

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 2001-2002

27 MAART 2002

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 272 van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten, teneinde het expeditierecht te verlagen dat wordt geheven op afschriften van documenten

(Ingediend door de heer Josy Dubié en mevrouw Jeannine Leduc)

TOELICHTING

In verband met de kostprijs van de rechtsbedeling bepaalt de federale regeringsverklaring onder andere het volgende: «Voor talrijke mensen vormt de kostprijs van een proces een grote hinderpaal. Het gerecht moet een voor iedereen toegankelijke en humane overheidsdienst zijn. Daartoe zal de begroting voor rechtsbijstand worden verhoogd en dit in de eerste plaats wat de eerstelijnsrechtshulp betreft. Ook zal een tenlasteneming van de gerechts-, verdedigings- en bijstandskosten in de vorm van een verzekering of onderlinge verdeling worden overwogen.» (stuk Kamer, nr. 20/1, 1999-2000, blz. 20).

Dat uittreksel toont duidelijk aan dat de regering ernaar streeft het gerecht voor iedereen toegankelijk te maken. Iemands financiële situatie mag in dat verband geen hinderpaal vormen.

Dankzij een aantal recente maatregelen (in het raam van de «kleine» Franchimont-hervorming) is het overigens gemakkelijker geworden een dossier in te zien.

SÉNAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 2001-2002

27 MARS 2002

Proposition de loi modifiant l'article 272 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réduire le droit d'expédition pour copie de documents

(Déposée par M. Josy Dubié et Mme Jeannine Leduc)

DÉVELOPPEMENTS

En matière de coût de la justice, la déclaration gouvernementale prévoit notamment «Pour de nombreux concitoyens, le coût d'un procès est un obstacle majeur. Or, la justice doit être un service public humain, accessible à tous. Dans ce but, le budget de l'aide légale devra être augmenté et ce, dans un premier temps, pour ce qui concerne l'aide de première ligne. Il conviendra également d'envisager une prise en charge des frais de défense et de justice qui pourrait prendre la forme d'une assurance ou d'une mutuellisation.» (doc. Chambre, n° 20/1, 1999-2000, p. 20).

Cet extrait montre à souhait que le gouvernement est soucieux que la justice soit accessible à tous et que des raisons financières ne doivent pas constituer un obstacle en ce domaine.

Par ailleurs, des mesures récentes (incluses dans les réformes dites «petit Franchimont») ont étendu le droit d'accès au dossier.

Niettemin ligt de kostprijs van de afschriften momenteel zo buitensporig hoog(1) dat dit aspect terecht kan worden beschouwd als een belemmering voor de toegankelijkheid van het gerecht in het algemeen en van de dossiers in het bijzonder(2). De jongste maanden is in dat verband veel te doen geweest omtrent een aantal — vaak ook sterk door de media belichte — dossiers.

Het recht een dossier in te zien, impliceert weliswaar niet altijd dat ook afschriften moeten worden gemaakt. Dat is bijvoorbeeld niet nodig wanneer het dossier slechts enkele bladzijden telt. Omvangrijke dossiers van soms duizenden bladzijden kunnen dan weer zeer moeilijk ter plaatse worden ingezien. Uitgebrekend voor die dossiers is het maken van afschriften het duurst.

Momenteel bepaalt artikel 272 van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten de prijs van de afschriften:

«Art. 272. — Het recht wordt echter op 0,75 EUR per bladzijde bepaald, zonder lager te mogen zijn dan 1,50 EUR voor iedere uitgifte, afschrift of uittreksel, onverschillig op welke griffie de aflevering geschiedt:

1° voor de niet-ondertekende afschriften. Indien echter bij één en hetzelfde verzoek en voor één en dezelfde zaak meer dan 1 000 afschriften worden gevraagd, wordt het tarief vanaf het 1 001e afschrift bepaald op 0,25 EUR per bladzijde, zonder dat het globaal bedrag aan verschuldigde expeditierechten alsdan meer dan 2 500 EUR kan bedragen;»

Daar komt nog bij dat verschillende wetten met betrekking tot de openbaarheid van bestuur bepalen dat de afschriften moeten worden afgeleverd tegen de kostprijs. Kennelijk wordt doorgaans 5 cent per afschrift aangerekend.

