



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De samenstelling van het Grondwettelijk Hof: beoordeling in het licht van de rechtsstaat

Brenda Bronckaers

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan THEUNIS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2021
2022



KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De samenstelling van het Grondwettelijk Hof: beoordeling in het licht van de rechtsstaat

Brenda Bronckaers

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Jan THEUNIS

Samenvatting

Deze masterscriptie analyseert de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof. De doelstelling van dit onderzoek bestaat erin om te achterhalen of de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof moet worden gewijzigd rekening houdend met de Europese rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en Hof van Justitie over de onafhankelijkheid van de rechters in een rechtsstaat, enerzijds, en voorstellen tot wijziging van het Grondwettelijk Hof, anderzijds. Op grond van deze bevindingen kan een eigen voorstel tot wijziging van de samenstelling van het Grondwettelijk Hof worden geformuleerd.

België is een rechtsstaat, dit wil zeggen dat wetten niet enkel van toepassing zijn op de burgers, maar ook op de overheid. Hierdoor genieten burgers bescherming van hun rechten en vrijheden. In een rechtsstaat kan de overheid dus niet willekeurig de rechten en vrijheden van burgers beperken of ontnemen. Wanneer de overheid dit toch zou doen, dan beschikken zij over de mogelijkheid om zich te wenden tot een rechter. Een rechter kan deze schending voorkomen of bestraffen. Het Grondwettelijk Hof draagt bij tot de voltooiing van de rechtsstaat. Wanneer een wet niet in overeenstemming is met de Grondwet, kan het Hof deze wet vernietigen. De rechters die in dit Hof zetelen moeten onafhankelijk zijn, dit wil zeggen dat op hen geen druk wordt uitgeoefend. Sommige personen zijn van oordeel dat de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof moet worden gewijzigd, ter bevordering van de rechtsstaat.

In deze masterscriptie wordt naar de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof gekeken. Het Grondwettelijk Hof bestaat in totaal uit twaalf rechters, zes Nederlandstalige rechters en zes Franstalige rechters. Binnen de verdeling van zes rechters wordt een onderverdeling gemaakt in drie rechters die vallen onder de categorie rechtsgeleerden en drie rechters vallen onder de categorie gewezen parlementsleden. Bij de benoemingen van de rechters wordt ook rekening gehouden met de politieke vertegenwoordiging in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Daarnaast moet het Hof ten minste een derde van elk geslacht tellen.

Een volgende stap in dit onderzoek maakt een analyse van de Europese rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en Hof van Justitie uit. Volgens deze rechtspraak is het belangrijk dat een rechter zijn functie kan uitoefenen zonder instructies en invloed van buitenaf. Verder moeten regels worden gemaakt over de benoemingswijze van deze rechters. Tot slot moet het beginsel van de onafzetbaarheid van de rechter worden gewaarborgd. Ook de standpunten van diverse personen over de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof worden onderzocht.

Het laatste hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag of de samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof moet worden gewijzigd vanuit het perspectief van de rechtsstaat. Aan de hand van bestaande wetgevende initiatieven is het mogelijk om een eigen voorstel tot wijziging te formuleren.

Dankwoord

Doorheen het schrijven van deze masterscriptie heb ik kunnen rekenen op de steun van enkele mensen. Daarom zou ik deze mensen graag willen bedanken, want zonder hen zou het schrijven van deze masterscriptie niet mogelijk zijn geweest.

Allereerst mijn oprechte dank aan mijn promotor prof. dr. Theunis. Dankzij hem heb ik de kans gekregen om over dit boeiende onderwerp te schrijven. Ook kon ik steeds op hem rekenen voor het beantwoorden van mijn vragen. Tevens wil ik hem bedanken voor de aangename begeleiding doorheen het jaar.

Daarnaast wens ik mijn ouders te bedanken, dankzij hen was het mogelijk om deze studie te kunnen aanvatten. Zij wisten mij gedurende mijn studies steeds te motiveren. Ik ben hen dan ook dankbaar voor de kansen die zij mij hebben geboden.

Verder zou ik mijn vrienden willen bedanken, om me de nodige ontspanning te bezorgen tijdens het schrijven van deze masterscriptie. In het bijzonder wil ik Kevin en Joyce bedanken voor het lezen van mijn masterscriptie.

Tot slot wens ik mijn vriend te bedanken, bij wie ik steeds terecht kon voor de nodige raad en morele steun.

Brenda Bronckaers,
Sint-Truiden, 12 mei 2022.

Inhoudsopgave

Samenvatting	I
Dankwoord.....	III
1. INLEIDING.....	1
1.1. Onderwerp	1
1.2. Probleemstelling.....	2
1.3. Relevantie	3
1.4. Onderzoeksvragen.....	3
1.5. Onderzoeksmethode	3
2. DE SAMENSTELLING VAN HET GRONDWETTELIJK HOF	7
2.1. Totstandkoming Grondwettelijk Hof	7
2.2. Rechters van het Grondwettelijk Hof	8
2.2.1. Algemeen	8
2.2.2. Taalpariteit.....	9
2.2.3. Sociaalprofessionele pariteit	10
2.2.4. Politieke vertegenwoordiging	11
2.2.5. Genderevenwicht	11
2.2.6. De huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof.....	12
2.3. Overige samenstelling van het Grondwettelijk Hof	13
2.4. Tussenconclusie	13
3. DE RECHTSSTAAT EN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE RECHTERLIJKE MACHT	15
3.1. Het vereiste van onafhankelijkheid	15
3.1.1. Begripsomschrijving	15
3.1.2. Belang van een onafhankelijke rechter in een rechtsstaat.....	16
3.2. Toenemende bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht	18
3.3. Gehanteerde criteria door het EHRM en Hof van Justitie	19
3.3.1. Aanstelling van een rechter door de uitvoerende of wetgevende macht.....	19
3.3.2. Gerecht ingesteld bij wet	21
3.3.3. De ambtstermijn van de rechters	23
3.4. Tussenconclusie	25
4. STANDPUNTEN INZAKE DE HUIDIGE SAMENSTELLING VAN HET BELGISCHE GRONDWETTELIJK HOF.....	27
4.1. Personen die in het Grondwettelijk Hof kunnen zetelen.....	27

4.1.1.	Taalpariteit.....	27
4.1.2.	Sociaalprofessionele pariteit	28
4.2.	<i>Politieke vertegenwoordiging</i>	<i>32</i>
4.3.	<i>De ambtstermijn van de grondwettelijke rechters</i>	<i>33</i>
4.4.	<i>Het organiseren van hoorzittingen</i>	<i>33</i>
4.5.	<i>Een benoemingscommissie</i>	<i>36</i>
4.6.	<i>Tussenconclusie</i>	<i>38</i>
5.	VOORSTELLEN DIE IN AANMERKING KOMEN OM DE HUIDIGE SAMENSTELLING VAN HET GRONDWETTELIJK HOF TE WIJZIGEN	41
5.1.	<i>Voorstel 8 oktober 2019 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989.....</i>	<i>41</i>
5.2.	<i>Voorstel 27 januari 2020 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989.....</i>	<i>42</i>
5.3.	<i>Voorstel 10 juni 2020 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989</i>	<i>43</i>
5.4.	<i>Beoordeling huidige samenstelling Grondwettelijk Hof.....</i>	<i>44</i>
5.5.	<i>Eigen voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.....</i>	<i>48</i>
5.5.1.	<i>Eigen voorstel betreffende de benoemingsprocedure</i>	<i>48</i>
5.5.2.	<i>Eigen voorstel betreffende de rechters die in het Grondwettelijk Hof zetelen</i>	<i>51</i>
5.6.	<i>Tussenconclusie</i>	<i>54</i>
6.	CONCLUSIE.....	57
7.	BIBLIOGRAFIE.....	61

Lijst met afkortingen

art.	Artikel
BWGH	Bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
CDH	Centre démocrate humaniste
e.v.	En volgende
Ecolo	Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
MR	Mouvement Réformateur
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
Open VLD	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
PS	Parti Socialiste
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

1.1. Onderwerp

1. België is een rechtsstaat, dit wil zeggen dat de macht van de overheidsinstanties niet onbeperkt is. Ze dienen rekening te houden met de democratische rechtsregels, daarnaast moeten ze de rechten en vrijheden van de burgers respecteren. Tot slot moet een effectieve rechtsbescherming worden gegarandeerd door een onafhankelijke rechter.¹ Het verlenen van de toegang tot een rechter die onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht is dan ook fundamenteel voor de werking van de democratische rechtsstaat.²

2. Tot de tweede helft van de 20^{ste} eeuw beschikte geen enkel rechtscollege over de mogelijkheid om het normatieve werk van de wetgever in vraag te stellen. Er werd verondersteld dat het werk van de wetgever steeds conform was met de Grondwet.³ In 1984 kwam hier verandering in en werd er een nieuw rechtscollege opgericht, het Arbitragehof. Dit orgaan had de taak om erop toe te zien dat de verschillende wetgevers de grondwettelijke en wettelijke bepalingen tot verdeling van de bevoegdheden eerbiedigde.⁴ Zijn bevoegdheden werden doorheen de jaren uitgebreid en het kreeg uiteindelijk de benaming "Grondwettelijk Hof". Het Grondwettelijk Hof dient te controleren of wetskrachtige normen conform zijn met verscheidene bepalingen van de Grondwet.⁵

3. De huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof vereist volgens de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof dat de rechters aan een aantal voorwaarden voldoen, voordat ze tot rechter kunnen worden benoemd.⁶ Verder gaat het om een dubbele paritaire samenstelling. Enerzijds is er sprake van een taalpariteit, er zijn zes Nederlandstalige rechters en zes Franstalige rechters. Anderzijds moet binnen iedere taalgroep de helft bestaan uit gewezen parlementsleden en de andere helft uit rechtsgeleerden.⁷ Later werd ook een gender evenwicht nagestreefd, dit vereist dat het hof ten minste een derde rechters van elk geslacht telt.⁸

¹ M. DE JONCKHEERE en G. DEBERSAQUES, *Inleiding tot het recht*, Brugge, die Keure, 2019, 102.; S. BRACKE, G. GOEDERTIER en J. VANDE LANOTTE, *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labirint*, Brugge, die Keure, 2021, 26.

² H. VANDENBERGHE, "De toegang tot de rechter (art. 6, §1 EVRM). Kernbegrip van de rechtsstaat" in R. LEYSEN (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André ALEN*, Mortsel, Intersentia, 2020, 836.

³ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 582.

⁴ J. THEUNIS, "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): Van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in R. LEYSEN (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André ALEN*, Mortsel, Intersentia, 2020, 248.; Wetsontwerp houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, *Parl. St. Senaat* 1981-1982, nr. 1-246.

⁵ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2020, 589.

⁶ Art. 34 Bijz. Wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989. (Hierna: BWGH)

⁷ Art. 31 BWGH.; Ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, *Parl. St. Senaat* 1981-82, nr. 246/1.

⁸ Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *Parl. St. Kamer* 2013-14, nr. 54-3346/003.

In het arrest GwH 19 juni 2019, nr. 99/2019 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever één of meerdere bijkomende categorieën moet voorzien die zowel bij de geboorte als achteraf toelaten om voor alle personen rekening te houden met het geslacht en de genderidentiteit. De huidige wetgeving is hier nog niet aan aangepast.

4. Omdat in een democratische rechtsstaat de toegang tot een onafhankelijke rechter belangrijk is, is het interessant om na te gaan of de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof dient te worden gewijzigd.

1.2. Probleemstelling

5. De rechterlijke macht is fundamenteel in de democratische rechtsstaat, waarbij de onafhankelijke rechter eveneens een belangrijke rol inneemt.⁹ De komst van het Grondwettelijk Hof in de 20^{ste} eeuw draagt dan ook bij tot de voltooiing van de rechtsstaat. Wanneer de wet niet conform de Grondwet is, beschikt het Grondwettelijk Hof over de mogelijkheid om deze wet te vernietigen. Het concept van de onfeilbare wetgever bestaat dus niet meer.¹⁰ De onafhankelijkheid van de nationale rechter is daarnaast bepalend voor het vertrouwen binnen de Europese Unie, hierzonder is er geen sprake van wederzijds vertrouwen. Dit is onlosmakelijk verbonden met de eerbiediging van de rechtsstaat in elk van de lidstaten.¹¹

6. In Europa is er een toename van bezorgdheid, aangezien de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het gedrang lijkt te komen. Er werden al diverse zaken bij de Europese rechtscolleges aanhangig gemaakt inzake inbreuken op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.¹² Een voorbeeld van een lidstaat die deze bezorgdheid doet opwekken is Polen. Hier is bijvoorbeeld een wet die het mogelijk maakt om rechters te straffen wanneer zij een beslissing nemen die niet gunstig is voor de Poolse staat.¹³

7. Ook in ons land wordt er kritiek geuit op de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. In het huidige systeem moet binnen elke taalgroep de helft bestaan uit gewezen parlementsleden. Deze verdeling gebeurt aan de hand van het systeem D'Hondt in verhouding tot de verkiezingsuitslagen. In de praktijk is dit echter niet het geval, omwille van de onderlinge afspraak tussen de partijen die bepaalde politieke stromingen uit het Hof uitsluiten. Bijgevolg is de huidige samenstelling geen correcte weergave van de verkiezingsuitslagen.¹⁴

Daarnaast pleiten sommige personen voor de afschaffing van het systeem waar verplicht zes op de twaalf rechters uit gewezen parlementsleden moet bestaan.¹⁵ Omdat de onafhankelijke rechters een fundamentele rol spelen voor de democratische rechtsstaat is het belangrijk dat ook bij ons de vraag wordt gesteld of de huidige samenstelling van het Belgisch Grondwettelijk Hof voldoet aan de criteria

⁹ E. LANCKSWERDT, "Wat we kunnen leren van het Poolse Grondwettelijk Hof?", *Juristenkrant* 2021, nr. 436, 13.

¹⁰ F. KRENC, "L'État de droit: une exigence à clarifier, un édifice à préserver", *Rev. trim.D.H.* 2021, nr. 128, 777-778.

¹¹ *Ibid.*, 788.

¹² S. VAN DROOGHENBROECK en C. RIZCALLAH, "Nomination des juges et « tribunal établi par la loi » – Confirmation, évolution et révolution en marge de l'arrêt Guðmundur Andri Ástrásson c. Islande de la Cour européenne des droits de l'homme", *Journal des Tribunaux* 2021, nr. 30, 573.

¹³ B. LIETAERT, "Poolse verwachtingen", *Juristenkrant* 2020, nr. 408, 15.

¹⁴ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl. St. Senaat* 2019-20, nr. 7-138/1, 2.

¹⁵ *Ibid.*, 3.

die het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vooropstellen inzake de onafhankelijkheid van rechters in een rechtsstaat.

1.3. Relevantie

8. Het onderzoek kan bijdragen tot een verbetering van de samenstelling van het Belgisch Grondwettelijk Hof. Het onderzoek kan een meerwaarde bieden op zowel beleidsmatig als praktisch-organisatorisch gebied. Het onderzoek kan voor beleidsmakers dienen ter inspiratie, om de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof te wijzigen. Verder kan het onderzoek ook interessant zijn voor de burgers, aangezien er ten opzichte van hen een effectieve rechtsbescherming moet worden geboden door een onafhankelijke rechterlijke macht.

9. Omwille van het korte tijdsbestek en het beperkte opzet van de masterscriptie, wordt enkel de nadruk gelegd op de benoeming van de rechters in het Grondwettelijk Hof. De overige samenstelling van referendarissen, griffiers en het administratief personeel wordt slechts kort besproken. Verder wordt enkel de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) gebruikt om na te gaan welke criteria voorhanden zijn om te kunnen spreken van een onafhankelijke rechterlijke macht. Uitspraken van andere rechtscolleges komen niet in aanmerking.

1.4. Onderzoeksvragen

10. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "*Dient de huidige samenstelling van het Belgisch Grondwettelijk Hof te worden gewijzigd, om zo de rechtsstaat te vrijwaren?*".

11. Om een antwoord te bieden op de centrale onderzoeksvraag moet eerst een antwoord worden geformuleerd op de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Hoe ziet de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof eruit?
- 2) Wanneer is er sprake van een onafhankelijke rechterlijke macht in een rechtsstaat?
- 3) Welke standpunten worden ingenomen met betrekking tot de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof?
- 4) Welke voorstellen komen in aanmerking om de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof te wijzigen?

1.5. Onderzoeksmethode

12. Om een antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag wordt een monodisciplinair onderzoek gevoerd.¹⁶ Het raadplegen van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer zijn hiervoor relevant. Het doel van dit onderzoek bestaat erin om de huidige samenstelling van het Belgische

¹⁶ L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 42.

Grondwettelijk Hof, de Europese rechtspraak over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat en voorstellen tot wijziging van het Belgische Grondwettelijk Hof te analyseren. Na deze analyse is het mogelijk de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof te beoordelen en kan een voorstel tot wijziging worden geformuleerd.

