans gaat een waaier van verschillende situaties schuil achter verschillende rechtszaken.

III. Criterium aan de hand waarvan de rolrechten worden verhoogd

Het arrest van het Grondwettelijk Hof toont aan dat de verhoging van procedurekosten zijn rechtvaardiging moet vinden in een pertinent criterium. Zoals aangegeven zijn de beoogde doelstellingen moeilijk met elkaar verenigbaar (beroep ontraden *versus* 20 miljoen euro opbrengen). Het valt dan ook niet in te zien dat de voorgenomen regeling gebaseerd is op een pertinent criterium, en dat dit criterium proportioneel is met de beoogde maar moeilijk verenigbare doelstellingen.

In de vorige regeling werd een koppeling gemaakt tussen de waarde van de vordering en het rolrecht vanuit de overweging dat de waarde van de vordering de werklast voor justitie weerspiegelt. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat dit geen pertinent criterium is.

Het huidige ontwerp voert de verhoging echter door zonder dat duidelijk is wat het criterium voor de verhoging is. Zoals de Memorie van Toelichting nochtans ook zelf vermeldt is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid stringenter wanneer de beperking geen enkel verband houdt met de grond van de vordering of het vooruitzicht op succes ervan. De beoogde rolrechten zijn door geen enkel criterium geïnspireerd. Zij zijn vaste bedragen; er is niet voorzien in enige variatie die recht doet aan de concrete omstandigheden.

IV. Slotbeschouwingen en besluit

1. Enkele beschouwingen

De Hoge Raad deelt de bekommernis dat zinloze procedures moeten vermeden worden. Ook strafrechtelijke procedures zijn zinloos indien rechterlijke beslissingen niet uitgevoerd worden. De Raad verheugt zich daarom over het voornemen van de Minister van Justitie om de invordering van penale boetes te verbeteren. Uit een studie van het Rekenhof blijkt dat ter zake zeer veel vooruitgang kan worden geboekt: er zijn heel wat geldboetes die wél invorderbaar zijn, maar die toch onbetaald blijven. De middelen die dat kan opleveren, zouden helpen de budgettaire doelstellingen te behalen (doelstelling 3). Van de strafrechtelijk veroordeelden mag worden verwacht dat zij de geldboete betalen en aldus hun bijdrage leveren (doelstelling 1). Een verbeterde inning kan straffeloosheid, recidive en derhalve ook nieuwe procedures voorkomen (doelstelling 2). Deze drie effecten sluiten aan bij de doelstellingen van het voorliggend ontwerp. Het komt de HRJ voor dat het invorderen van penale boetes prioritair is boven het verder verhogen van de kostprijs van de procedure.

Hoewel voorzichtigheid geboden is, omdat het moeilijk is betrouwbare cijfers hierover te bekomen, lijkt het erop dat het aantal rechtszaken in het algemeen structureel afneemt. Het voeren van een gerechtelijke procedure is op heden reeds erg duur voor een rechtzoekende met een modaal inkomen. Alternatieve geschillenbeslechting kan in een beperkt aantal specifieke situaties een oplossing zijn maar het promoten ervan kan bezwaarlijk zo ver gaan dat de toegang tot justitie belemmerd wordt.

Wanneer een partij een tergend en roekeloos geding voert, laat artikel 780bis Ger.W.¹ de rechter toe een geldboete op te leggen en/of een schadevergoeding toe te kennen aan de andere partij. Het wetsontwerp bevat geen rechtvaardiging voor het invoeren van nog een nieuwe drempel naast artikel 780bis Ger.W. Overigens kan de rechtsplegingsvergoeding worden verhoogd ten nadele van de partij die de zaak nodeloos complex maakt (art. 1022 Ger.W.).

¹ Art. 780bis. De partij die de rechtspleging aanwendt voor kennelijk verdragende of onrechtmatige doeleinden kan worden veroordeeld tot een geldboete van 15 euro tot 2.500 euro, onverminderd de schadevergoeding die gevorderd zou worden.

In dat geval, wordt in dezelfde beslissing daarover uitspraak gedaan voorzover schadevergoeding voor tergend en roekeloos geding wordt gevorderd en toegekend. Indien zulks niet het geval is, worden de partijen verzocht toelichting te geven overeenkomstig artikel 775.