Hoeveel ontvangt de Schatkist voor de door het gerecht afgegeven afschriften? Om dat te weten te komen, heeft de heer Jean-Pierre Viseur de volgende vraag gesteld aan de minister van Justitie(3):

«Het griffierecht is gecodificeerd in titel III, artikel 268 en volgende van het Wetboek van de registratie-, hypotheek- en griffierechten. Het griffierecht wordt gevestigd op de volgende verrichtingen: het ter rol brengen van zaken, het opstellen van akten, het afle-

(1) Zie de artikelen 268 en volgende van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten, meer bepaald afdeling II inzake het expeditierecht (de artikelen 271 en volgende).

(2) Een andere reden waarom velen ervoor terugschrikken hun dossier in te zien, is dat de openingstijden van de griffies wel bijzonder slecht zijn afgestemd op de uurroegeling van mensen die werken.

(3) Schriftelijke vraag nr. 174 van de heer Jean-Pierre Viseur van 3 maart 2000, *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 1999-2000, nr. 23, blz. 2595.

Cependant, le coût actuel des photocopies(1) est tellement prohibitif qu'il peut être à juste titre considéré comme un frein à l'accès à la justice en général et aux dossiers en particulier(2). Plusieurs cas, dans des dossiers médiatisés, ont défrayé la chronique au cours des derniers mois.

Certes, le droit de consulter un dossier n'implique pas nécessairement de devoir en prendre photocopie. C'est vrai lorsqu'il s'agit d'un dossier de quelques pages, ce ne l'est plus lorsqu'il s'agit d'un dossier important, comportant éventuellement plusieurs milliers de pages qui ne peuvent raisonnablement être consultées sur place. Or, ce sont évidemment ces dossiers dont la copie coûte le plus cher.

Actuellement, le coût des copies est fixé par l'article 272 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe:

«Art. 272. — Quel que soit le greffe dans lequel s'opère la délivrance, le droit est toutefois fixé à 0,75 EUR par page, sans pouvoir être inférieur à 1,50 EUR pour chaque expédition, copie ou extrait:

1° pour les copies non signées. Toutefois, si une même demande porte sur plus de 1 000 copies dans une même affaire, le tarif est fixé à 0,25 EUR par page à partir de la 1 001^e copie, sans que le montant global des droits d'expédition dus en l'occurrence ne puisse être supérieur à 2 500 EUR;»

Par ailleurs, les différentes lois relatives à la publicité de l'administration prévoient que les photocopies doivent être délivrées au prix coûtant. La règle la plus généralement appliquée semble être de 5 cents par copie.

Combien rapporte au Trésor le prix perçu pour photocopies délivrées par la justice? Pour le savoir, M. Jean-Pierre Viseur a posé la question suivante au ministre de la Justice(3):

«Le droit de greffe est codifié au titre III, article 268 et suivants du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Ce droit de greffe recouvre plusieurs réalités: mises au rôle, rédaction d'actes, délivrance d'expédition, copies ou extraits etc. L'arti-

(1) Voir les articles 268 et suivants du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et plus spécialement la section 2 relative au droit d'expédition (articles 271 et suivants).

(2) À noter que les heures d'ouverture des greffes, particulièrement contraignantes pour les personnes qui travaillent, peuvent également constituer un frein à la consultation d'un dossier.

(3) Question écrite n° 174 du 3 mars 2000, *Questions et Réponses*, Chambre, 1999-2000, n° 23, p. 2595.

veren van uitgiften, afschriften of uittreksels, enz. Artikel 272 bepaalt het recht van het afschrift op 30 frank per bladzijde voor de 1 000 eerste bladzijden en op 10 frank vanaf het 1 001e afschrift met een maximum van 100 000 frank.