In het eerste deel komt de vraag aan bod hoe de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof eruitziet. Aan de hand van deze beschrijvende subonderzoeksvraag wordt een korte analyse gemaakt omtrent het ontstaan van het Grondwettelijk Hof. Hierna volgt een ontleding van de huidige samenstelling. Om deze beschrijvende vraag te beantwoorden wordt voornamelijk wetgeving en rechtsleer geraadpleegd.¹⁷

Vervolgens komt in het tweede deel een toelichting van het begrip onafhankelijkheid aan bod, daarna volgt een uiteenzetting van het belang van een onafhankelijke rechterlijke macht in een rechtsstaat. In dit deel wordt eveneens onderzocht welke criteria het EHRM en het Hof van Justitie hanteren inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat. Ook deze tweede subonderzoeksvraag kan gezien worden als een beschrijvende vraag.¹⁸

In het derde deel worden de standpunten bestudeerd die E. MAES, M. BOSSUYT, P. VAN ORSHOVEN, L. LAVRYSEN, F. DAOUT, A. ALEN en T. MOONEN innemen omtrent de huidige samenstelling van het Belgisch Grondwettelijk Hof. Om deze evaluerende subonderzoeksvraag te beantwoorden, worden voornamelijk de hoorzittingen die werden georganiseerd door de Commissie Institutionele Aangelegenheden omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, toespraken van de voorzitters van het Grondwettelijk Hof en rechtsleer geraadpleegd. De voorafgaande vermelde personen werden allemaal gehoord door de Commissie Institutionele Aangelegenheden. E. MAES is gastprofessor aan de Saint-Louis en ULiège. Ook schreef zij haar doctoraatproefschrift over de rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief. M. BOSSUYT is een emeritus professor aan de UAntwerpen en een voormalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof. P. VAN ORSHOVEN is een emeritus professor aan de KU Leuven. L. LAVRYSEN en F. DAOUT zijn voorzitters van het Hof. A. ALEN is een emeritus professor aan de KU Leuven en een voormalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof. Tot slot is T. MOONEN hoogleraar grondwettelijk recht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent. Daarenboven schreef hij een doctoraatproefschrift over het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet.¹⁹

Tot slot handelt het vierde deel over de bestaande wetgevende initiatieven om de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof te wijzigen. Na het beantwoorden van de bovenstaande drie onderzoeksvragen is het mogelijk om te beoordelen of de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof een wijziging dient te ondergaan, om het in overeenstemming te brengen met de gehanteerde criteria door het EHRM en Hof van Justitie. De uitkomst van deze beoordeling draagt bij tot een antwoord op deze evaluerende subonderzoeksvraag. Eveneens is het

¹⁷ *Ibid.*, 30.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, 32.

mogelijk om op basis van deze uitkomst een eigen voorstel tot wijziging van de samenstelling van het Grondwettelijk Hof te formuleren. Waardoor deze subonderzoeksvraag eveneens als een aanbevelende vraag kan worden beschouwd.²⁰

²⁰ *Ibid.*

2. DE SAMENSTELLING VAN HET GRONDWETTELIJK HOF

13. In dit deel wordt onderzocht hoe de samenstelling van het Grondwettelijk Hof eruitziet. Om te beginnen wordt de totstandkoming van het Grondwettelijk Hof kort geschetst. Vervolgens komt de inrichting van het Grondwettelijk Hof aan bod. Binnen dit onderdeel wordt eerst de samenstelling inzake de rechters van het Grondwettelijk Hof onderzocht, waarbij de taalpariteit, sociaal professionele pariteit, politieke vertegenwoordiging en het genderevenwicht worden besproken. Verder wordt ook gekeken naar de huidige samenstelling van het Hof. Tot slot wordt de overige samenstelling van het Hof bestudeerd.

2.1. Totstandkoming Grondwettelijk Hof

14. In de tweede helft van de 20^{ste} eeuw is de unitaire Belgische staat een federale staat geworden. Door de tweede staatshervorming van 1980 kregen de gemeenschappen nieuwe bevoegdheden toegekend en werden de gewesten van instellingen en bevoegdheden voorzien. Hierdoor verschenen in de Belgische rechtsorde wetgevende normen die een gelijke rechtskracht hebben, en waarvan het territoriaal toepassingsgebied verschillend is. Het bestaan van meerdere machten die wetgevende normen met gelijke rechtskracht uitvaardigden, maar waarvan het toepassingsgebied *ratione materiae* en *ratione loci* verschillend zijn, had tot gevolg dat er bevoegdheidsconflicten konden ontstaan. Om deze reden werd het duidelijk dat er nood was aan een onafhankelijk en onpartijdig rechtsprekend orgaan dat de opdracht kreeg om de bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende wetgevers te regelen. Bijgevolg werd het Arbitragehof opgericht. Het Hof kon wetten, decreten en regels uitgevaardigd door de gewestelijke organen toetsen aan de bevoegdheidsverdelende regels van de Grondwet, en aan bijzondere wetten wanneer het bevoegdheidsverdelende bepalingen betrof.²¹

15. Door middel van de derde staatshervorming werd de onderwijsbevoegdheid overgedragen aan de gemeenschappen. In België overheerste het katholiek onderwijs in het noorden, terwijl het staatsonderwijs in Brussel en in het zuiden van het land talrijk aanwezig was. Om tegemoet te komen aan de vrees dat minderheden, namelijk de vrijzinnige beweging in het noorden en de katholieke beweging in het zuiden en Brussel, werden gediscrimineerd, werd in de Grondwet een nieuwe bepaling ingevoegd die het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs voorzag. Deze bepaling zit vevat in het huidig artikel 24 van de Grondwet.²²

In 1988-89 werd aan het Arbitragehof een nieuwe taak toegekend, namelijk wetten, decreten en ordonnanties toetsen aan de huidige artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet. Deze uitbreiding kwam er ten gevolge van de toekenning van de onderwijsbevoegdheid aan de gemeenschappen. Door

²¹ Ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, *Parl.St.* Senaat 1981-82, nr. 246/1.; J. VELAERS, *Van arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 68-69.; L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, "De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing" in T. MOONEN (eds.), *50 jaar bijzondere wetten*, Mortsels, Intersentia, 2021, 124.

²² C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2022, 644.

middel van de beginselen van gelijkheid en niet discriminatie, die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden gewaarborgd kon het Arbitragehof toetsen aan de taalvrijheid, maar ook aan andere wetgevende normen.²³

16. De toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof werd opnieuw uitgebreid in 2003. Vanaf 2003 beschikt het Hof ook over de mogelijkheid om te toetsen aan Titel II van de Grondwet, waarin de rechten en vrijheden van de Belgen worden opgenomen. Verder kan het Hof ook toetsen aan de artikelen 170, 171 en 191 van de Grondwet. Vanaf dit moment diende het Hof geen gebruik meer te maken van de omweg om langs de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te toetsen aan alle rechten van titel II van de Grondwet (cf. *supra* nr. 15).²⁴

17. Bij de oprichting van het Arbitragehof werd slechts één bevoegdheid aan het hof toegekend (cf. *supra* nr. 14), maar ten gevolge van de uitbreiding van zijn bevoegdheden was de benaming Arbitragehof niet langer adequaat.²⁵ De rol om bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende wetgevers op te lossen werd eerder beperkt en de bescherming van de burger tegen de overheid kwam steeds meer naar voor. Het Arbitragehof evolueerde hierdoor tot een volwaardig grondwettelijk hof.²⁶ Door de Grondwetsherziening van 7 mei 2005 kreeg het Hof kreeg voortaan de benaming Grondwettelijk Hof.²⁷

18. Vanaf 2014 beschikte het Hof ook over de bevoegdheid om te toetsen aan het beginsel van de federale loyauteit dat in artikel 143, §1 van de Grondwet wordt geformuleerd. Vervolgens doet het Hof uitspraak over de gewestelijke volksraadplegingen. Tot slot kan het Hof zich voortaan op basis van artikel 142, vijfde lid van de Grondwet uitspreken over de beroepen die worden ingesteld betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.²⁸

2.2. Rechters van het Grondwettelijk Hof

2.2.1. Algemeen

19. De rechters van het Grondwettelijk Hof worden voor het leven benoemd door de Koning. Om in aanmerking te komen voor deze benoeming, is het vereist dat de persoon ten minste 40 jaar oud is.²⁹ Ze worden geselecteerd uit een lijst met twee kandidaten, beurtelings voorgedragen door de

²³ J. DU JARDIN, "Toetsing van de grondwettigheid en toetsing van de verenigbaarheid met de verdragen", *RW* 1992-93, nr. 15, 483.; J. THEUNIS, "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): Van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in R. LEYSEN (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen*, Morsel, Intersentia, 2020, 249.

²⁴ L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, "De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing" in T. MOONEN (eds.), *50 jaar bijzondere wetten*, Morsel, Intersentia, 2021, 194.; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Morsel, Intersentia, 2021, 468.

²⁵ Herziening van artikel 142, eerste lid, van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1052/1.

²⁶ H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, Brussel, Intersentia, 2010, 311.

²⁷ Wetsvoorstel tot aanpassing van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, aan de benaming « Grondwettelijk Hof », *Parl. St. Senaat* 2007-08, nr. 4-415/1.

²⁸ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, die Keure, 2022, 645.

²⁹ Art. 34, §1, eerste lid BWGH.

Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. De lijst wordt aangenomen met een tweederdemeerderheid van de aanwezige leden.³⁰ De voordracht kan slechts gebeuren ten minste vijftien dagen na bekendmaking van de vacature in het Belgisch Staatsblad. De bekendmaking mag eveneens niet vroeger gebeuren dan drie maanden vóór het ontstaan van de vacature.³¹ Volgens de algemene regel benoemt de koning de eerst gerangschikte kandidaat. Indien een bijzondere motivatie voorhanden is, kan hiervan worden afgeweken.³² Verder wordt de benoeming bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De benoeming mag pas plaatsvinden vijftien dagen na deze bekendmaking, zodat de betrokkenen tegen deze benoemingsbeslissing een annulatie- en schorsingsberoep bij de Raad van State kunnen indienen.³³

Ondanks de rechters van het Grondwettelijk Hof voor het leven zijn benoemd, bepaalt artikel 4 van de wet van 6 januari 1989 het volgende: "*De rechters van het Grondwettelijk Hof worden in ruste gesteld wanneer zij wegens zware en blijvende gebrekkigheid niet meer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen of wanneer zij de leeftijd van zeventig jaar hebben bereikt.*"³⁴

2.2.2. Taalpariteit

20. Sinds de oprichting van het Arbitragehof wordt de taalpariteit in acht genomen. Dit betekent dat de Nederlandse en Franse taalgroep gelijk worden vertegenwoordigd.³⁵ De onpartijdigheid van het Grondwettelijk Hof is essentieel voor het uitoefenen van zijn opdracht. Door middel van de invoering van een gelijke vertegenwoordiging van elke taalgroep kon dit de onpartijdigheid volgens de bijzondere wetgever waarborgen. De bijzondere wetgever koos ervoor om gebruik te maken van een techniek die rekening houdt met de federalisering van het land (cf. *supra* nr. 14), waarbij er een tweedeling is in gewesten en gemeenschappen. De gehanteerde techniek is gericht op de verdeling van het land in twee grote taal- en cultuurgemeenschappen. Het gebruik van deze techniek worden de Duitstaligen niet vertegenwoordigd en laat de erkenning van het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest niet toe.³⁶

21. De huidige wettekst bepaalt het volgende inzake de samenstelling van het Grondwettelijk Hof: "*Het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit twaalf rechters: zes Nederlandstalige rechters, die de Nederlandse taalgroep van het Hof vormen, en zes Franstalige rechters, die de Franse taalgroep van het Hof vormen.*"³⁷ Deze bepaling is sinds 1989 ongewijzigd gebleven.³⁸

³⁰ Art. 32, eerste lid BWGH.

³¹ Art. 32, tweede lid BWGH.

³² M. VERDUSSEN, "Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ?", *RBDC* 2013, nr. 1, 69.

³³ Art. 32, derde lid BWGH.; M. LELOUP, "Judicial self-government in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten", *TBP* 2022, nr. 1, 8.

³⁴ Art. 4 wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

³⁵ Ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen, *Parl. St.* Senaat 1979-80, nr. 435-1.

³⁶ M. UYTENDAELE, *La Cour constitutionnelle*, Limal, Anthemis, 2021, 15-16.

³⁷ Art. 31, eerste lid BWGH.

³⁸ Ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof, *Parl. St.* Senaat 1988-89, nr. 483-1.

Tot welke taalgroep een rechter behoort is afhankelijk of het gaat om een rechtsgeleerde of een gewezen parlements lid. Indien het gaat om een rechtsgeleerde wordt de taalgroep toegewezen aan de hand van de taal van het diploma. Wanneer het gaat om een gewezen parlements lid is de parlementaire taalgroep bepalend.³⁹ Binnen de samenstelling van de twaalf rechters worden twee voorzitters aangeduid. De Nederlandstalige rechters duiden een Nederlandstalige voorzitter aan en de Franstalige rechters kiezen een Franstalige voorzitter.⁴⁰

22. Verder is het vereist dat ten minste één rechter van het Hof beschikt over voldoende kennis van de Duitse taal, hiervan moet een bewijs worden geleverd.⁴¹ Dit is uitsluitend een taalkundige maatregel, en dient niet om de Duitstalige gemeenschap te vertegenwoordigen. Het mag dus niet worden verward met de gelijke vertegenwoordiging van elke taalgroep zoals in randnummer 20 werd besproken.⁴²

2.2.3. Sociaalprofessionele pariteit

23. Zoals reeds vermeld moet het Grondwettelijk Hof uit twee categorieën van rechters bestaan, enerzijds uit rechtsgeleerden en anderzijds uit gewezen parlementsleden.⁴³

Zes van de twaalf rechters bestaan uit rechtsgeleerden, dit zijn personen die ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed van:

"a) hetzij van raadsheer, van procureur-generaal, van eerste advocaat-generaal of van advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie;

b) hetzij van Staatsraad of van auditeur-generaal, van adjunct-auditeur-generaal, van eerste auditeur of van eerste referendaris bij de Raad van State;

c) hetzij van referendaris bij het Grondwettelijk Hof;

d) hetzij van gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar, geassocieerd hoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit;"⁴⁴

Deze vereiste dient als waarborg voor de juridische vorming van de leden van het Grondwettelijk Hof en een zekere ervaring op het gebied van het recht.⁴⁵ Van de zes rechters is het vereist dat tenminste één rechter een functie uitoefent zoals in artikel 34, §1, 1^o, a of b BWGH wordt vermeld, één rechter referendaris was bij het Grondwettelijk Hof en één rechter gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar of geassocieerd hoogleraar in de rechten was aan een Belgische universiteit.⁴⁶

³⁹ Art. 31, tweede lid BWGH.

⁴⁰ Art. 33 BWGH.

⁴¹ Art. 34, §4 BWGH.

⁴² M. VERDUSSEN, "Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ?", *RBDC* 2013, nr. 1, 76.

⁴³ Ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen, *Parl. St.* Senaat 1979-80, nr. 435-1.

⁴⁴ Art. 34, §1, 1^o BWGH.

⁴⁵ Ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen, *Parl. St.* Senaat 1979-80, nr. 435-1.

⁴⁶ M. VERDUSSEN, "Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ?", *RBDC* 2013, nr. 1, 75-76.

De gewezen parlementsleden zijn personen die ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een gemeenschaps- of gewestparlement.⁴⁷ Het is niet noodzakelijk dat deze personen beschikken over een diploma rechten. De reden om gewezen parlementsleden deel te laten uitmaken van het Grondwettelijk Hof is om meer open te staan voor de mening van het publiek en op deze manier te enge juridische redeneringen te vermijden. Daarnaast moet dit voor een evenwicht zorgen tussen de praktijk en het abstracte recht. Bovendien is er sprake dat dit evenwicht ook werd ingevoerd, om op deze manier te vermijden dat het Grondwettelijk Hof over te veel macht zou beschikken en politici dwars zouden zitten.⁴⁸

24. Een kandidaat die wordt voorgedragen op basis van de voorwaarden voor de rechtsgeleerden, kan niet meer worden voorgedragen op basis van de voorwaarden voor gewezen parlementsleden en andersom.⁴⁹

2.2.4. Politieke vertegenwoordiging

25. Bij de samenstelling van het Grondwettelijk Hof wordt de politieke vertegenwoordiging in acht genomen. De benoemingen van de rechters gebeuren aan de hand van het zetelverdelingssysteem-D'Hondt. Door het beperkt aantal plaatsen die beschikbaar zijn bij het Grondwettelijk Hof is het uiteraard niet mogelijk om steeds een samenstelling te hebben die conform de parlementaire verhouding is. Wanneer een zetel vrijkomt in het Grondwettelijk Hof, wordt volgens het systeem D'Hondt bepaald welke politieke partij recht heeft op de vrijgekomen zetel.⁵⁰ In tegenstelling tot de taalpariteit en sociaalprofessionele pariteit, wordt dit idee niet in een wettekst⁵¹ opgenomen.⁵²

2.2.5. Genderevenwicht

26. Sinds de bijzondere wet van 9 maart 2003 is het vereist dat het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit rechters van verschillend geslacht.⁵³ Vanaf dit moment was het vereist dat het Grondwettelijk Hof ten minste één vrouwelijke rechter telde.⁵⁴

27. De vervrouwelijking van de magistratuur kende duidelijk al een opmars in de lagere rechtscolleges, maar binnen de hogere rechtscolleges zoals het Grondwettelijk Hof bleef de

⁴⁷ Art. 34, §1, 2° BWGH.

⁴⁸ M. VERDUSSEN, "Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ?", *RBDC* 2013, nr. 1, 76.

⁴⁹ Art. 34, §3 BWGH.

⁵⁰ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 330.

⁵¹ Het is wel terug te vinden in een document uit het Rijksarchief van het Grondwettelijk Hof.

⁵² T. MOONEN, "House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1)", *RW* 2019-20, nr. 11, 410.; Ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, *Parl. St. Senaat* 1982-83, nr. 246-2, 147.

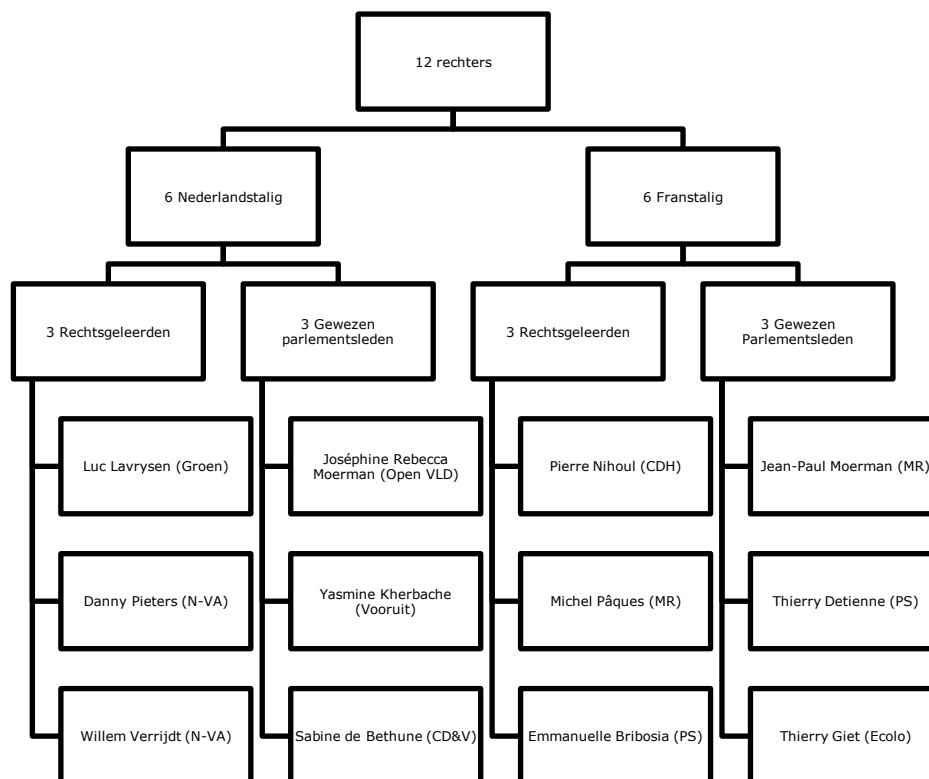
⁵³ Art. 11, b) Bijz. Wet 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, *BS* 11 april 2003.