De Koning kan het minimum- en maximumbedrag om de vijf jaar aanpassen aan de kosten van het levensonderhoud. De boete wordt geïnd door de administratie van de Registratie en Domeinen met aanwending van alle middelen van recht.

Dit artikel is niet van toepassing in strafzaken noch in tuchtzaken.

2. Besluit

Het is aanvaardbaar dat van de rechtzoekende een redelijke bijdrage wordt gevraagd. De bijdrage die op dit moment wordt gevraagd is evenwel al redelijk en de redenen die voor een bijkomende verhoging worden ingeroepen zijn onaanvaardbaar. De verhoging maakt de bijdrage niet “nog redelijker”. De doelstellingen om de begrotingsdoelstellingen te halen en het beroep te ontraden zijn onderling moeilijk verenigbaar. Zij doen afbreuk aan het beginsel van de toegang tot de rechter zonder dat zij daar een valabele rechtvaardiging voor zijn.

De HRJ meent dat het aanbeveling verdient deze regeling niet in te voeren zodat vanaf 1 september 2017 de regeling van voor de wet van 28 april 2015 herleeft.

Aan de heer Koen GEENS
Minister van Justitie
Waterloolaan 115
1000 BRUSSEL

<u>contactpersoon</u>	<u>uw kenmerk</u>	<u>ons kenmerk</u>	<u>bijlage(n)</u>	<u>datum</u>
Dave Warson ☎ 02 535 16 08 ✉ dave.warson@hrj.be		MP-WGI/2017-16		1 mei 2017

Wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen

Mijnheer de minister

Zoals u weet heeft het Grondwettelijk Hof bij arrest van 9 februari 2017 (nr. 13/2017) de artikelen 3 tot en met 6 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen vernietigd.

Het Grondwettelijk Hof was van oordeel dat de waarde van de vordering geen pertinent criterium was om de hoofddoelstelling van de wetgever, namelijk het in overeenstemming brengen van de rolrechten met de vermoede inspanning voor Justitie, te verwezenlijken. Het Hof heeft de gevolgen van de vernietigde bepalingen evenwel gehandhaafd tot het optreden van de wetgever en uiterlijk tot 31 augustus 2017.

De Verenigde Advies- en Onderzoekscommissie (VAOC) van de HRJ meent dat er moet rekening worden gehouden met de opeenvolgende maatregelen die de kosten van de gerechtelijke procedures hebben doen stijgen: de verhoging van de rechtsplegingsvergoedingen, het onderwerpen van de diensten verricht door advocaten aan de BTW, de verstrenging van de toegangsvoorwaarden van de juridische tweedelijnsbijstand, en de verhoging van de griffierechten. Op 1 mei 2017 werd daar nog de bijdrage ten bate van het begrotingsfonds voor juridische tweedelijnsbijstand aan toegevoegd.

In zijn arrest van 23 februari 2017 (nr. 27/2017) met betrekking tot de onderwerping van advocatendiensten aan de BTW, die dateert van 2013, heeft de Grondwettelijk Hof de wetgever al tot waakzaamheid aangezet:

"B. 18. Hoewel de kosten verbonden aan de bestreden bepaling op zich niet de oorzaak zijn van de door verzoekende partijen aangevoerde aantasting van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en van de wapengelijkheid, hebben zij niettemin tot gevolg de financiële last verbonden aan de uitoefening van die rechten te verzwaren. De wetgever dient bijgevolg daarmee rekening te houden wanneer hij andere maatregelen neemt die de kosten van de gerechtelijke procedures verzwaren. Hij dient immers erover te waken het recht op toegang tot de rechtscolleges voor bepaalde rechtszoekenden niet op zodanige wijze te beperken dat dat recht daardoor in zijn essentie niet wordt aangetast" [eigen onderlijning]

In die omstandigheden verzoekt de VAOC om wat betreft de griffierechten te onderzoeken of niet beter geopteerd kan worden voor een terugkeer naar de situatie van voor de wet van 28 april 2015. Kan u meedelen wat de intenties zijn van de regering en mij, desgevallend, een ontwerptekst meedelen zodat de HRJ een advies kan verlenen?

Met de meeste Hoogachting


Christian DENOYELLE
Voorzitter