[...] Hoeveel bedraagt de opbrengst van de afgifte van afschriften binnen het totaal van de griffierechten?»

Volgens ons was de vraag duidelijk. Het antwoord leek ons dat minder: «Volgens de informatie waarover mijn diensten beschikken bedroegen de opstel- en expeditierechten in 1999 respectievelijk 67 076 100 frank en 413 381 835 frank.»

Valt daaruit af te leiden dat de expeditierechten voor honderd procent bestaan uit kosten voor het maken van afschriften? In dat geval zouden de afschriften ruim 413 miljoen frank (meer dan 10 miljoen euro) hebben opgebracht ... Of is het onmogelijk na te gaan wat het aandeel is van de afschriften in die expeditierechten? Op dat punt zou tijdens de latere bespreking van dit wetsvoorstel duidelijkheid moeten kunnen worden geschapen.

Kanttekeningen bij de temperende werking van de rechtsbijstand

Het algemene beginsel dat afschriften slechts tegen betaling verkrijgbaar zijn, wordt sterk getemperd door de rechtsbijstand waarop behoeftigen aanspraak maken overeenkomstig de artikelen 664 tot 699 van het Gerechtelijk Wetboek. Dankzij die rechtsbijstand worden mensen die niet over de nodige inkomsten beschikken om een gerechtelijke procedure te bekostigen, geheel of gedeeltelijk vrijgesteld van de betaling van zegel-, registratie-, griffie- en uitgifterechten, alsook van de andere kosten die de procedure met zich brengt.

De rechtsbijstand tempert dus met name de rechten die worden geheven op de afgifte van een afschrift van een gerechtelijk dossier. De op rechtsbijstand aanspraak makende behoeftigen kunnen dus gratis afschriften verkrijgen van alle stukken van het dossier die zij nodig menen te hebben. Afhankelijk van de inkomsten van de bijstandsgerechtigde zal die kosteloosheid in sommige gevallen slechts gelden voor een deel van het bedrag van de geheven rechten en zal op de afschriften een recht worden geheven van minder dan 75 cent per bladzijde.

Afgaande op de artikelen 283 en 160, 1^o, van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten is die — gedeeltelijke of gehele — kosteloosheid evenwel slechts schijn. De griffierechten waarvan de op rechtsbijstand aanspraak makende partij(en) in een proces is (zijn) vrijgesteld, worden, overeenkomstig voornoemde artikelen, immers in debet verevend, wat wil zeggen dat zij ten laste komen van de verliezende partij, overeenkomstig de artikelen 1017 en 1018 van het Gerechtelijk Wetboek.

cle 272 fixe le prix de la copie à 30 francs la page pour les 1 000 premières et à 10 francs au-delà de 1 000 avec un maximum de 100 000 francs.

Pourriez-vous dire, dans l'ensemble des droits de greffe prévus, à combien se monte la recette en fournitures de copies?»

La question nous semblait claire; la réponse nous le semble moins. «Selon les informations dont disposent mes services, les droits de rédaction et les droits d'expédition perçus en 1999 s'élevaient respectivement à 67 076 100 francs et à 413 381 835 francs.»

Faut-il comprendre que le droit d'expédition est tout entier composé de copies et que dans ce cas, les copies ont rapporté plus de 413 millions de francs (plus de 10 millions d'euros) ou qu'il n'est pas possible de séparer, dans les droits d'expédition, le montant qui se rapporte aux copies? La clarté sur ce point devrait pouvoir être faite lorsque la présente proposition sera débattue.

Quant au tempérament résultant de l'assistance judiciaire

Le principe général de la copie payante connaît un tempérament important via l'assistance judiciaire accordée aux indigents en application des articles 664 à 699 du Code judiciaire. Cette assistance consiste à dispenser, totalement ou partiellement, les justiciables qui ne disposent pas des revenus suffisants pour faire face aux frais d'une procédure, de payer les droits de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'expédition, ainsi que les autres dépens, qui résultent de cette procédure.