⁵⁴ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, om een evenwichtige aanwezigheid van beide geslachten onder de leden van het Grondwettelijk Hof te waarborgen, *Parl. St. Kamer* 2011-12, nr. 2420/001, 3.

afwezigheid van vrouwen echter aanhouden. In de praktijk bleek dat sinds de vereiste van een gemengde samenstelling van het Hof (cf. *supra* nr. 26), nooit meer dan één vrouwelijke rechter werd aangesteld.⁵⁵ Om het democratisch karakter van de instellingen te waarborgen was er nood aan een meer evenwichtige samenstelling waarin de samenleving wordt vertegenwoordigd, die bestaat uit zowel mannen als vrouwen.⁵⁶ Sinds de bijzondere wet van 4 april 2014 moet het Hof ten minste een derde rechters van elk geslacht⁵⁷ tellen.⁵⁸

2.2.6. De huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof

28. De drie Nederlandstalige rechters binnen de categorie rechtsgeleerden zijn de volgende personen: Luc Lavrysen (Groen), Danny Pieters (N-VA) en Willem Verrijdt (N-VA). Binnen de categorie gewezen parlementsleden zijn de drie volgende personen aangesteld als rechter: Joséphine Rebecca Moerman (Open VLD), Yasmine Kherbache (Vooruit) en Sabine de Bethune (CD&V). Langs Franstalige kant ziet dit er als volgt uit voor de categorie rechtsgeleerden: Pierre Nihoul (CDH), Michel Pâques (MR) en Emmanuelle Bribosia (PS). Wat betreft de Franstalige categorie gewezen parlementsleden zijn de volgende personen aangesteld: Jean-Paul Moerman (MR), Thierry Detienne (PS) en Thierry Giet (Ecolo).⁵⁹



⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, 6.

⁵⁷ In het arrest GwH 19 juni 2019, nr. 99/2019 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever één of meerdere bijkomende categorieën moet voorzien die zowel bij de geboorte als achteraf toelaten om voor alle personen rekening te houden met het geslacht en de genderidentiteit. De huidige wetgeving is hier nog niet aan aangepast.

⁵⁸ Art. 12 Bijz. Wet 4 april 2014 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, BS 15 april 2014.

⁵⁹ T. MOONEN, "House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1)", RW 2019-20, nr. 11, 412-414.; X, *Inrichting*, www.const-court.be/nl/court/presentation/organization#de-rechters.

2.3. Overige samenstelling van het Grondwettelijk Hof

29. Het Grondwettelijk Hof wordt bijgestaan door referendarissen. Ook hier wordt elke taalgroep gelijk vertegenwoordigd, de ene helft bestaat uit Nederlandstalige referendarissen en de andere helft uit Franstalige referendarissen.⁶⁰ Bovendien moet ten minste één Nederlandstalige en één Franstalige referendaris het bewijs leveren van een voldoende kennis van de Duitse taal.⁶¹ Om tot referendaris te worden benoemd is het vereist dat deze persoon ten minste 25 jaar oud is en beschikt over een doctoraat of masterdiploma rechten.⁶²

30. Verder bestaat de samenstelling van het Grondwettelijk Hof uit twee griffiers, één Nederlandstalige griffier en één Franstalige griffier.⁶³ De griffiers moeten ten minste 30 jaar oud zijn.⁶⁴

31. Tot slot beschikt het Hof over eigen administratief personeel, momenteel zijn er ongeveer 50 leden. Het bestaat uit onder andere de secretariaten van de rechters, maar daarnaast zijn er nog tal van gespecialiseerde diensten zoals: de griffie, de vertaaldienst, de dienst BIB-DOCU, de dienst data en de dienst informatica.⁶⁵

2.4. Tussenconclusie

32. Het Grondwettelijk Hof bestaat uit twaalf rechters. Bij de samenstelling van het Hof wordt de taalpariteit in acht genomen. Hierdoor zijn zes van de twaalf rechters Nederlandstalig en zes van de twaalf rechters Franstalig (cf. *supra* nr. 20). Binnen de verdeling van zes rechters wordt een onderverdeling gemaakt in drie rechters die vallen onder de categorie rechtsgeleerden en drie rechters die vallen onder de categorie gewezen parlementsleden, waardoor er sprake is van een sociaalprofessionele pariteit (cf. *supra* nr. 23).

Daarnaast wordt er rekening gehouden met de politieke vertegenwoordiging, de benoemingen van de rechters gebeuren door middel van het zetelverdelingssysteem-D'Hondt (cf. *supra* nr. 25). Daarenboven is het vereist dat ten minste een derde van elk geslacht wordt vertegenwoordigd binnen het Grondwettelijk hof (cf. *supra* nr. 27).

Tot slot wordt het Hof bijgestaan door referendarissen, twee griffiers en administratief personeel. (cf. *supra* nrs. 29, 30 en 31)

⁶⁰ Art. 35, eerste lid BWGH.

⁶¹ Art. 35, derde lid BWGH.

⁶² Art. 36, eerste lid BWGH.

⁶³ Art. 40, eerste lid BWGH.

⁶⁴ Art. 41, eerste lid, 1° BWGH.

⁶⁵ Art. 42, eerste lid BWGH.; X, *Inrichting*, www.const-court.be/nl/court/presentation/organization#het-administratief-personeel.

3. DE RECHTSSTAAT EN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE RECHTERLIJKE MACHT

33. In dit tweede deel wordt onderzocht wat onder het begrip onafhankelijkheid wordt verstaan. Vervolgens komt aan bod waarom een onafhankelijke rechterlijke macht van belang is in een rechtsstaat. Tot slot volgt een analyse van de gehanteerde criteria van het EHRM en Hof van Justitie betreffende de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat.

3.1. Het vereiste van onafhankelijkheid

3.1.1. Begripsomschrijving

34. Het begrip onafhankelijkheid bevat twee aspecten, enerzijds een extern aspect en anderzijds een intern aspect. Het externe aspect impliceert dat het orgaan volledig zelfstandig zijn taken kan uitvoeren. Het orgaan is niet ondergeschikt aan iemand en ontvangt ook geen bevelen of instructies van iemand. Op deze manier wordt druk van buitenaf vermeden en komt de oordeelsvorming niet in gevaar. Dit wordt ook wel eens de institutionele onafhankelijkheid genoemd. Het interne aspect hangt nauw samen met het begrip onpartijdigheid. Het vereist dat de rechter zich op een gelijke afstand houdt van de partijen die in het geding zijn betrokken. De rechter moet in zijn beoordeling steeds objectief zijn en hij mag geen belang bij de oplossing van het geschil hebben. Het gaat hier om de functionele onafhankelijkheid.⁶⁶

35. Sinds de grondwetsherziening van 20 november 1998 zit de functionele onafhankelijkheid van de rechters van de hoven en rechtbanken ook vervat in artikel 151, §1, eerste lid van de Grondwet en luidt als volgt: *"De rechters zijn onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen."* Echter werd dit beginsel al van 7 februari 1831 in onze Belgische Grondwet gewaarborgd, door middel van andere beginselen, zoals onder meer de onafzetbaarheid van rechters.⁶⁷ Verder erkent de Belgische rechtspraak de onafhankelijkheid van de rechter als algemeen rechtsbeginsel. Het beginsel is van toepassing op alle rechtscolleges.⁶⁸

36. Niet enkel in België wordt dit recht gewaarborgd, het is eveneens terug te vinden in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Het recht op een onafhankelijke rechterlijke instantie is terug te vinden in artikel 6.1 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces zit vervat. Het artikel stelt het volgende: *"Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij*

⁶⁶ HvJ 9 juli 2020, nr. C-272, VQ/Land Hessen, §27.; X. DE RIEMAECKER, "De institutionele onafhankelijkheid" in X. DE RIEMAECKER (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, Brugge, die Keure, 2020, 9.

⁶⁷ Art. 151, §1 Gw.; M. MALLIEN, "De functionele onafhankelijkheid" in X. DE RIEMAECKER (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, Brugge, die Keure, 2020, 115.; J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar deel 3: De rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht*, algemene bepalingen, Brugge, die Keure, 2019, 154.; C. BEHRENDT en F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État*, Brussel, Larcier, 2020, 356.

⁶⁸ Cass. 30 april 1982, Arr. Cass. 1982, 1061.

het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld."⁶⁹

Het is niet altijd even eenvoudig om het begrip onafhankelijkheid te onderscheiden van het begrip onpartijdigheid (cf. *supra* nr. 34), dit wordt ook erkend door het EHRM. Om deze reden worden in sommige gevallen de twee begrippen samen onderzocht. Hierdoor stelt het EHRM zich de vraag of het gerecht zowel de schijn van onafhankelijkheid als onpartijdigheid heeft.⁷⁰

Daarnaast kan het beginsel ook worden gevonden op internationaal niveau, namelijk in artikel 14.1 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten: "*Allen zijn gelijk voor de rechtbanken en de rechterlijke instanties. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, of het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie.*"⁷¹

3.1.2. Belang van een onafhankelijke rechter in een rechtsstaat

37. Het principe van de rechtsstaat ligt niet verankerd in de Belgische Grondwet. Echter is het mogelijk om het principe af te leiden uit diverse grondwetsbepalingen.⁷² Een omschrijving van de rechtsstaat is daarnaast ook terug te vinden in de rechtsleer. Volgens diverse auteurs bestaat de rechtsstaat uit drie dimensies. De eerste dimensie stelt dat wetten niet enkel van toepassing zijn op de burgers, maar ook op de overheidsinstanties, met andere woorden niemand kan zich boven de wet plaatsen.⁷³ De overheidsinstanties moeten dus rekening houden met de eigen rechtsregels, met inbegrip van de vooropgestelde procedurevoorschriften, de hiërarchie der normen en de bevoegdheidsverdelende regels.⁷⁴ Bijgevolg is de macht van de overheid niet onbeperkt.⁷⁵

De tweede dimensie van het begrip rechtsstaat stelt dat overheidsinstanties steeds rekening dienen te houden met de fundamentele rechten van de burgers. Het is dus niet mogelijk dat de overheidsinstanties de fundamentele rechten die vervat zitten in de grondwet negeren. Dit is zelfs niet mogelijk met een democratische meerderheid.⁷⁶

⁶⁹ Art. 6.1 EVRM.

⁷⁰ P. LEMMENS, "L'indépendance du juge national vue depuis Strasbourg", *Rev.trim.D.H.* 2020, nr. 124, 787.

⁷¹ Art. 14.1 IVBPR.

⁷² C. BEHRENDT en F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État*, Brussel, Larcier, 2020, 356.; J. SPREUTELS, E. DE GROOT, G. GOEDERTIER en E. PEREMANS, *Rapport de la Cour constitutionnelle de Belgique présenté au 4^e congrès de la conférence mondiale sur la justice constitutionnelle: L'état de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne*, www.const-court.be/public/stet/n/stet-2017-001n.pdf, 1-2.

⁷³ R. SPANO, "L'État de droit – l'étoile polaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev.trim.D.H.* 2021, nr. 127, 486.

⁷⁴ M. DE JONCKHEERE en G. DEBERSAQUES, *Inleiding tot het recht*, Brugge, die Keure, 2019, 101-102.

⁷⁵ R. SPANO, "L'État de droit – l'étoile polaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev.trim.D.H.* 2021, nr. 127, 486.

⁷⁶ M. DE JONCKHEERE en G. DEBERSAQUES, *Inleiding tot het recht*, Brugge, die Keure, 2019, 102.

Tot slot bevat de derde dimensie de garantie van een effectieve rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter, waardoor wetten worden geïnterpreteerd en gehandhaafd door onafhankelijke en onpartijdige rechtbanken.⁷⁷ De rechter beschikt hierdoor over de mogelijkheid om het optreden van de overheidsinstanties te controleren.⁷⁸

38. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een essentieel element van de rechtsstaat. Deze onafhankelijkheid is niet enkel een procedurele waarborg, maar biedt ook de garantie dat onze rechten en vrijheden worden gewaarborgd.⁷⁹ Als de rechterlijke macht niet onafhankelijk is, beschikken de burgers bijvoorbeeld niet over de mogelijkheid om zich te verzetten tegen willekeurige arrestaties en opsluitingen. De vereiste van onafhankelijkheid, maakt dus deel uit van het recht op een effectief rechtsmiddel en het recht op een eerlijk proces, zoals artikel 6 EVRM waarborgt.⁸⁰ De rechten en vrijheden van de burgers zijn pas beschermd wanneer de onafhankelijke rechterlijke macht deze schendingen kan voorkomen of bestraffen.⁸¹ De rechtsstaat wordt bijgevolg onderworpen aan het recht en kan worden gesanctioneerd door een onafhankelijke rechter.⁸²

39. Niet enkel op nationaal niveau, maar ook Europees niveau komt het principe van de rechtsstaat naar voren. In de Europese Unie worden enkele gemeenschappelijke waarden door de lidstaten nagestreefd, voorbeelden hiervan zijn gelijkheid, eerbiediging van de mensenrechten, democratie, maar ook de rechtsstaat.⁸³ Wanneer een lidstaat wil toetreden tot de Europese Unie, vormt de eerbiediging van de rechtsstaat een voorwaarde om toe te kunnen treden.⁸⁴ Daarnaast is in de preambule van het EVRM een verwijzing naar de rechtsstaat terug te vinden. Het principe van de rechtsstaat hangt nauw samen met alle bepalingen in het EVRM.⁸⁵

40. In een verslag van 2011 heeft de Commissie van Venetië zich gebogen over het begrip rechtsstaat, omwille van de noodzaak van een correctie interpretatie van dit begrip. De Commissie van Venetië heeft hiervoor definities van verschillende auteurs uit verschillende rechtsstelsels bestudeerd.⁸⁶ Volgens de Commissie van Venetië omvat de definitie van T. BINGHAM het best alle elementen van de rechtsstaat, deze luidt als volgt: "*All persons and authorities within the State, whether public or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly made, taking effect (generally) in the future and publicly administered in the courts*".⁸⁷ De Commissie concludeert in haar verslag dat de rechtsstaat steunt op de volgende elementen: 1) wettigheid, 2) rechtszekerheid, 3) het verbod van willekeur, 4) toegang tot de rechter voor onafhankelijke en

⁷⁷ *Ibid.*; R. SPANO, "L'État de droit – l'étoile polaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev.trim.D.H.* 2021, nr. 127, 8.

⁷⁸ C. BEHRENDTEN F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État*, Brussel, Larcier, 2020, 356.

⁷⁹ F. KRENC, *État de droit, état d'exception et libertés publiques*, Limal, Anthemis, 2022, 334.

⁸⁰ HvJ 19 november 2019, nrs. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/ Sąd Najwyższy, RW 2021-22, 73, noot M. LELOUP.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² X. DE RIEMAECKER, "De institutionele onafhankelijkheid" in X. DE RIEMAECKER (eds.), *Statuut en deontologie van de magistratuur*, Brugge, die Keure, 2020, 11.

⁸³ Art. 2 VEU.

⁸⁴ Art. 49 VEU.; G. JOCQUÉ, "Het Hof van Justitie waakt over de rechtsstaat", RW 2019-20, nr. 5, 162.

⁸⁵ H. VANDENBERGHE, "De scheiding der machten en de onafhankelijke rechter" in A. ALEN (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 190.

⁸⁶ VENICE COMMISSION OF THE COUNCIL OF EUROPE, *The rule of law checklist*, www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf, 9-10.

⁸⁷ *Ibid.*, 10.

onpartijdige rechtbanken, hieronder valt ook de rechterlijke toetsing van administratieve handelingen, 5) eerbiediging van de mensenrechten en 6) non-discriminatie en gelijkheid voor de wet.⁸⁸

41. De lidstaten beschikken over de bevoegdheid om de werking van deze rechterlijke organisaties zelf te regelen, maar hierbij moet er rekening worden gehouden met de verplichtingen die voortvloeien uit het unierecht. Op basis van artikel 19, lid 1 VEU moeten de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen, om een daadwerkelijke rechtsbescherming te waarborgen.⁸⁹ Om deze rechtsbescherming te bieden aan de burgers is de onafhankelijkheid van deze rechterlijke instantie van fundamenteel belang, wat nauw samenhangt met de taak van de rechter. Hierdoor worden de waarden die in artikel 2 VEU vervat zitten, met inbegrip van de rechtsstaat, behouden.⁹⁰ Onafhankelijke rechterlijke instanties spelen dus een belangrijke rol voor de handhaving van de rechtsstaat.⁹¹ Alle lidstaten moeten bijgevolg regeren in overeenstemming met de rechtsstaat.⁹²

42. In randnummer 38 komt het begrip onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan bod. Alsook in randnummer 40 is er sprake van onafhankelijke rechtbanken. Dit toont aan dat de onafhankelijke rechterlijke macht een onontbeerlijk element is om het principe van de rechtsstaat te omschrijven.

3.2. Toenemende bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

43. Inmiddels worden in enkele lidstaten initiatieven genomen om de garantie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vergroten. Echter wekken de initiatieven van enkele andere lidstaten enige bezorgdheid op.⁹³

44. In Polen vinden er sinds 2015 justitiële hervormingen plaats. Hierdoor werd onder meer een hervorming doorgevoerd in het Hooggerechtshof en werd een tuchtkamer opgericht die zich bezighoudt met tuchtprocedures tegen rechters.⁹⁴ Door middel van deze wijziging is het mogelijk dat rechters onderworpen worden aan een tuchtprocedure omwille van een rechterlijke beslissingen die zij hebben genomen. Deze wijziging werpt de vraag op of op deze manier de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht nog wordt gewaarborgd.⁹⁵ Het Hof van Justitie heeft hierover geoordeeld dat deze wijziging een invloed kan hebben op de rechterlijke beslissingen, bijgevolg doet dit afbreuk aan de onafhankelijkheid van de rechters en brengt dit een achteruitgang van de rechtsstaat in Polen

⁸⁸ *Ibid.*, 10-11.

⁸⁹ HvJ 5 november 2019, nr. C-192/18, Europese Commissie/Republiek Polen, §102 en §103.

⁹⁰ HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen, §57 en §58.

⁹¹ EHRM 8 november 2021, nrs. 49868/19 en 57511/19, Dolińska-Ficek en Ozimek/Polen, §267.

⁹² R. SPANO, "L'État de droit – l'étoile polaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. trim.D.H.* 2021, nr. 127, 485.

⁹³ EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580&from=en>.

⁹⁴ EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Polen*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN, 1..>; C. VERBRUGGEN, "Rechters onder druk [Poolse magistratuur]", *Juristenkrant* 2022, nr. 445, 12.

⁹⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Polen*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN, 7>.

met zich mee.⁹⁶ Daarnaast werd ook in 2018 de benoemingsprocedures van de rechters van de nationale raad voor de rechtspraak (het KRS) gewijzigd, wat gelijkwaardig is met de Hoge Raad voor de Justitie in België. Het KRS bestaat nu voornamelijk uit politiek benoemde leden.⁹⁷

45. Een ander voorbeeld is Hongarije, ook hier vinden Justitiële hervormingen plaats. Sinds december 2019 wordt de rol van het parlement bij de benoemingen van rechters bij de Kúria vergroot, op grond van de omnibus-wetgeving.⁹⁸ De Kúria is de hoogste rechterlijke instantie in Hongarije.⁹⁹ Door middel van deze wet is het mogelijk dat rechters van het Grondwettelijk Hof verzoeken om een benoeming bij de Kúria wanneer hun mandaat bij het Grondwettelijk Hof afloopt. Zij moeten in dit geval de normale benoemingsprocedure niet meer doorlopen. Ook de regels inzake het aanstellen van een voorzitter bij de Kúria zijn gewijzigd, waardoor de president van Hongarije over een grotere discretionaire macht beschikt.¹⁰⁰ Daarnaast heeft de Kúria op 10 september 2019 een beslissing tot prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie als onwettig beschouwd. Bovendien werd een tuchtprocedure ingeleid tegen de rechter die de prejudiciële verwijzing had ingediend. Dit heeft tot gevolg dat rechters in Hongarije zich terughoudend kunnen opstellen ten aanzien van een verzoek tot prejudiciële beslissing.¹⁰¹

46. Deze en andere initiatieven hebben aanleiding gegeven tot diverse uitspraken van de Europese rechtscolleges van Straatsburg en Luxemburg. Vanaf randnummer 47 volgt een nadere toelichting van de criteria die de beide hoven hanteren inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat.

3.3. Gehanteerde criteria door het EHRM en Hof van Justitie

3.3.1. Aanstelling van een rechter door de uitvoerende of wetgevende macht

47. Allereerst komt de vraag aan bod of de aanstelling van de rechter door de uitvoerende of wetgevende macht geen afbreuk doet aan zijn onafhankelijkheid. Het EHRM is van oordeel dat de benoemingen van de rechters door de wetgevende of uitvoerende macht geen probleem vormen, mits de rechters vrij zijn van invloed en druk om hun rechterlijke ambt uit te oefenen.¹⁰²

48. Ook volgens het Hof van Justitie doet de aanstelling van de rechter door de uitvoerende of wetgevende macht geen afbreuk aan zijn onafhankelijkheid. Het stelt hierover het volgende: "*het enkele feit dat de wetgevende of de uitvoerende macht bij de benoemingsprocedure van een rechter*

⁹⁶ HvJ 15 juli 2021, nr. C-791/19, Europese Commissie/Republiek Polen, §157.

⁹⁷ C. VERBRUGGEN, "Rechters onder druk [Poolse magistratuur]", *Juristenkrant* 2022, nr. 445, 12.; EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Polen*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN>, 4.

⁹⁸ EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Hongarije*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>, 6.

⁹⁹ HvJ 23 november 2021, nr. C-564/19, IS, §22.

¹⁰⁰ EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Hongarije*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>, 6-7.

¹⁰¹ EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Hongarije*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>, 4.

¹⁰² EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, §207.

*betrokken is, niet betekent dat deze van hen afhankelijk wordt en evenmin twijfels doet rijzen over zijn onpartijdigheid indien de betrokkene, als hij eenmaal is benoemd, aan geen enkele druk wordt onderworpen en in het kader van de vervulling van zijn ambt geen instructies ontvangt.*¹⁰³

De scheiding der machten vormt een kenmerkend beginsel voor de werking van de rechtsstaat. Hierdoor is er sprake van een garantie dat de rechterlijke macht onafhankelijkheid is van de uitvoerende en wetgevende macht.¹⁰⁴ Bijgevolg moeten inmengingen en druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar brengen, vermeden worden. Wanneer de rechters hun ambt uitoefenen is het vereist om rechtstreekse beïnvloeding, zoals opgelegde instructies, en indirecte beïnvloeding, die een invloed kunnen hebben op hun rechterlijke beslissingen uit te sluiten. Door middel van het in acht nemen van dit vereiste kunnen de rechters niet de indruk wekken dat zij niet onafhankelijk en onpartijdig zijn.¹⁰⁵

49. Een manier om de onafhankelijkheid van de rechters te versterken, is een voorafgaande tussenkomst van een rechterlijke raad bij het selectieproces van de kandidaten.¹⁰⁶ Hierbij is het vereist dat het gaat om een rechterlijke raad die zelf onafhankelijk en onpartijdig is.¹⁰⁷ Op deze manier wordt een scheiding gevormd tussen enerzijds de rechters en anderzijds de politieke autoriteiten. Hierdoor wordt eveneens vermeden dat de politieke autoriteiten druk gaan uitoefenen op de rechters en wordt de benoemingsprocedure objectiever.¹⁰⁸

De onafhankelijkheid van de rechterlijke raad speelt een belangrijke rol om na te gaan of de rechters die deze raad voordraagt zelf onafhankelijk en onpartijdig zijn.¹⁰⁹ In randnummer 44 werd reeds vermeld dat de Poolse nationale raad voor de rechtspraak door een wijziging nu voornamelijk bestaat uit politiek benoemde leden. Het EHRM besluit dat door deze wetswijziging de wetgevende en uitvoerende macht een beslissende invloed hebben gekregen over de samenstelling van de Poolse nationale raad voor de rechtspraak. Hierdoor valt de waarborg van de onafhankelijkheid van de leden in deze raad weg, dit heeft dus ook gevolgen voor de rechters die door deze raad zijn benoemd.¹¹⁰

¹⁰³ HvJ 19 november 2019, nrs. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/ Sąd Najwyższy, § 133.; HvJ 9 juli 2020, nr. C-272, VQ/Land Hessen, §54.

¹⁰⁴ HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, W.Ż., §127.; HvJ 16 november 2021, nrs. C-748/19-C-754/19, W.B. e.a., §68.

¹⁰⁵ HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, W.Ż., §110 HvJ 16 november 2021, nrs. C-748/19-C-754/19, W.B. e.a., §69.

¹⁰⁶ P. LEMMENS, "L'indépendance du juge national vue depuis Strasbourg", *Rev.trim.D.H.* 2020, nr. 124, 792.

¹⁰⁷ EHRM 3 februari 2022, nr. 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o./Polen, §136.; HvJ 15 juli 2021, nr. C-791/19, Europese Commissie/Republiek Polen, §108.

¹⁰⁸ P. LEMMENS, "L'indépendance du juge national vue depuis Strasbourg", *Rev.trim.D.H.* 2020, nr. 124, 792.; HvJ 2 maart 2021, nr. C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H. en I.J./Krajowa Rada Sądownictwa, §124.

¹⁰⁹ M. LELOUP, "Dolińska-Ficek t. Polen (EHRM, 49868/19) – Ook Bijzondere Kamer en Burgerlijke Kamer van Poolse Hoogerechtshof doorstaan toets EHRM niet", *BoomJuridisch* 2022, 3.

¹¹⁰ *Ibid.*, 8.

3.3.2. Gerecht ingesteld bij wet

50. Volgens artikel 6.1 EVRM moet een rechterlijke instantie bij de wet zijn ingesteld.¹¹¹ Het EHRM stelt dat deze uitdrukking wijst op het principe van de rechtsstaat, en tot doel heeft de rechterlijke macht te beschermen tegen beïnvloeding van buitenaf. Wanneer een rechterlijke instantie niet is ingesteld volgens de bedoelingen van de wetgever, dan verliest de rechterlijke instantie aan legitimiteit. Deze legitimiteit is vereist in een democratische samenleving om juridische geschillen te beslechten.¹¹²

Het EHRM legt verder ook uit wat de uitdrukking "*gerecht ingesteld bij wet*" betekent. Om dit begrip te verduidelijken, preciseert het EHRM afzonderlijke de begrippen "*gerecht*", "*ingesteld*" en "*bij wet*".¹¹³ Een "*gerecht*" kenmerkt zich door de rechtsprekende functie die het uitoefent. Een "*gerecht*" doet uitspraak aan de hand van de voorgeschreven rechtsregels over geschillen waarvoor het bevoegd is.¹¹⁴ Daarnaast moet het zijn samengesteld uit rechters die zijn gekozen op basis van verdienste. De rechters moeten voldoen aan zowel de technische bekwaamheid, als de morele integriteit.¹¹⁵ De benoemingsprocedure waarborgt dat de meest geschikte kandidaat wordt geselecteerd.¹¹⁶ Wat betreft het begrip "*ingesteld*", wijst het EHRM erop dat dit niet enkel de rechtsgrondslag voor het bestaan van dit gerecht omvat. Het heeft ook betrekking op de regels die erop van toepassing zijn en die de samenstelling ervan regelen.¹¹⁷ De eerbiediging van deze benoemingsregels is steeds vereist voor elke individuele rechter. Indien een onregelmatig benoemde rechter zetelt in een zaak, heeft dit de onregelmatige samenstelling van de zetel tot gevolg.¹¹⁸ Tot slot vereist "*bij wet*" dat de nationale regels betreffende de rechterlijke benoemingen in ondubbelzinnige bewoording zijn geformuleerd, waardoor willekeurige benoemingen niet mogelijk zijn.¹¹⁹

51. Indien een rechterlijke instantie geen "*gerecht ingesteld bij wet*" is, kan dit schade toebrengen aan de rechtsstaat en het vertrouwen van de burgers in de rechterlijke macht.¹²⁰ Bijgevolg heeft de Grote Kamer van het EHRM een driestappentoets ontwikkeld. De driestappentoets draagt bij tot de beoordeling van de vraag of de onregelmatigheden in een bepaalde rechterlijke benoemingsprocedure zo ernstig waren zodat dit een inbreuk tot gevolg heeft op het recht van een "*gerecht ingesteld bij wet*". De driestappentoets wil ook voorkomen dat de inrichting van de rechterlijke macht in een democratische samenleving wordt overgelaten aan het oordeel van de uitvoerende macht. Het moet ervoor zorgen dat de inrichting bij wet is geregeld.¹²¹ Het ontwikkelen van deze driestappentoets was niet evident, aangezien de rechterlijke benoemingsprocedure in

¹¹¹ Art. 6.1 EVRM.

¹¹² EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, §211.

¹¹³ *Ibid.*, §218.

¹¹⁴ *Ibid.*, §219.

¹¹⁵ *Ibid.*, §220.

¹¹⁶ EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, RW 2021-22, noot P. GERARD.

¹¹⁷ EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, §223.

¹¹⁸ EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, RW 2021-22, noot P. GERARD.

¹¹⁹ EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, §230.

¹²⁰ *Ibid.*, §240.

¹²¹ R. SPANO, "L'État de droit – l'étoile polaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. trim.D.H.* 2021, nr. 127, 499.

Europa verschilt van lidstaat tot lidstaat. Om deze reden is het EHRM van mening dat een zekere beoordelingsmarge moet worden toegelaten voor de lidstaat. De autoriteiten van de lidstaat bevinden zich namelijk in een meer voordelige positie dan het EHRM om te oordelen over hoe de belangen van justitie en de rechtsstaat worden gewaarborgd. Dit neemt uiteraard niet weg dat de driestappentoets als een nuttig hulpmiddel kan worden beschouwd voor het EHRM en de nationale rechterlijke instanties.¹²²

52. In de eerste stap van de driestappentoets moet worden nagegaan of er sprake is van een kennelijke schending van het nationale recht. Hier stelt het EHRM dat ze hierbij meestal de uitspraak van de nationale rechterlijke instantie volgen of er sprake is van een schending van nationaal recht. Het EHRM wijkt enkel af van deze uitspraak, wanneer deze tegenstrijdig of manifest onredelijk is.¹²³

Wanneer wordt vastgesteld dat er geen sprake is van een kennelijke schending van nationaal recht, betekent dit niet dat de driestappentoets hier stopt. In dit geval moeten nog steeds de tweede en derde stap worden uitgevoerd. Omdat het mogelijk is dat een benoemingsprocedure overeenstemt met de nationale regels, maar in strijd is met het voorwerp en doel van artikel 6.1 EVRM.¹²⁴

53. In de tweede stap moet de schending worden getoetst aan het voorwerp en het doel van een "gerecht ingesteld bij wet". Dit betekent dat de rechterlijke instantie haar bevoegdheden kan uitoefenen zonder inmengingen, en waarbij de scheiding der machten en de rechtsstaat worden gerespecteerd. Enkel schendingen die de fundamentele regels van de benoemingsprocedure volledig miskennen of schendingen die niet in overeenstemming met het doel van een "gerecht ingesteld bij wet" zijn, worden geacht in strijd te zijn met de tweede stap van deze toets.¹²⁵

54. Tot slot in de derde stap oordeelt het EHRM dat de nationale rechter een belangrijke rol speelt bij de beoordeling of er sprake is van een schending van een nationale regel die de benoemingsprocedure voor de rechter regelt.¹²⁶ In principe zal het EHRM zich neerleggen bij de uitspraak van de nationale rechter, tenzij deze uitspraak tegenstrijdig of manifest onredelijk is.¹²⁷ Het is wel noodzakelijk dat de schending werd onderzocht door de nationale rechter aan de hand van de verplichtingen die uit het EVRM voortvloeien. Wanneer de nationale rechter voldoende rekening heeft gehouden met de feiten en de bezwaren in het kader van de bepalingen uit het EVRM en een afweging heeft gemaakt van de tegenstrijdige belangen en de nodige conclusies heeft getrokken, dan kan het EHRM slechts omwille van gegronde redenen zich in de plaats stellen van de nationale rechter.¹²⁸

Het EHRM wijst daarnaast ook op het feit dat ze niet bevoegd is om een termijn vast te stellen waarbinnen een individu de onregelmatige benoemingsprocedure moet aanvechten. Echter, het

¹²² EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, §243.

¹²³ *Ibid.*, §244.

¹²⁴ *Ibid.*, §245.

¹²⁵ *Ibid.*, §246.

¹²⁶ *Ibid.*, §247.

¹²⁷ *Ibid.*, §251.

¹²⁸ *Ibid.*, §251.

ontbreken van dergelijke termijn biedt niet de mogelijkheid om de onregelmatige benoemingsprocedure voor onbepaalde tijd aan te vechten. Naarmate de tijd verstrijkt, weegt het rechtszekerheidsbeginsel zwaarder door dan het recht van het individu op een “*gerecht ingesteld bij wet*”.¹²⁹

55. Ook in andere arresten van het EHRM is deze toets al enkele keren toegepast.¹³⁰ In Polen en Hongarije is de verhouding tussen de rechterlijke, uitvoerende en wetgevende macht regelmatig onderhevig aan wijzigingen. Deze wijzigingen hebben ook een invloed op de benoemingswijze van de rechters.¹³¹ De rechtspraak van het EHRM toont aan dat het niet mogelijk is om uitspraken van rechters die op onregelmatige wijze zijn benoemd te erkennen als uitspraken van een bij wet ingestelde rechterlijke instantie.¹³²

56. Daarnaast geeft ook het Hof van Justitie aan dat de benoemingsbeslissing dient te gebeuren door middel van de vastgestelde procedureregels. Wanneer de objectieve voorwaarden waaronder de gerechtelijke instantie is ingesteld, de kenmerkende eigenschappen ervan, alsook de manier waarop de leden ervan zijn benoemd bij de rechtzoekenden twijfel doen ontstaan inzake de vraag of de betrokken rechters onpartijdig zijn, dan is de instantie geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹³³ De rechterlijke uitspraken van rechtbanken die geen bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig gerecht zijn, kunnen buiten beschouwing worden gelaten.¹³⁴

57. De naleving van de vereiste van een gerecht ingesteld bij wet, doet bij de benoemde rechter een gevoel ontstaan dat hij zijn functie heeft verkregen door middel van objectieve criteria en zijn kwalificaties. Hierdoor ontstaat er geen relatie van afhankelijkheid tussen de benoemde rechter en de instanties die bevoegd is voor de benoeming. Dit draagt bij aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.¹³⁵

3.3.3. De ambtstermijn van de rechters

58. Het EHRM stelt dat een vroegtijdige ontheffing uit de rechterlijke ambt moeilijk te verzoenen valt met de aard van de rechterlijke functie als onafhankelijke tak van de staatsmachten. Het beginsel van de onafzetbaarheid van de rechter vormt een essentieel element om de rechterlijke

¹²⁹ *Ibid.*, §252.

¹³⁰ EHRM 7 mei 2021, nr. 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z.o.o/Polen.; EHRM 22 juli 2021, nr. 43447/19, Reczkowicz/Polen.; EHRM 8 november 2021, nr. 49868/19 en 57611/19, Dolińska-Ficek en Ozimek/Polen.; EHRM 3 februari 2022, nr. 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o/Polen.