L'assistance judiciaire vise donc notamment le droit demandé pour la délivrance d'une copie du dossier judiciaire. Les indigents auxquels l'assistance est accordée peuvent dès lors se voir remettre gratuitement copie de toutes les pièces du dossier qu'ils demandent. Selon la hauteur des revenus de l'assisté, la gratuité des droits encourus pourra n'être que partielle et les copies seront alors taxées à un prix moindre que les 75 cents par page.

Qu'elle soit partielle ou totale, cette gratuité n'est toutefois qu'apparente, puisque, suivant les articles 283 et 160, 1^o, du Code des droits d'enregistrement, les droits de greffe dont sont dispensés les bénéficiaires de l'assistance judiciaire sont liquidés en débet, c'est-à-dire mis à charge de la partie succombante à l'issue de la procédure en vertu des articles 1017 et 1018 du Code judiciaire.

Met andere woorden: de door een bijstandsgerechtigde gevraagde afschriften worden hem op het ogenblik van de afgifte niet gefactureerd, waardoor hij geen bedragen hoeft voor te schieten om zijn verdediging te kunnen voorbereiden. Pas na afloop van de procedure zal de kostprijs van de afschriften, samen met de andere gerechtskosten, worden aangerekend aan de verliezende partij. Een behoeftige die een proces verliest, krijgt dus aan het einde van de rit tóch nog de rekening gepresenteerd, terwijl bij aanvang van de procedure nochtans was geoordeeld dat hij op grond van zijn lage inkomsten aanspraak kon maken op rechtsbijstand.

De regeling inzake rechtsbijstand is dus intrinsiek in tegenspraak met de regeling inzake de vereffening in debet van de kosten voor afschriften. Weliswaar kan die aanrekening van kosten, zelfs ten aanzien van een behoeftige, nog logisch lijken wanneer voor een inschrijving op de rol slechts enkele duizenden franken aan rechten moeten worden betaald. Volkomen surrealistisch wordt het echter wanneer op de afgifte van afschriften rechten worden geheven die al gauw kunnen oplopen tot verschillende tienduizenden franken.

De expeditierechten op afschriften vormen een overblijfsel uit de tijd dat gerechtelijke dossiers haast nooit dikker waren dan enkele centimeters. In de huidige context is de prijs van 75 cent per afschrift niets anders dan een verdoken belasting. Een dergelijk hoge taks kan niet door de beugel in een tijdperk van performante fotokopietoestellen en informatie-snelwegen.

Kanttekeningen bij het debat over het al dan niet volledig kosteloos maken van afschriften

De indieners van dit wetsvoorstel zijn niet gewonnen voor een volledige kosteloosheid van de afschriften. Beslissingen om iets gratis te verstrekken, leiden helaas vaak tot overconsumptie en verspilling.

Daarentegen zou het wel mogelijk zijn een regeling uit te denken waarbij voor bepaalde soorten van dossiers «à la carte» kosteloosheid zou gelden. Maar die oplossing zou tot gevolg hebben dat, afhankelijk van het type dossier, niet alle rechtzoekenden gelijk worden behandeld, wat zou indruisen tegen het beginsel dat alle burgers gelijk zijn. Mochten de afschriften van het ministerie van Justitie volledig kosteloos worden, zou bovendien nog een andere ongelijkheid ontstaan: voor afschriften van documenten van andere federale instanties zou dan immers nog steeds de kostprijs moeten worden aangerekend.

Dit wetsvoorstel wil dan ook inspelen op het belang van een voor iedereen laagdrempelig Gerecht, alsook op het streven naar een gelijkgeschakeling van de prijs voor het inzien van gerechtelijke en bestuursdocumenten. Daarom strekt de voorgestelde tekst ertoe de prijs voor niet-ondertekende afschriften vast te

Autrement dit, les copies demandées par un assisté ne lui sont pas facturées au moment de la délivrance, en sorte que l'avance de fonds n'est pas nécessaire à la préparation de sa défense. Ce n'est qu'à la fin de la procédure que le coût des copies sera imputé, avec les frais de justice et autres dépens, à charge de la partie succombante. S'il perd son procès, la facture sera donc quand même présentée à l'indigent, alors que ses ressources avaient été jugées suffisamment faibles pour pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire.