¹³¹ H. P. GRAVER, *A New Nail in the Coffin for the 2017 Polish Judicial Reform: On the ECtHR judgment in the case of Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland (Application no. 26374/18)*, <https://verfassungsblog.de/a-new-nail-in-the-coffin-for-the-2017-polish-judicial-reform/>.

¹³² *Ibid.*

¹³³ HvJ 19 november 2019, nrs. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/ Sąd Najwyższy, § 134.; HvJ 2 maart 2021, nr. C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H. en I.J./Krajowa Rada Sądownictwa, § 124.; HvJ 15 juli 2021, nr. C-791/19, Europese Commissie/Republiek Polen, §86.; HvJ 6 oktober 2021, nr. C-487/19, W.Ż., §148.

¹³⁴ HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, W.Ż., RW 2021-22, 1250, noot M. LELOUP.

¹³⁵ HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, Concl.Adv. Gen. E. TANCHEV.

onafhankelijkheid te eerbiedigen.¹³⁶ Het ontslaan van een rechter, omdat hij kritiek heeft geuit vanuit een professioneel oogpunt, over bepaalde wettelijke hervormingen, brengt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar.¹³⁷

59. Om de garantie van een onafhankelijke en onpartijdige rechter te waarborgen, is het volgens het Hof van Justitie noodzakelijk om regels op te maken inzake de ambtstermijn van deze rechters.¹³⁸ Het beginsel van de onafzetbaarheid van rechters en de bescherming van hun mandaat zijn een onderdeel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het beginsel van onafzetbaarheid van rechters moet steeds worden beschermd. Op deze manier blijft de onontbeerlijke vrijheid van de rechters, die niet aan extern ingrijpen of externe druk zijn onderworpen, gewaarborgd.¹³⁹ De rechters moeten de garantie hebben dat zij over hun mandaat beschikken tot aan de verplichte pensioenleeftijd of tot wanneer hun ambtstermijn afloopt.¹⁴⁰ Echter is het beginsel van onafzetbaarheid van rechters geen absoluut beginsel. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk wanneer er legitieme en dwingende gronden zijn om dit te doen. Eveneens het evenredigheidsbeginsel moet hierbij in acht worden genomen.¹⁴¹ Ook mag er geen twijfel ontstaan bij de rechtszoekenden of het gaat om een instantie die zich niet laat beïnvloeden door externe factoren.¹⁴²

Zoals reeds vermeld komt het aan de lidstaten toe om voorwaarden te voorzien inzake het verloop en de beëindiging van de carrière van een rechter. Bij het vastleggen van deze voorwaarden, moeten deze in overeenstemming zijn met het beginsel van onafhankelijkheid van rechters.¹⁴³ De wet die de pensioenleeftijd van de zittende rechters van het Poolse hoogste rechtscollege verlaagt, die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn benoemd, voldoet niet aan het vereiste van de rechterlijke onafhankelijkheid zoals vastgelegd in artikel 19, eerste lid, tweede alinea VEU. Ook stelt het Hof van Justitie wanneer lidstaten een wet invoeren die de president discretionaire bevoegdheid verlenen om de ambtstermijn van de rechters na de nieuwe pensioenleeftijd te verlengen, zonder objectieve en toetsbare voorwaarden en deze beslissing niet moet motiveren, voldoet eveneens niet aan de vereiste in de zin van artikel 19, eerste lid, tweede alinea VEU.¹⁴⁴

¹³⁶ EHRM 23 juni 2016, nr. 20261/12, Baka/Hongarije, §172.

¹³⁷ EHRM 23 juni 2016, nr. 20261/12, Baka/Hongarije, §171.; P. CANNOOT, *Baka v. Hungary: Judicial independence at risk in Hungary's new constitutional reality*, <https://strasbourgobservers.com/2016/07/12/baka-v-hungary-judicial-independence-at-risk-in-hungarys-new-constitutional-reality/>.

¹³⁸ HvJ 19 november 2019, nrs. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/ Sąd Najwyższy, §123.; HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen, §74.

¹³⁹ HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen, RW 2019-2020, 1357, noot F. GREMPPELPREZ.

¹⁴⁰ HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Concl. Adv. Gen. E. TANCHEV.

¹⁴¹ HvJ 6 november 2012, nr. C-286/12, Europese Commissie/Hongarije, §56.; HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, RW 2019-2020, 1357, noot F. GREMPPELPREZ.

¹⁴² HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen, RW 2019-2020, 1357, noot F. GREMPPELPREZ.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*; HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen.

3.4. Tussenconclusie

60. Om het begrip onafhankelijkheid te omschrijven is het nodig om een onderscheid te maken tussen twee aspecten, namelijk het intern en extern aspect. Het interne aspect krijgt ook wel eens de benaming de functionele onafhankelijkheid, en hangt nauw samen met het beginsel van onpartijdigheid. Hierdoor moet een rechter steeds objectief zijn in zijn beoordeling. Het externe aspect of de institutionele onafhankelijkheid vereist dat het orgaan niet is ondergeschikt aan iemand of geen instructies ontvangt (cf. *supra* nr. 34). Ook op Europees niveau is het recht op een onafhankelijke rechterlijke instantie terug te vinden in artikel 6.1 EVRM. Op internationaal niveau is het terug te vinden in artikel 14.1 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (cf. *supra* nr. 36).

61. Een onafhankelijke rechterlijke macht speelt een belangrijke rol in een rechtsstaat. In een rechtsstaat is iedereen onderworpen aan het recht, niemand kan zich boven de wet plaatsen, ook overheidsinstanties niet. Een onafhankelijke rechterlijke instantie moet aan de burgers de nodige rechtsbescherming bieden, zodat hun rechten en vrijheden niet in het gedrang komen (cf. *supra* nrs. 37 en 38) .

62. In enkele lidstaten, waaronder Polen en Hongarije nemen ze initiatieven om de garantie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vergroten. Echter wekken enkele van deze initiatieven bezorgdheid op bij de andere lidstaten. Bijgevolg heeft dit geleid tot diverse uitspraken van het EHRM en Hof van Justitie. Deze hoven hanteren enkele criteria inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat (cf. *supra* nr. 43).

Zowel het EHRM als het Hof van Justitie zijn van oordeel dat de aanstelling van de rechter door de uitvoerende of wetgevende macht geen afbreuk doet aan zijn onafhankelijkheid. Hierbij is het belangrijk dat deze rechter zijn ambt zonder instructies en invloed van buitenaf kan uitoefenen (cf. *supra* nrs. 47 en 48).

Verder is het vereist dat een gerecht is ingesteld bij wet. De benoemingsregels moeten worden vastgesteld, hierdoor zijn willekeurige benoemingen niet mogelijk. Het EHRM en het Hof van Justitie zijn het erover eens dat een onregelmatigheid in de benoemingsprocedure van een rechter tot gevolg kan hebben dat een gerecht niet bij wet is ingesteld (cf. *supra* nr. 51 en 56).

Tot slot biedt het beginsel van de onafzetbaarheid van de rechter de garantie van de rechterlijke onafhankelijkheid. Het vroegtijdig ontslaan van een rechter in bepaalde situaties kan volgens het EHRM en het Hof van Justitie afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (cf. *supra* nrs. 58 en 59).

4. STANDPUNTEN INZAKE DE HUIDIGE SAMENSTELLING VAN HET BELGISCHE GRONDWETTELIJK HOF

63. In dit derde deel worden de standpunten van diverse personen onder de loep genomen. De standpunten van E.MAES, M. BOSSUYT, P. VAN ORSHOVEN, L. LAVRYSEN, F. DAOUT, A. ALEN en T. MOONEN dragen bij tot de beoordeling welke wijzigingen mogelijk zijn om de samenstelling van het Grondwettelijk Hof te veranderen. Hiervoor worden de volgende criteria gebruikt: personen die in het Grondwettelijk Hof kunnen zetelen, politieke vertegenwoordiging, de ambtstermijn, hoorzittingen en een benoemingscommissie.

4.1. Personen die in het Grondwettelijk Hof kunnen zetelen

4.1.1. Taalpariteit

64. Indien de samenstelling van het Grondwettelijk Hof in overeenstemming wordt gebracht met het bevolkingsaantal in België, dus 60% Nederlandstalige rechters en 40% Franstalige rechters, dan kan dit de beraadslaging van het Hof gevoelig verkorten stelt M. BOSSUYT. De hele structuur van het Hof is afgestemd op het bevoegdheidscontentieux en niet op het mensenrechtencontentieux, wat nadien is toegevoegd aan de bevoegdheid van het Hof. De aanwezigheid van de taalpariteit is volgens hem evident. Zonder deze taalpariteit heeft het geen zin om het Grondwettelijk Hof bevoegdheidsconflicten te laten regelen.¹⁴⁵

P. VAN ORSHOVEN stelt zich de vraag of het bevolkingsaantal relevant is voor de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg lijkt een aanpassing van deze verhouding hem niet noodzakelijk.¹⁴⁶

Het afbouwen van de taalpariteit lijkt L. LAVRYSEN zijns inziens afbreuk te doen aan de primaire rol van het Hof, namelijk bevoegdheidsconflicten beslechten met inbegrip van deze met een communautaire inslag. Ook zou de reductie van het aantal Franstalige rechters niet overeenstemmen met de verhouding tussen de Nederlandstalige en Franstalige zaken. De laatste drie jaar maken de Franstalige zaken 60% uit van het totaal aantal zaken in het Grondwettelijk hof.¹⁴⁷ Eveneens is het volgens F. DAOUT niet wenselijk om de taalpariteit te laten verdwijnen, dit ondermijnt de primaire rol van het Grondwettelijk Hof.¹⁴⁸

A. ALEN kan ook niet akkoord gaan met het reduceren van de Franstalige rechters. Alle hoogste rechtscolleges in België zijn taalkundig paritair samengesteld. Het Grondwettelijk Hof kan niet functioneren wanneer een Nederlandstalige meerderheid systematisch de minderheid in het ongelijk

¹⁴⁵ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

¹⁴⁸ *Ibid.*

stelt.¹⁴⁹ Bovendien stelt A. ALEN dat de bijzondere wetgever de legitieme belangen van de Duitstaligen niet uit het oog verliest. Enerzijds door de vereiste dat een rechter uit de categorie van rechtsgeleerden moet beschikken over een voldoende kennis van de Duitse taal, anderzijds worden alle uitspraken in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd met een Duitse vertaling.¹⁵⁰

4.1.2. Sociaalprofessionele pariteit

65. Volgens E. MAES is de aanwezigheid van enkele rechters met een politieke ervaring, een vereiste om de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof te garanderen. De aanwezigheid van rechters met een politieke ervaring brengen vaardigheden met zich mee die bijdragen tot de werking van het Grondwettelijk Hof.¹⁵¹ Bovendien kunnen deze rechters beter inschatten wat de politieke gevolgen van de arresten van het Grondwettelijk Hof zijn. Ook kunnen zij beter inschatten hoe deze arresten door andere machten, de media en burgers worden onthaald.¹⁵²

Echter komt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Grondwettelijk Hof in gedrang indien te veel rechters in het Hof aanwezig zijn met een politieke ervaring. Hierdoor ontbreekt de garantie dat gewezen parlementsleden voldoende afstand nemen van belangen en standpunten van hun politieke partij, om de rechten van de burger te beschermen.¹⁵³

Eveneens T. MOONEN wijst erop dat een ervaren politicus een meerwaarde biedt voor het Grondwettelijk Hof. Zowel magistraten of academici als parlementsleden hebben voordien te maken gekregen met problemen van constitutionele interpretatie en besluitvorming.¹⁵⁴ Er is ook geen principieel bezwaar om personen met politieke ervaring naar het Grondwettelijk Hof te sturen. Echter ontstaat het risico om in aanraking te komen met hun eigen standpunten uit het verleden.¹⁵⁵ De confrontatie met eerdere standpunten die deze rechter heeft ingenomen, kan de formele onpartijdigheid van de rechter in het gedrang brengen.¹⁵⁶ Het behoort in dit geval aan het Hof dat deze rechter zich terugtrekt uit de zaak, dit is de rechterlijke deontologie. Om deze reden wil T. MOONEN ook niet te veel de nadruk leggen op rechters met een parlementaire achtergrond. Wel is

¹⁴⁹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

¹⁵⁰ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 5-6.

¹⁵¹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁵² *Ibid.*; E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/prime-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 561.

¹⁵³ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/prime-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 594.

¹⁵⁴ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet: Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 366.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 367.

¹⁵⁶ T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet: Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 367.

het volgens hem belangrijker om de vraag te stellen of het nodig is om zes van deze profielen in het Grondwettelijk Hof te hebben. Hierbuiten zijn er ook veel kwaliteitsvolle kandidaten, met diverse professionele achtergronden en levenservaring.¹⁵⁷

66. M. BOSSUYT ziet daarentegen geen probleem in de huidige samenstelling van zes gewezen parlementsleden en zes rechtsgeleerden.¹⁵⁸ De rechtsgeleerden kunnen eveneens beschikken over een politieke overtuiging. Bovendien moet een rechter in volle onafhankelijkheid oordelen, ongeacht zijn overtuiging.¹⁵⁹ Eveneens stelt P. VAN ORSHOVEN dat deze samenstelling legitiem is.¹⁶⁰ L. LAVRYSEN verwijst hiervoor naar de kritiek op het Bundesverfassungsgericht in Duitsland, waar enkel juristen zetelen. Dit heeft zeer ingewikkelde en uitvoerige arresten en een dogmatische inslag van de rechtspraak tot gevolg.¹⁶¹

Volgens A. ALEN draagt de aanwezigheid van gewezen parlementsleden bij tot de legitimiteit van het Hof. Daarnaast is het relevant om de maatschappelijke en politieke aanvaardbaarheid van de arresten te vergroten. Bovendien stelt A. ALEN dat de benoemde rechters voldoende afstand kunnen nemen van de politieke partijen.¹⁶² Wat betreft de grote vertegenwoordiging van de gewezen parlementsleden is A. ALEN van mening dat de vermindering hiervan niet evident is. Hierdoor worden enkele representatieve maatschappelijke gedachtenstromingen uitgesloten.¹⁶³ Het verhogen van het aantal rechters in het Grondwettelijk Hof biedt eveneens geen oplossing volgens hem, dit brengt namelijk de evenwichten binnen het Hof in gevaar. Tot slot is het zijns inziens nog steeds de verantwoordelijkheid van de politieke partijen om geschikte kandidaten voor te dragen.¹⁶⁴

67. Daarnaast stelt E. MAES dat het vereist is dat alle rechters in het Grondwettelijk Hof jurist zijn. De reden hiervoor is dat het grondwettelijk contentieux een juridisch complex contentieux is. In enkele situaties kan politieke ervaring nuttig zijn, maar niet altijd. Juridische kennis is volgens haar onontbeerlijk. De rechters zonder juridische kennis kunnen tijdens de beraadslaging niet hetzelfde gewicht hebben als hun collega rechters met juridische kennis. De rechters zonder juridische kennis moeten vaak ondersteuning zoeken bij de referendarissen of andere ondersteunende diensten. Haars inziens is het belangrijk dat een rechter zelf complexe juridische redeneringen kan maken.¹⁶⁵

¹⁵⁷ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

¹⁵⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁵⁹ J.-P. MATEUSEN, "Rondetafelgesprek: 30 jaar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: Alles is een kwestie van evenwicht", *AdRem* 2015, www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/AdremRondetafelgesprekGwH.pdf, 19.

¹⁶⁰ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁶¹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

¹⁶² A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 8.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 356.

Het vereiste dat alle rechters juristen moeten zijn, sluit juristen met ook een politieke ervaring niet uit. Er zijn namelijk voldoende politici die beschikken over een diploma rechten.¹⁶⁶

M. BOSSUYT kan zich aansluiten met het standpunt van E.MAES, dat het wenselijk is dat alle leden van het Grondwettelijk Hof jurist zijn. Wanneer zij de opleiding rechten hebben genoten, beschikken de rechters over een aantal basiscompetenties, en hebben ze zich de juridische taal en manier van redeneren eigen gemaakt. Hij heeft als voormalig voorzitter van het Hof gezeteld met collega's die geen juristen waren. Voor niet-juristen was het moeilijk om hun weg te vinden in zaken met een internationale dimensie.¹⁶⁷ A. ALEN is van oordeel dat een grondwettelijk rechter inzicht en kennis moet hebben van de Luxemburgse en Straatsburgse rechtspraak. Ook moet deze rechter de interacties met deze hoven begrijpen. Volgens hem is dit niet evident wanneer iemand geen juridische opleiding heeft genoten.¹⁶⁸ Om deze reden meent hij dat elke kandidaat-rechter, met inbegrip van de gewezen parlementsleden, ten minste over een licentiaat of master in de rechten moet beschikken.¹⁶⁹

Een toegewijde rechter kan zijn vak ongetwijfeld in de praktijk leren volgens T. MOONEN. Ook juristen die het Grondwettelijk Hof vervoegen moeten nieuwe dingen leren. Toch is het belangrijk om de vraag te stellen of deze leercurve kan worden verwacht van niet-juristen. De rechters kunnen ondersteuning vinden bij de referendarissen, maar dit argument volstaat niet. Op deze manier kan een rechter blijvend steunen op de schouders van de referendarissen. Zijns inziens is dit een situatie die niet wenselijk is.¹⁷⁰

68. Anderzijds staat P. VAN ORSHOVEN optimistischer tegenover de intellectuele kwaliteit van de parlementsleden. Het Grondwettelijk Hof zetelt collegiaal met minstens zeven rechters in elke zaak, waarvan de meerderheid rechtsgeleerden zijn. De oefening waarbij juristen de niet-juristen moeten overtuigen opdat zij instemmen met een ontwerp-arrest, kan bijdragen aan de kwaliteit van de arresten. Bovendien worden de dossiers voorbereid door deskundige referendarissen.¹⁷¹

Ook F. DAOUT meent dat niet-juristen voordelen kunnen bieden voor de beraadslagingen van het Grondwettelijk Hof. Zijns inziens is het voor deze persoon mogelijk om de nodige kwalificaties te verwerven. Deze persoon komt namelijk in aanraking met grondwettelijke geschillen in diverse rechtstakken, waardoor hij snel "jurist" wordt, ook al beschikt hij niet over een diploma rechten.¹⁷² Daarenboven is het steeds de wetgever die als eerste de grondwettigheid van een wet beoordeelt,

¹⁶⁶ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

¹⁶⁹ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 9.

¹⁷⁰ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

¹⁷¹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁷² *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

zijn bevoegdheid in twijfelt trekt en de grondrechten respecteert. Aan de volksvertegenwoordigers wordt namelijk ook niet de voorwaarde opgelegd om over een diploma rechten te beschikken.¹⁷³

69. Verder is E. MAES van mening dat er nood is aan meer diversiteit onder de rechters van het Grondwettelijk Hof. Ze begrijpt immers waarom de bijzondere wetgever voor hoge magistraten en academici heeft gekozen. Zij beschikken namelijk over een grondige juridische kennis en verwerken veel dossiers. Dit neemt niet weg dat personen met andere juridische beroepen ervaring hebben met dossiers verwerken en over een grondige juridische kennis beschikken. Haars inziens moeten ook andere carrièrepaden in aanmerking komen voor een benoeming bij het Grondwettelijk Hof.¹⁷⁴ Om deze reden is volgens E. MAES een overweging vereist om het aantal hoge magistraten en professoren van zes naar drie te reduceren.¹⁷⁵ Een grotere diversiteit onder de rechtsgeleerden en een kleiner aantal gewezen parlementsleden bevorderen niet enkel de kwaliteit van de rechtspraak, maar ook de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de instelling.¹⁷⁶

Volgens P. VAN ORSHOVEN is het gehanteerde criterium voor rechters van het Hof van Justitie of het EHRM een beter criterium. In artikel 21 EVRM is er sprake van "*rechtsgeleerden van erkende bekwaamheid*", en in artikel 253 VWEU "*kundige rechtsgeleerden*". Dit geeft een discretionaire bevoegdheid aan de voordragende instantie.¹⁷⁷ Ook L. LAVRYSEN duidt erop dat de onderscheiden categorieën in het artikel nauw omschreven zijn en weinig flexibiliteit toelaten. Om deze reden is de denkpiste die P. VAN ORSHOVEN heeft aangeduid, namelijk de vergelijking met de regels van het Hof Van Justitie en het EHRM, het overwegen waard.¹⁷⁸ F. DAOUT heeft hierover een andere mening, hij staat stil bij de voorwaarden van artikel 21 EVRM.¹⁷⁹ Volgens dit artikel is het vereist om een hoge functie uit te oefenen bij de rechterlijke macht, ofwel rechtsgeleerden zijn van erkende bekwaamheid.¹⁸⁰ F. DAOUT stelt dat het criterium "*rechtsgeleerden zijn van erkende bekwaamheid*", een te ruim criterium is. Naar zijn mening kan dit manipulaties en alle rechtvaardigingen toelaten.¹⁸¹

T. MOONEN meent dat indien het quotum van zes gewezen parlementsleden wordt verlaten, biedt dit de mogelijkheid om op zoek te gaan naar ruimere profielen. Hierdoor komen kandidaten in aanmerking uit de publieke of private sector, uit het middenveld, uit andere rechtscolleges,

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁷⁵ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 358.

¹⁷⁶ F. DAOUT, *Discours prononcé par le président François Daout lors de l'audience solennelle d'installation de Madame le juge Yasmine Kherbache le 3 mars 2020*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 3.

¹⁷⁷ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁷⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

¹⁷⁹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

¹⁸⁰ Art. 21.1 EVRM.

¹⁸¹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

enzovoort. Het sluit kandidaten met een politieke carrière niet uit. In dit geval is een transparante voordrachtsprocedure met hoorzitting een must (cf. *infra* nr. 76).¹⁸²

70. M. BOSSUYT kan zich niet vinden in het voorstel om meer diversiteit te voorzien onder de rechters in het Grondwettelijk Hof. De keuzemogelijkheden verruimen, zorgt niet noodzakelijk voor betere kandidaten. Dit kan namelijk de kans vergroten om minder gekwalificeerde kandidaten te benoemen.¹⁸³ Ook A. ALEN is geen voorstander inzake het voorzien van meer categorieën van beroepsjuristen. Zijns inziens kan dit benoemingen van minder gekwalificeerde kandidaten tot gevolg hebben.¹⁸⁴

4.2. Politieke vertegenwoordiging

71. E. MAES duidt op het feit dat bij de benoeming van de kandidaat-rechter de politieke voorkeur een rol speelt. Hierdoor is het Grondwettelijk Hof een afspiegeling van de politieke vertegenwoordiging zoals in de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹⁸⁵ Dit verhoogt de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof, maar mag niet tot gevolg hebben dat het Grondwettelijk Hof een instrument van de regering wordt.¹⁸⁶ Volgens het principe van de rechtsstaat is het vereist dat een rechter neutraal is. Een oplossing om aan dit rechtsstatelijk vereiste te voldoen, is de medewerking van de oppositie door middel van een bijzondere meerderheidsvereiste of een evenredige vertegenwoordiging is nodig in het Grondwettelijk Hof. In België worden beide systemen gebruikt.¹⁸⁷ Bepaalde politieke partijen krijgen in België niet de kans om rechters voor te dragen, waardoor de samenstelling van het Hof geen correcte weerspiegeling is van de politieke vertegenwoordiging zoals in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Volgens E. MAES dient het Grondwettelijk Hof geen afspiegeling van een wetgevende vergadering te zijn. Wel belangrijk is de aanwezigheid van verscheidenheid van ideeën en ideologieën.¹⁸⁸ Ook T. MOONEN stelt dat de afspiegeling van de politieke vertegenwoordiging zoals in de Kamer van Volksvertegenwoordigers

¹⁸² *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

¹⁸³ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁸⁴ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 9.

¹⁸⁵ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 363.

¹⁸⁶ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.; E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 363.

¹⁸⁷ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 364.

¹⁸⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

niet problematisch is. Het gehanteerde systeem is niet perfect, maar zijns inziens is het niet evident om hiervoor een alternatief voor te stellen.¹⁸⁹

A. ALEN meent daarenboven dat deze “politieke spelregel” een belangrijke regel uitmaakt, en niet louter een gewoonte mag zijn. Om deze reden moet deze regel zijns inziens worden opgenomen in de bijzondere organieke wet op het Hof. Dit draagt bij tot de verduidelijking van deze regel, en maakt het mogelijk om te voorzien in uitzonderingen.¹⁹⁰

4.3. De ambtstermijn van de grondwettelijke rechters

72. E. MAES is van oordeel dat het belangrijk is om op regelmatige basis nieuwe rechters in het Grondwettelijk Hof aan te duiden. Ze is voorstander voor de invoering van een maximumtermijn, maar dan moet ook rekening worden gehouden met de leeftijdstermijn. Om op deze manier te vermijden dat een grondwettelijke rechter na zijn ambt nog een andere job moet uitoefenen.¹⁹¹ Eveneens geeft M. BOSSUYT aan dat 20 of 25 jaar in het Hof zetelen niet wenselijk is. Volgens hem is het niet nodig om af te wijken van de levenslange benoeming, maar de minimumleeftijd kan eventueel worden verhoogd naar 50 jaar. Dit zorgt ervoor dat de rechter die het Grondwettelijk Hof moet verlaten, zich niet geroepen voelt om een nieuwe loopbaan uit te bouwen in een ander domein waar het niet passend zou zijn dat een gewezen rechter van het Grondwettelijk Hof dit doet. Ook P. VAN ORSHOVEN kan zich vinden in het standpunt van M. BOSSUYT om te vertrekken van een minimumleeftijd van 50 jaar, waardoor de rechter beschikt over enige ervaring.¹⁹²

73. Volgens A. ALEN kan de leeftijd van 40 jaar behouden blijven. Indien een rechter op 60 jaar is uitgeblust, beschikt deze rechter over de keuze om op pensioen te gaan. Een andere mogelijkheid is om op de toegangsdatum naar 45 jaar te verhogen, een ambt van 20 tot 25 jaar lijkt A. ALEN het meest draagbare.¹⁹³

4.4. Het organiseren van hoorzittingen

74. Inzake de benoemingsprocedure heeft E. MAES willekeurige toepassingen van de benoemingsprocedure vastgesteld. Willekeur komt de rechtsstaat niet ten goede. Dit is nefast voor het vertrouwen in de wetgevende vergaderingen en is schadelijk voor het aanzien en de legitimiteit van het Grondwettelijk Hof.¹⁹⁴ Vóór 1996 vond nooit een hoorzitting plaats om de kandidaat-rechters

¹⁸⁹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

¹⁹⁰ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 7.

¹⁹¹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

¹⁹⁴ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

voor te dragen.¹⁹⁵ Sinds 1996 werden de modaliteiten van de hoorzittingen ad hoc bepaald. Deze hoorzittingen zijn niet openbaar en hebben geen wettelijke basis. Ook in 2010 heeft de Senaat geen hoorzitting georganiseerd, de senatoren stemde louter op het grond van het curriculum vitae. In 2013 organiseerde de Senaat weer een hoorzitting. Bijgevolg ontbreekt niet enkel een wettelijke basis voor de hoorzittingen, maar eveneens een onwillekeurige toepassing ervan. De willekeurige benoemingsprocedure voor een rechter bij het Grondwettelijk Hof, is nefast voor het vertrouwen in de instelling en de eerbied dat een ambt bij het Grondwettelijk Hof vraagt. Hierdoor kan het afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van dit ambt.¹⁹⁶

Daarnaast is A. ALEN van oordeel dat deze hoorzittingen kunnen bijdragen tot de legitimiteit van het Grondwettelijk Hof.¹⁹⁷ A. ALEN geeft aan dat de hoorzittingen die sedert 1996 plaats hebben gevonden, enkel de personen uit de categorie beroepsjuristen hebben gehoord en allemaal door de Senaat zijn gehouden. Volgens hem moeten alle kandidaten van rechters worden gehoord, ongeacht tot welke categorie ze behoren en ongeacht de wetgevende vergadering. Verder zou hij het principe inschrijven in de bijzondere wet. De nadere uitwerking van de modaliteiten dient te gebeuren in de reglementen van de Kamer en Senaat.¹⁹⁸

Ook T. MOONEN kan zich vinden in het organiseren van hoorzittingen. Deze praktijk bestaat op dit moment in de Senaat, maar is niet consequent. In de Kamer gebeurt dit niet. Zijns inziens is dit een jammere zaak voor de kandidaat-rechters. Zij krijgen niet de kans om hun visie op het Grondwettelijk Hof uiteen te zetten. Dit creëert de indruk dat het volstaat om te voldoen aan de voorwaarden die de bijzondere wet voorschrijft. Verder geeft ook T. MOONEN aan dat enkel personen uit de categorie beroepsjuristen een hoorzitting moeten bijwonen. In de praktijk is er dus sprake van een ongelijke behandeling.¹⁹⁹

75. E. MAES acht het organiseren van openbare hoorzitting voor de benoeming van de grondwettelijk rechter noodzakelijk. Deze hoorzitting moet het mogelijk maken om de professionele kwaliteiten van de kandidaat-rechter te achterhalen.²⁰⁰ Daarnaast kan het openbare karakter van de openbare hoorzitting bijdragen tot het vertrouwen in de kwaliteiten van de aangestelde rechter

¹⁹⁵ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 332.

¹⁹⁶ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.; E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 333.

¹⁹⁷ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 7.

¹⁹⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

¹⁹⁹ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

²⁰⁰ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 379.

door de media, belangengroepen en burgers. Verder kan het bijdragen tot meer aandacht in de media, wat op zijn beurt kan leiden tot een grotere kennis bij het publiek over de rol van het Grondwettelijk Hof en de grondwettelijke rechters.²⁰¹ Dit draagt bij tot de democratisch legitimiteit van de grondwettelijke rechter, omdat zijn benoeming dan door de samenleving wordt gedragen. Hierdoor neemt het vertrouwen in het Grondwettelijk Hof toe, alsook in de Belgische rechtsstaat en haar Grondwet.²⁰² Ook M.BOSSUYT vindt het organiseren van openbare hoorzittingen een goede praktijk. Dit kan de aandacht voor het belang van de aanduiding van de rechters vergroten.²⁰³ L. LAVRYSEN is eveneens voorstander van het organiseren van een openbare hoorzitting. Hijzelf is in het jaar 2000 voorgedragen door de Senaat en heeft een hoorzitting meegemaakt, dit was met gesloten deuren. Tijdens de hoorzitting kwamen enkel vragen aan bod met betrekking tot zijn curriculum vitae.²⁰⁴

Deze hoorzittingen mogen geen examen staatsrecht zijn. De hoorzitting moet de visie van de kandidaat weergeven inzake de rechtsstaat, de band tussen de rechtsstaat en het Grondwettelijk Hof, enzovoort. Zo kunnen de hoorzittingen bijdragen om de meest geschikte kandidaten voor te dragen.²⁰⁵ Daarenboven is het ook mogelijk om tijdens deze hoorzittingen bij de kandidaat te toetsen naar zijn passieve kennis van de andere landstaal.²⁰⁶ Omdat de hoorzittingen eerst een experimentele fase ondergaan, is het volgens A. ALEN aangewezen om in deze experimentele fase de hoorzittingen achter gesloten deuren te organiseren. Hierna kan een evaluatie plaatsvinden en is het eventueel mogelijk om over te gaan tot openbare hoorzittingen.²⁰⁷

Net zoals A. ALEN is T. MOONEN van mening dat deze hoorzittingen geen examen mag zijn. Het moet gaan om een gedachtenwisseling. Het is mogelijk om de thema's op voorhand over te maken aan kandidaten.²⁰⁸ Hierdoor kunnen de kandidaten zich voorbereiden op een hoorzitting en weten ze wat er op hen afkomt. Het is ook mogelijk om de hoorzittingen thematisch te structureren. Er kan dan nader worden bepaald wie waar en wanneer aan het woord moet komen.²⁰⁹

76. Een hoorzitting biedt volgens E. MAES ook de mogelijkheid om in een evenredige vertegenwoordiging van de politieke partijen, ideeën en ideologieën te voorzien.²¹⁰ Hierbij is het belangrijk dat de parlementsleden hun taak adequaat uitvoeren. Zij moeten voldoende geïnformeerd zijn en op een onafhankelijke wijze oordelen of de kandidaat-rechter in aanmerking komt als rechter

²⁰¹ *Ibid.*, 341.

²⁰² *Parl.St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Parl.St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

²⁰⁵ *Parl.St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

²⁰⁶ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 7.

²⁰⁷ *Parl.St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

²⁰⁸ *Parl.St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Parl.St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

bij het Grondwettelijk Hof.²¹¹ Het is uiteraard niet de bedoeling om de rechter te horen hoe hij in bepaalde zaken zou oordelen. Het is wel mogelijk om de kandidaat-rechter te horen over zijn standpunten inzake bepaalde thema's, zoals vrijheid van onderwijs, vrijheid van meningsuiting enzovoort.²¹² M. BOSSUYT stelt dat het tijdens deze hoorzitting belangrijk is om te achterhalen welke conceptie deze rechter heeft over zijn opdracht.²¹³ Ook L. LAVRYSEN geeft aan dat een hoorzitting inzichten kan geven in de interesse, de motivatie en de maturiteit van de kandidaten.²¹⁴

T. MOONEN wijst erop dat het bij het organiseren van hoorzittingen belangrijk is dat de voorzitter van de zitting hierover een doelmatige visie ontwikkelt. De voorzitter moet waken over het redelijke verloop van zulke zittingen. De hoorzittingen moeten beperkt blijven tot het polsen naar de kwalificaties van een kandidaat, de zitting mag niet worden gepolitiseerd.²¹⁵ Vragen over grote thema's kunnen wel aan bod komen. Deze thema's kunnen handelen over de visie van de kandidaat inzake constitutionele identiteit, federale loyauteit, enzovoort. Door het polsen naar deze visie, moeten kandidaten geen standpunten innemen in een zeer concrete zaak.²¹⁶

77. P. VAN ORSHOVEN stelt dat het horen van kandidaten verleidelijk is, maar hier zijn risico's aan verbonden. Het vereist een behoorlijke discipline van degene die de kandidaten horen om de kandidaten niet te horen over hun toekomstige standpunten.²¹⁷ Eveneens brengt het organiseren van hoorzittingen voor F. DAOUT angsten met zich mee en is volledig afhankelijk van de discipline van degene die de hoorzitting regelt.²¹⁸

4.5. Een benoemingscommissie

78. E. MAES stelt ook voor om een advies of een aanbeveling te vragen over de kandidaat-rechters aan de Hoge Raad voor de Justitie. De parlementsleden kunnen met dit advies rekening houden wanneer zij gaan stemmen over de kandidaat-rechter, het moet dus gaan om een niet-bindend advies.²¹⁹

²¹¹ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 340-341.

²¹² *Ibid.*, 379.

²¹³ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

²¹⁴ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

²¹⁵ *Parl. St.* Senaat, 2020-21 Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

²¹⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

²¹⁹ E. MAES, *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 340.

79. De taak van het Grondwettelijk Hof om wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan hogere en vaak abstracte en summiere rechtsregels impliceert volgens L. LAVRYSEN beleidskeuzes van diverse aard die zijns inziens breed en democratisch gedragen moeten zijn. Om deze waarborg te garanderen lijkt de voordracht door de volksvertegenwoordigers met een gekwalificeerde meerderheid hem de beste keuze om dit te waarborgen.²²⁰

Een adviescommissie kan een mogelijkheid zijn volgens L. LAVRYSEN. Deze taak kan niet aan de Hoge Raad voor de Justitie worden toegewezen, omwille van de specifieke functie van het Grondwettelijk Hof. Ook het betrekken van actieve leden van het Grondwettelijk Hof in deze commissie lijkt hem niet aangewezen. Indien het advies van de commissie niet wordt gevolgd en de leden van de commissie hebben geoordeeld dat een kandidaat minder geschikt is, is het niet evident om deze collega te verwelkomen in het Hof.²²¹

Daarnaast wijst L. LAVRYSEN erop dat wanneer de benoemingsprocedure wordt verzwaard, er meer tijd nodig is om tot een benoeming te komen. Bijgevolg moet artikel 32 BWGH een aanpassing ondergaan²²², dit artikel luidt momenteel als volgt: *"De rechters worden voor het leven door de Koning benoemd uit een lijst met twee kandidaten, beurtelings door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat voorgedragen. Het wordt aangenomen met een meerderheid van twee derde der stemmen van de aanwezige leden.*

Geen voordracht kan geschieden dan ten minste vijftien dagen na bekendmaking van de vacature in het Belgisch Staatsblad. Die bekendmaking mag niet vroeger dan drie maanden voor het ontstaan van de vacature geschieden.