Il y a à cet égard une contradiction intrinsèque entre assistance judiciaire et liquidation en débet des frais de copies. Si cette imputation peut paraître logique, même à l'égard d'un indigent, pour les droits de mise au rôle qui ne dépassent pas quelques milliers de francs, elle devient en revanche totalement surréaliste lorsqu'elle est réclamée pour des droits de copie pouvant facilement monter à plusieurs dizaines de milliers de francs.

Survivance d'une époque révolue où rares étaient les dossiers judiciaires qui dépassaient quelques centimètres d'épaisseur, le prix de 75 cents la copie n'est autre aujourd'hui qu'un impôt déguisé. Cette taxation apparaît indécente à l'heure des photocopieuses avec avaleuses et des autoroutes de l'information.

Quant au débat sur la gratuité totale des copies

Les auteurs de la présente proposition ne sont pas favorables à la gratuité totale des copies, celle-ci risquant d'entraîner une surconsommation et un gaspillage qui est souvent la conséquence perverse, hélas, des décisions de gratuité.

Il serait possible par contre d'imaginer un système de gratuité «à la carte», pour certains types de dossiers. Mais cette solution implique une inégalité de traitement entre justiciables, selon les types de dossiers, ce qui porte atteinte au principe d'égalité entre tous les citoyens. Une gratuité totale pour les copies du département de la Justice implique en outre une autre inégalité, avec le prix des copies des autres documents relevant de l'autorité fédérale qui doivent être délivrées au prix coûtant.

En conséquence, vu d'une part l'importance d'un accès à la Justice facile pour tous, vu d'autre part qu'il convient de permettre d'accéder aux documents judiciaires au même prix qu'aux documents administratifs, la présente proposition tend à ramener le coût des copies non signées au prix de 5 cents au lieu des exor-

stellen op 5 cent, in plaats van het thans aangerekende, buitensporige bedrag van 75 cent. Die nieuwe prijs zou gelden vanaf het derde afschrift, teneinde coherent te blijven met de huidige wettekst. Bovendien kan die prijs worden beschouwd als de kostprijs.

Voorts willen we het momenteel in de wet vastgestelde totale bedrag van 2 500 euro terugbrengen tot 1 250 euro. Dat prijsvoorstel strookt met de verlaging van de kostprijs voor afschriften en moet er tevens garant voor staan dat wie een dik dossier wenst in te zien, niet wordt benadeeld.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 272, 1^o, van het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten wordt vervangen door de volgende bepaling:

« 1^o voor de niet ondertekende afschriften. Indien de aanvraag evenwel slaat op meer dan twee afschriften in verband met een zelfde zaak, wordt het tarief vanaf het derde afschrift vastgesteld op 0,05 EUR per bladzijde, zonder dat het volledige bedrag aan verschuldigde expeditierechten in dat geval hoger mag liggen dan 1 250 EUR; »

18 maart 2002.

bitants 75 cents actuels, et ce à partir de la troisième copie, pour une question de cohérence avec le texte actuel de la loi. Ce prix peut être considéré comme prix coûtant.

Nous avons par ailleurs ramené le maximum global de 2 500 euros prévu par la loi actuelle à 1 250 euros. Cette proposition est cohérente avec la diminution du prix des copies et vise à ne pas pénaliser les dossiers très volumineux.

Josy DUBIÉ.
Jeannine LEDUC.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 272, 1^o, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe est remplacé par la disposition suivante:

« 1^o pour les copies non signées. Toutefois, si une demande porte sur plus de deux copies dans une même affaire, le tarif est fixé à 0,05 EUR par page à partir de la troisième copie, sans que le montant global des droits d'expédition dus en l'occurrence ne puisse être supérieur à 1 250 EUR; »

18 mars 2002.

Josy DUBIÉ.
Jeannine LEDUC.