*Iedere voordracht wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt; de benoeming mag niet vroeger dan vijftien dagen na die bekendmaking geschieden."*²²³ Momenteel is de termijn voor publicatie van de vacature vastgelegd op maximaal drie maanden voor opruststelling van de rechter. Deze termijn moet in dit geval eventueel worden verlengd naar zes maanden. Bovendien moet in dit geval ook artikel 60bis BWGH een wijziging ondergaan, om de goede werking van het Hof niet te belemmeren. Het is eventueel mogelijk om te overwegen dat de vervangen rechter volledig in functie blijft tot de vervanger is benoemd.²²⁴

F. DAOUT meent wanneer een benoemingscommissie tussenkomt voor de benoemingen van de grondwettelijke rechters, dit een soort justitiële technocratie tot stand kan brengen. Terwijl de band tussen de benoeming van de grondwettelijke rechter en een democratisch verkozen vergadering één van de waarborgen van een rechtsstaat is.²²⁵

²²⁰ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

²²³ Artikel 32 BWGH.

²²⁴ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

²²⁵ *Ibid.*

80. A. ALEN gelooft niet dat het Grondwettelijk Hof vragende partij is om voorafgaand een examen af te nemen bij parlementsleden door het Grondwettelijk Hof. Alle rechters in de Grondwettelijke Hoven in Europa worden voorgedragen door een politiek orgaan. Meestal gebeurt dit door het parlement met een bijzondere meerderheid. Daarnaast is er bijna geen enkel land waar het Grondwettelijk Hof tussenkomt bij de voordracht van de rechters. In 1983 is een tussenkomst van de grondwettelijke rechters voorgesteld. Er is toen geoordeeld dat dit strijdig was met de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof zelf, omdat in dit geval eventuele toekomstige collega's worden ondervraagt.²²⁶ Doch maakt A. ALEN de bedenking of niet in een beperkt adviesrecht van het Grondwettelijk Hof moet worden voorzien. Het gaat om een niet-bindend advies, waardoor het mogelijk is om kenbaar te maken welke profielen het Hof op dat ogenblik nodig heeft.²²⁷

Eveneens T. MOONEN is geen voorstander van het organiseren van examens. Indien het mogelijk zou zijn om kandidaten met diverse loopbanen naar het Grondwettelijk Hof te sturen, dan beschikken de kandidaten namelijk al over diverse levenservaringen die hen geschikt maken voor het uitoefenen van dit ambt. Daarnaast is het niet evident om te bepalen welke competenties dit examen dient te meten.²²⁸

4.6. Tussenconclusie

81. Wat betreft de taalpariteit is het niet wenselijk om deze verhouding aan te passen. Wanneer er geen rekening wordt gehouden met de taalpariteit, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de beslechting van bevoegdheidsconflicten (cf. *supra* nr. 64).

82. De meerwaarde van de aanwezigheid van enkele rechters met politieke ervaring valt niet te ontkennen. Echter, kan de aanwezigheid van te veel rechters met politieke ervaring de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Grondwettelijk Hof in gedrang brengen. Zij kunnen namelijk worden geconfronteerd met eigen standpunten uit het verleden. Eveneens kan het voor hen moeilijk zijn om afstand te nemen van de belangen en standpunten van hun politieke partij. Om deze reden zijn er voorstanders om het aantal rechters met een politieke ervaring te reduceren. Niet iedereen deelt deze mening. Hier tegenover staat dat ook beroepsmagistraten een politieke overtuiging kunnen hebben. Bovendien moet een rechter steeds in volle onafhankelijkheid oordelen (cf. *supra* nrs. 65 en 66).

83. Een grote meerderheid kan zich vinden in de vereiste dat alle rechters in het Grondwettelijk Hof moeten beschikken over een diploma rechten. Hierdoor beschikken de rechters inmiddels over een juridische kennis, die volgens enkele personen onontbeerlijk is in het Hof. De situatie waarbij

²²⁶ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

²²⁷ A. ALEN, *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches, 7.

²²⁸ *Parl. St.* Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

rechters die niet beschikken over een diploma rechten en ondersteuning moeten zoeken bij de referendarissen is niet wenselijk. Ook is het niet altijd evident voor deze rechters om zaken met een internationale dimensie te behandelen. Anderzijds kan de aanwezigheid van niet-juristen bijdragen aan de kwaliteit van de arresten, omdat de juristen de niet-juristen moeten overtuigen om in te stemmen met een ontwerp-arrest (cf. *supra* nrs. 67 en 68).

84. Verder pleit de meerderheid voor meer diversiteit in het Hof. Deze grotere diversiteit kan niet alleen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de rechtspraak, maar ook aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de instelling. Door middel van het verruimen van de profielen van de kandidaat-rechters laat dit meer flexibiliteit toe. Een tegenargument stelt dat een verruiming van de keuzemogelijkheden, niet bijdraagt tot betere kandidaten (cf. *supra* nrs. 69 en 70).

85. De afspiegeling van de politieke vertegenwoordiging zoals in de Kamer van volksvertegenwoordigers kan bijdragen tot de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof. Wel moet rekening worden gehouden dat het Hof geen instrument van de regering is (cf. *supra* nr. 71). Daarnaast is iedereen het eens dat het te lang zetelen in het Grondwettelijk Hof niet wenselijk is. Het starten van een nieuwe loopbaan na de ambtstermijn, moet dan ook worden vermeden (cf. *supra* nrs. 72 en 73).

86. Momenteel is er geen wettelijke basis voor het organiseren van hoorzittingen, en daarnaast wordt het op een willekeurige manier toegepast. Willekeur komt de rechtsstaat niet ten goede. De meerderheid kan zich vinden in het organiseren van hoorzittingen. Deze hoorzitting biedt de mogelijkheid om de visie van deze kandidaat bloot te leggen. Maar het organiseren van hoorzittingen kan ook risico's met zich meebrengen, zoals het horen van de kandidaat-rechter over zijn toekomstige standpunten (cf. *supra* nrs. 74 en 77).

87. Het organiseren van examens voor de kandidaat-rechters, is niet wenselijk volgens velen. Een adviescommissie daarentegen kan overwogen worden, maar hier rijst de vraag wie in deze commissie moet zetelen. Indien actieve grondwettelijke rechters in deze commissie zetelen, ondervragen zij toekomstige collega's, maar dit kan ongemakkelijke situaties teweegbrengen (cf. *supra* nrs. 79 en 80).

5. VOORSTELLEN DIE IN AANMERKING KOMEN OM DE HUIDIGE SAMENSTELLING VAN HET GRONDWETTELIJK HOF TE WIJZIGEN

88. In dit vierde deel volgt een analyse van drie voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Aan de hand van de voorafgaande onderzoeksresultaten kan worden nagegaan of de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof voldoet aan de criteria die het EHRM en het Hof van Justitie hanteren inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat. Tot slot wordt er gekeken welke van deze voorstellen in aanmerking komen om de huidige samenstelling te wijzigen, alsook bijkomende suggesties.

5.1. Voorstel 8 oktober 2019 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989

89. Een eerste voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dateert van 8 oktober 2019. Het voorstel beoogt een uitbreiding van de categorie "hoogleraar in de rechten" zoals in artikel 34, §1, 1°, d) BWGH omschreven staat.²²⁹ Het huidige artikel 34, §1, 1°, d) BWGH luidt als volgt: "*Om tot rechter van het Grondwettelijk Hof te worden benoemd, moet men volle veertig jaar oud zijn en aan een van de volgende voorwaarden voldoen: 1° in België ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed: d) hetzij van gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar, geassocieerd hoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit;*".²³⁰ De indieners van het voorstel stellen dat deze bepaling verouderd is en rechtsonzekerheid met zich meebrengt. De academische graden die in het huidig artikel staan vermeld, vinden hun oorsprong uit de wet van 28 april 1953 betreffende de inrichting van het universitaire onderwijs door de Staat.²³¹

90. Om te achterhalen wie rechtswetenschap onderwijst in een Belgische universiteit, moet de wetgeving van de Franse en Vlaamse Gemeenschap worden geraadpleegd. Zowel uit de wetgeving van de Franse, als de Vlaamse gemeenschap valt af te leiden dat gewone hoogleraren, buitengewone hoogleraren, hoogleraren en docenten deel uitmaken van het onderwijzend personeel van de universiteiten.²³² In de opsomming van artikel 34, §1, 1°, d) BWGH ontbreekt de categorie docenten. Om deze reden willen de indieners met dit voorstel het woord "*van docent*" invoegen voor de woorden "*van gewoon hoogleraar*". Hierdoor beschikt de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat over een groter arsenaal van kandidaten om voor te dragen voor de functie van rechter bij het Grondwettelijk Hof.²³³

²²⁹ Voorstel van bijzondere wet (J-F. EERDEKENS e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-73/1, 1-2.

²³⁰ Art. 34, §1, 1°, d) BWGH.

²³¹ Voorstel van bijzondere wet (J-F. EERDEKENS e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-73/1, 2.

²³² *Ibid.*, 2-3.

²³³ *Ibid.*, 3-5.

5.2. Voorstel 27 januari 2020 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989

91. Een tweede voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is ingediend op 27 januari 2020 en wenst een einde te maken aan de politisering van de benoeming van de rechters in het Grondwettelijk Hof en wil de taalverhouding veranderen.²³⁴

92. Om een einde te maken aan de politisering, wensen de indieners de ambt enkel toegankelijk te maken voor beroepsmagistraten en experts. Door middel van het opheffen van artikel 34, §1, 2° BWGH, komen gewezen parlementsleden niet meer in aanmerking om in het Grondwettelijk Hof te zetelen.²³⁵

Het voorstel tot wijziging wijst erop dat in een democratische rechtsstaat de grondwettigheidstoets op een zo objectief mogelijke wijze dient te gebeuren. Beroepsmagistraten die geselecteerd zijn op basis van hun bekwaamheden en zonder politieke inmengingen, lijken hiervoor de beste keuze.²³⁶

93. Daarnaast moeten de kandidaat-rechters een selectieprocedure doorstaan. Hierdoor komt een objectievere wijze van benoeming tot stand.²³⁷ Artikel 32 BWGH moet in dit geval als volgt luiden: *"Iedere vacature voor rechter in het Grondwettelijk Hof wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.*

*De rechters worden voor het leven benoemd door een benoemingscommissie op grond van een vergelijkend examen. Geen vergelijkend examen kan geschieden dan tenminste één maand na bekendmaking van de vacature in het Belgisch Staatsblad. Die bekendmaking mag niet vroeger dan drie maanden voor het ontstaan van de vacature geschieden."*²³⁸

94. Uit dit artikel valt af te leiden dat de selectieprocedure dient te gebeuren aan de hand van een vergelijkend examen en de benoeming geschiedt door een benoemingscommissie. Bijgevolg voorzien de indieners van het voorstel in een bepaling die de samenstelling van de benoemingscommissie regelt, namelijk artikel 32/1. De benoemingscommissie moet volgens hen op deze manier worden samengesteld:

"Er zijn twee benoemingscommissies. De Nederlandstalige rechters worden door een Nederlandstalige benoemingscommissie benoemd; de Franstalige rechters door een Franstalige benoemingscommissie.

²³⁴ Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1, 3.

²³⁵ *Ibid.*, 6.

²³⁶ *Ibid.*, 7.

²³⁷ *Ibid.*, 4-5.

²³⁸ Art. 3 Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1.

Elke benoemingscommissie is samengesteld uit zes leden, waarvan drie externe en onafhankelijke experts van dezelfde taalgroep waarvoor de vacature werd opengesteld en drie rechters van het Grondwettelijk Hof, bij beurtrol aangeduid door, al naar gelang het geval, de Nederlandstalige of Franstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof.

*Het voorzitterschap van elke benoemingscommissie wordt waargenomen door, al naar gelang het geval, de Nederlandstalige of Franstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof. Bij diens afwezigheid wordt het voorzitterschap waargenomen door het oudste aanwezige lid van de commissie.*²³⁹

95. Verder bepalen de indieners de modaliteiten van het vergelijkend examen, door middel van het invoegen van een artikel 32/2 in de bijzondere wet. Volgens dit artikel moet de benoemingscommissie instaan voor het organiseren van de examens. Elke taalgroep dient het programma voor het vergelijkend examen voor te bereiden. De vergelijkende examens nemen de vorm aan van een schriftelijk examen. Na het afleggen van dit vergelijkend examen, worden de kandidaten binnen hun taalgroep gerangschikt. Tot slot is het de kandidaat met de voordeligste rangschikking die wordt benoemd door de koning tot rechter in het Grondwettelijk Hof.²⁴⁰

96. Tot slot moet artikel 31 van de bijzondere wet op de volgende wijze worden aangepast volgens de indieners van het voorstel: "*Het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit tien rechters: zes Nederlandstalige rechters, die de Nederlandse taalgroep van het Hof vormen, en vier Franstalige rechters, die de Franse taalgroep van het Hof vormen.*"²⁴¹

De wijziging heeft de reductie van het aantal grondwettelijke rechters tot gevolg, daarnaast verandert ook de taalverhouding in het Hof. Volgens de indieners wordt de taalverhouding in het Grondwettelijk Hof op deze wijze geobjectiveerd.²⁴²

5.3. Voorstel 10 juni 2020 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989

97. Tot slot werd op 10 juni 2020 een voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof ingediend. Dit voorstel beoogt het verplicht afnemen van een examen bij gewezen parlementsleden en het organiseren van hoorzittingen voor alle kandidaat-rechters.²⁴³

²³⁹ Art. 4 Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1.

²⁴⁰ Art. 5 Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1.

²⁴¹ Art. 2 Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1, 3.

²⁴² Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1, 3.

²⁴³ Voorstel van bijzondere wet (G. VAN GOIDSENHOVEN en G-L BOUCHEZ) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-166/1, 2.

98. Kandidaat-rechters die in het verleden in een parlement hebben gezeteld, ongeacht zijn opleiding, dienen een examen af te leggen. Door middel van dit examen kan de kandidaat aantonen dat hij diverse rechtsdisciplines eigen is en of hij beschikt over de vereiste competenties om hoge en belangrijke verantwoordelijkheden te dragen, die nodig zijn voor het uitoefenen van het ambt van grondwettelijke rechter. Het Grondwettelijk Hof moet de voorschriften vastleggen, hoe dit examen dient te verlopen.²⁴⁴

99. Ook moeten alle kandidaat-rechters, zowel de kandidaten van de magistratuur of uit de academische wereld, als de kandidaten die een parlementair ambt hebben uitgeoefend, worden gehoord. De hoorzitting dient te gebeuren door de Assemblee die aan beurt is om de lijst met twee kandidaten aan de Koning voor te dragen.²⁴⁵ Deze hoorzitting biedt de garantie dat de kandidaat-rechter zich bewust is van een stevige beroepsethiek en of zij voluit instemmen met de fundamentele waarden van de democratische rechtsstaat.²⁴⁶

5.4. Beoordeling huidige samenstelling Grondwettelijk Hof

100. In randnummer 19 werd reeds vermeld dat de kandidaten die in aanmerking komen voor een rechterlijke benoeming in het Belgische Grondwettelijk Hof, beurtelings worden voorgedragen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Nadien worden ze voor het leven benoemd door de Koning. Hieruit vloeit de vraag voort of de aanstelling van de rechter door de uitvoerende of wetgevende macht geen afbreuk doet aan zijn onafhankelijkheid. Het in acht nemen van het beginsel van de scheiding der machten is belangrijk om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te garanderen. Zowel uit de rechtspraak van het EHRM als het Hof van Justitie valt af te leiden dat deze wijze van benoeming geen probleem vormt, mits de rechter zijn taak kan uitoefenen zonder druk en instructies van buitenaf (cf. *supra* nrs. 47 en 48). In dit opzicht vormt het voordragen van kandidaat-rechters door de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat en de benoeming door de Koning geen probleem in een rechtsstaat.

101. Voor de samenstelling van het Grondwettelijk Hof wordt rekening gehouden met de taalpariteit. De gebruikte techniek verdeelt het land in twee grote taal- en cultuurgemeenschappen. Bijgevolg is het Grondwettelijk Hof samengesteld uit twaalf rechters, waarvan zes Nederlandstalige rechters zijn en zes Franstalige rechters. M. BOSSUYT, P. VAN ORSHOVEN, L. LAVRYSEN, F. DAOUT en A. ALEN achten een aanpassing van deze verhouding niet noodzakelijk. Hierbij wordt ook verwezen naar de primaire rol van het Hof, namelijk het bevoegdheidscontentieux (cf. *supra* nr. 14). Het gebruik van deze techniek zou eventueel de vertegenwoordiging van Duitstaligen in gevaar kunnen brengen (cf. *supra* nrs. 20, 21 en 22). A. ALEN meent dat door middel van de vereiste dat ten minste één rechter over voldoende kennis van de Duitse taal beschikt, de legitieme belangen van de Duitstaligen

²⁴⁴ Voorstel van bijzondere wet (G. VAN GOIDSENHOVEN en G-L BOUCHEZ) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-166/1, 2-3.

²⁴⁵ *Ibid.*, 3.

²⁴⁶ *Ibid.*

gewaarborgd zijn (cf. *supra* nr. 70). In de geraadpleegde rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie wordt geen standpunt ingenomen inzake het in acht nemen van de taalpariteit voor de samenstelling van een gerecht. Derhalve doet het in acht nemen van de taalpariteit bij de samenstelling van het Grondwettelijk Hof geen afbreuk aan het principe van de rechtsstaat.

102. De huidige samenstelling bestaat uit twee categorieën van rechters, enerzijds uit rechtsgeleerden en anderzijds uit gewezen parlementsleden, dit is de sociaalprofessionele pariteit (cf. *supra* nr. 23). De aanwezigheid van gewezen parlementsleden met een politieke ervaring brengen allerlei vaardigheden met zich mee, die een bijdrage kunnen leveren aan het Grondwettelijk Hof (cf. *supra* nr. 65). Met behulp van de gewezen parlementsleden laat het Grondwettelijk Hof de mening van het publiek toe en kunnen te juridische redeneringen worden vermeden (cf. *supra* nr. 23). Toch wijst E. MAES erop dat de aanwezigheid van te veel gewezen parlementsleden in het Hof, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid ervan in gevaar kan brengen (cf. *supra* nr. 65). Uit deze standpunten blijkt dat de aanwezigheid van gewezen parlementsleden voordelen te bieden heeft voor het Grondwettelijk Hof. Echter kan een te groot aantal van deze rechters, de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof, en bijgevolg de Belgische rechtsstaat in het gedrang brengen.

103. Bij de samenstelling van het Grondwettelijk Hof wordt ook voorzien in een politieke vertegenwoordiging, dit gebeurt door middel van het zetelverdelingsstelsel-D’Hondt (cf. *supra* nr. 25). Volgens E. MAES en T. MOONEN vormt deze gebruikte techniek geen probleem, maar E. MAES wijst erop dat hierdoor het Hof geen instrument van de regering mag worden (cf. *supra* nr. 71). E. MAES meent daarenboven dat het de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof verhoogt.

Op dit ogenblik ziet de politieke samenstelling van het Hof er als volgt uit:

Politieke kleur	Aantal rechters
Groen	1
CD&V	1
N-VA	2
Open VLD	1
Vooruit	1
CDH	1
Ecolo	1
MR	2
PS	2

Hieruit valt af te leiden dat de huidige samenstelling van het Hof geen correcte weergave van de verkiezingsuitslagen is. Rekening houdend met de verhouding van de verkiezingsuitslagen zou er bijvoorbeeld één zetel moeten toekomen aan Vlaams Belang aan Nederlandstalige kant.²⁴⁷ Zoals in

²⁴⁷ Voorstel van bijzondere wet (G. D’HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1, 2. ; X, *Het 'systeem D’Hondt: een voorbeeld,*

randnummer 25 reeds vermeld is het niet mogelijk om steeds een samenstelling te hebben conform de verhouding zoals in de Kamer van volksvertegenwoordigers, gezien het beperkt aantal beschikbare plaatsen in het Hof. Daarenboven is de aanwezigheid van verschillende ideeën en ideologieën volgens E. MAES belangrijker dan een correcte afspiegeling van de wetgevende vergadering (cf. *supra* nr. 71). De politieke vertegenwoordiging in het Hof, ook al is dit geen correcte weerspiegeling van de Kamer van volksvertegenwoordigers, vormt bijgevolg geen bedreiging voor de rechtsstaat.

104. Uit randnummers 50, 55 en 56 blijkt dat een rechterlijke instantie moet ingesteld zijn bij wet volgens het EHRM en het Hof van Justitie. Hierdoor is de rechterlijke macht beschermd tegen beïnvloeding van buitenaf, wat de rechtsstaat ten goede komt. Een gerecht ingesteld bij wet vereist dat een instelling is samengesteld uit rechters die gekozen zijn op basis van verdienste. Ook moet er een rechtsgrondslag voorhanden zijn die de samenstelling van de instantie regelt. Deze regels moeten duidelijk en precies zijn, zonder ondubbelzinnige bewoordingen, zodat willekeurige benoemingen niet mogelijk zijn. Daarom moet worden nagegaan of een wettelijke basis aanwezig is die de samenstelling van het Grondwettelijk Hof regelt (cf. *infra* nr. 105 e.v.).

105. In België zijn de regels voor de samenstelling van het Grondwettelijk Hof terug te vinden in diverse bepalingen van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof. Artikel 31, eerste lid BWGH voorziet in de taalpariteit: *"Het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit twaalf rechters: zes Nederlandstalige rechters, die de Nederlandse taalgroep van het Hof vormen, en zes Franstalige rechters, die de Franse taalgroep van het Hof vormen."*²⁴⁸

Artikel 34, §1 BWGH bevat de regels omtrent de sociaalprofessionele pariteit en luidt als volgt:

"§ 1. Om tot rechter van het Grondwettelijk Hof te worden benoemd, moet men volle veertig jaar oud zijn en aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

1° in België ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed:

a) hetzij van raadsheer, van procureur-generaal, van eerste advocaat-generaal of van advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie;

b) hetzij van Staatsraad of van auditeur-generaal, van adjunct-auditeur-generaal, van eerste auditeur of van eerste referendaris bij de Raad van State;

c) hetzij van referendaris bij het Grondwettelijk Hof;

d) hetzij van gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar, geassocieerd hoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit;

*2° ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een gemeenschaps- of gewestparlement."*²⁴⁹

www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=10000&LANG=nl&PAGE=/newsletter/extern/online/artic les/systeem_D_Hondt.html; X, Verdeling in het halfroond, www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/depute/hemi.pdf.

²⁴⁸ Art. 31, eerste lid BWGH.

²⁴⁹ Art. 34, §1 BWGH.

Artikel 34, §5 BWGH regelt het genderevenwicht: "*Het Hof is samengesteld uit rechters van verschillend geslacht.*"²⁵⁰

106. Mijns inziens zijn deze bepalingen voldoende duidelijk en precies. Iedereen kan aan de hand van deze bepalingen afleiden wanneer iemand in aanmerking komt om in het Grondwettelijk Hof te zetelen en op welke wijze de zetels worden verdeeld.

Een bepaling die voorziet in de politieke vertegenwoordiging bestaat niet, wel is dit terug te vinden in een document uit het Rijksarchief van het Grondwettelijk Hof (cf. *supra* voetnoot nr. 51) . Ik sluit mij hiervoor aan bij de mening van A. ALEN. (cf. *supra* nr. 71). Het is beter om deze regel te verankeren in de bijzondere wet, gezien deze regel ook de samenstelling van het Hof regelt (cf. *infra* nr. 115).

107. De benoemingsprocedure is terug te vinden in artikel 32 BWGH. In dit artikel wordt onder andere omschreven dat de Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat beurtelings kandidaten voordragen. Vervolgens benoemt de Koning een kandidaat uit een lijst met twee kandidaten.²⁵¹ Er is geen wettelijke basis voorzien voor de hoorzittingen die ze organiseren. Het organiseren van hoorzittingen vond al een aantal keren plaats in de Senaat voor de kandidaat-rechters uit de categorie rechtsgeleerden, niet voor de gewezen parlementsleden (cf. *supra* nr. 74). Momenteel is er dus sprake van een willekeurige toepassing inzake het organiseren van hoorzittingen. In randnummer 74 werd reeds door E. MAES aangegeven dat dit nefast is voor de rechtsstaat en afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid van het ambt.

108. Om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen, is het volgens het EHRM en het Hof van Justitie vereist dat de rechters onafzetbaar zijn (cf. *supra* nrs. 58 en 59). Ook is het volgens het Hof van Justitie nodig om regels te maken inzake de ambtstermijn van deze rechters. Artikel 4 van de wet van 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof, voorziet in een regeling die rechters in het Grondwettelijk Hof in ruste kunnen stellen. Dit kan wanneer zij niet meer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen of wanneer zij de pensioenleeftijd van 70 jaar hebben bereikt.²⁵² Hierdoor voldoet de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof aan dit vereiste criterium van het EHRM en het Hof van Justitie. Echter mogen situaties zoals in randnummers 58 en 59 zijn vermeld, zich niet voordoen in België. Dit kan namelijk de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar brengen.

109. Bij de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof zijn de regels zoals in de bijzondere wet voorgeschreven gerespecteerd. Er is rekening gehouden met de taalpariteit. Op dit moment zetelen zes Franstalige en zes Nederlandstalige rechters in het Hof. Ook bestaat de huidige samenstelling van het Hof uit zes gewezen parlementsleden en zes rechtsgeleerden, de

²⁵⁰ Art. 34, §5 BWGH.

²⁵¹ Art. 32, eerste lid BWGH.

²⁵² Art. 4 wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof, BS 7 januari 1989.

sociaalprofessionele pariteit is dus in acht genomen. In het Hof zijn daarnaast vier vrouwen aanwezig, waardoor het genderevenwicht is gerespecteerd. Gezien het niet mogelijk is om steeds een samenstelling te hebben die de Kamer van volksvertegenwoordigers weerspiegelt, houdt dit geen bedreiging in voor de rechtsstaat. De regels die de bijzondere wetgever voorschrijft zijn dus gerespecteerd. Echter voorziet de bijzondere wetgever niet in een bepaling die de politieke vertegenwoordiging regelt. Daarnaast is er in de bijzondere wet niets terug te vinden inzake het organiseren van hoorzittingen. Uit deze analyse blijkt dat enkele regels die de samenstelling van het Grondwettelijk Hof regelen niet in de bijzondere wet verankerd zijn. Dit zou een probleem kunnen vormen voor het criterium "*gerecht ingesteld bij wet*", zoals in de rechtspraak van het EHRM en Hof van Justitie wordt omschreven. Bijgevolg zijn enkele aanpassingen zoals de politieke vertegenwoordiging en benoemingsprocedure wenselijk om de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof en dus ook de Belgische rechtsstaat te bevorderen. Deze voorstellen worden vanaf randnummer 110 besproken.

5.5. Eigen voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof

5.5.1. Eigen voorstel betreffende de benoemingsprocedure

110. Gezien de voordracht van kandidaat-rechters door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat geen probleem vormt inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zolang zij niet onderhevig zijn aan druk en instructies, kan deze praktijk behouden blijven. Een rechterlijke raad bij het selectieproces kan bijdragen tot de onafhankelijkheid van de rechters in het Hof. Hierdoor ontstaat een scheiding tussen de politieke autoriteiten en de rechters (cf. *supra* nr. 49). De meningen over een rechterlijke raad zijn verdeeld, wel zijn velen van mening dat in deze raad geen actieve rechters uit het Grondwettelijk Hof kunnen zetelen (cf. *supra* nrs. 79 en 80).

111. Mijns inziens lijkt een tussenkomst van een benoemingscommissie bevorderlijk voor de onafhankelijkheid van de rechters in het Grondwettelijk Hof. Dit werd eveneens voorgesteld in het voorstel van 27 januari 2020 (cf. *supra* nr. 93). Indien zich onregelmatigheden hebben voorgedaan bij de samenstelling van het Hof, is het eenvoudiger om aan te tonen dat de rechterlijke instantie zijn bevoegdheden uitoefent zonder inmengingen wanneer een benoemingscommissie tussenkomt bij het selectieproces. Omwille van deze redenen kan artikel 32, eerste lid BWGH volgens mij als volgt worden aangepast:

Huidig art. 32, eerste lid BWGH

"De rechters worden voor het leven door de Koning benoemd uit een lijst met twee kandidaten, beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de Senaat voorgedragen. Het wordt aangenomen met een

Nieuw art. 32, eerste lid BWGH

"De rechters worden voor het leven door de Koning benoemd uit een lijst met twee kandidaten, beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de Senaat voorgedragen, na het horen van de adviezen van de benoemingscommissie. Het wordt

*meerderheid van twee derde der stemmen van aangenomen met een meerderheid van twee derde der stemmen van de aanwezige leden.*²⁵³

Door deze wijziging is het mogelijk om een benoemingscommissie te betrekken in de selectieprocedure. De Kamer van volksvertegenwoordiging en de Senaat moeten steeds eerst de adviezen van de benoemingscommissie horen. Het gaat hier om een niet-bindend advies.

Het organiseren van een vergelijkend examen, zoals in de voorstellen van 27 januari 2020 en 10 juni 2020, is niet wenselijk. Ik sluit mij hiervoor aan bij het argument van T. MOONEN, de rechters die in het Grondwettelijk Hof kunnen zetelen beschikken inmiddels over een bepaalde ervaring. Bovendien is het niet evident om een examen op te stellen voor kandidaten die in verschillende sectoren werkzaam zijn.

112. Indien de benoemingscommissie tussenkomst bij de selectieprocedure, is het uiteraard vereist om de samenstelling hiervan te regelen. In het voorstel van 27 januari 2020 werd gesuggereerd om deze te laten bestaan uit twee benoemingscommissies, namelijk een Nederlandstalige en een Franstalige. Deze benoemingscommissies zijn samengesteld uit zes leden, waarvan drie externe en onafhankelijke experts en drie rechters van het Grondwettelijk Hof (cf. *supra* nr. 94).

Diverse personen waren van mening dat de aanwezigheid van actieve grondwettelijke rechters in de benoemingscommissie ongemakkelijke situaties teweeg kunnen brengen, gezien zij een advies geven over toekomstige collega's. A. ALEN duidt erop dat in 1983 de tussenkomst van de grondwettelijke rechters, strijdig werd bevonden met de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof (cf. *supra* nr. 80). Om deze redenen is het volgens mij aangewezen om de benoemingscommissies te laten bestaan uit zes externe en onafhankelijke experts. Om te bepalen wie deze externe en onafhankelijke experts zijn, is het mogelijk om de volgende samenstelling te hanteren: twee magistraten, namelijk één magistraat van het Hof van Cassatie en één magistraat van de Raad van State, twee hoogleraren in de rechten aan een Belgische universiteit en twee rechtsgeleerden. Deze samenstelling is deels gebaseerd op de samenstelling van de commissies van de Hoge Raad voor de Justitie.²⁵⁴

Daarnaast komt het voorgestelde artikel 32/1 uit het wetsvoorstel van 27 januari 2020 in aanmerking om de benoemingswijze te wijzigen (cf. *supra* nr. 94). Echter is een alternatief nodig om het voorzitterschap van de benoemingscommissie te regelen, omdat er geen actieve leden uit het Hof zetelen in deze commissie. Een beurtrol is hiervoor een eenvoudig alternatief. Het voorzitterschap wordt gedurende vijf jaar uitgeoefend. Naar mijn mening moet artikel 32/1 BWGH als volgt luiden:

²⁵³ Art. 32, eerste lid BWGH.

²⁵⁴ HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Samenstelling van de commissies*, <https://hrij.be/nl/over-hrij/samenstelling>.

Voorstel 27 januari 2020: Art. 32/1 BWGH

"Er zijn twee benoemingscommissies. De Nederlandstalige rechters worden door een Nederlandstalige benoemingscommissie benoemd; de Franstalige rechters door een Franstalige benoemingscommissie.

Elke benoemingscommissie is samengesteld uit zes leden, waarvan drie externe en onafhankelijke experts van dezelfde taalgroep waarvoor de vacature werd opengesteld en drie rechters van het Grondwettelijk Hof, bij beurtrol aangeduid door, al naar gelang het geval, de Nederlandstalige of Franstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof.

Het voorzitterschap van elke benoemingscommissie wordt waargenomen door, al naar gelang het geval, de Nederlandstalige of Franstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof. Bij diens afwezigheid wordt het voorzitterschap waargenomen door het oudste aanwezige lid van de commissie."

Nieuw art. 32/1 BWGH

"Er zijn twee benoemingscommissies. De Nederlandstalige rechters worden door een Nederlandstalige benoemingscommissie benoemd; de Franstalige rechters door een Franstalige benoemingscommissie.

Elke benoemingscommissie is samengesteld uit zes leden, dit zijn zes externe en onafhankelijke experts van dezelfde taalgroep waarvoor de vacature werd opengesteld. Eén lid moet het ambt hebben bekleed van magistraat bij het Hof van Cassatie, één lid moet het ambt hebben bekleed van magistraat bij de Raad van State, twee leden moeten het ambt hebben bekleed van hoogleraar aan een Belgische universiteit en twee rechtsgeleerden, die niet mogen behoren tot de categorie magistraten of academisch personeel.

Het voorzitterschap van elke benoemingscommissie wordt afwisselend uitgeoefend door elk van de zes leden voor een termijn van vijf jaar."

113. Een ander voorstel handelt over het organiseren van hoorzittingen. E. MAES stelde een willekeurige toepassing van de benoemingsprocedure vast (cf. *supra* nr. 74). In het voorstel van 10 juni 2020 wordt voorgesteld om hoorzittingen te organiseren voor alle kandidaat-rechters (cf. *supra* nr. 97). Een wettelijke basis inzake het organiseren van hoorzittingen is bevorderlijk voor de rechtsstaat, gezien dit zorgt voor een consequente toepassing hiervan. Het artikel zou volgens mij als volgt moeten luiden:

Nieuw art. 32/2 BWGH

"De Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat houdt een openbare hoorzitting. De kandidaten die voldoen aan de benoemingsvoorwaarden zoals in artikel 34 omschreven worden tijdens deze openbare hoorzitting gehoord. De kandidaten worden ten minste dertig dagen voor datum van de openbare hoorzitting ter kennis gebracht van:

1° de dag, de maand en het jaar van de openbare hoorzitting;

2° de instantie die de openbare hoorzitting organiseert;

3° het verloop van de openbare hoorzitting, inclusief de thema's die tijdens de hoorzitting worden besproken.

Het is verboden om de kandidaten te horen over standpunten die zij zouden innemen in een concrete zaak."

114. Om alle kandidaat-rechters te horen, inclusief de gewezen parlementsleden, opteer ik voor een verwijzing naar de benoemingsvoorwaarden die in artikel 34 BWGH zijn omschreven. Mijns inziens moeten er openbare hoorzittingen plaatsvinden. Hiervoor sluit ik mij aan bij het standpunt van E. MAES, die meent dat het kan bijdragen tot een samenstelling van het Hof die door de samenleving wordt gedragen (cf. *supra* nr. 75). In het door mij voorgestelde artikel moeten de kandidaten kennis krijgen van het verloop van de openbare hoorzitting, met inbegrip van de thema's die er worden besproken. Ik heb mij hiervoor gebaseerd op het voorstel van T. MOONEN. Hierdoor kunnen kandidaten zich voorbereiden op de hoorzitting. A. ALEN is van oordeel dat het principe in de bijzondere wet moet worden verankerd. De nadere uitwerking van de modaliteiten dient zijns inziens te gebeuren in de reglementen van de Kamer en de Senaat. Met dit standpunt tracht ik rekening te houden, om deze reden worden in het voorgestelde artikel slechts enkele modaliteiten omschreven. Zodat zowel de Senaat als de Kamer deze modaliteiten respecteren.

Ondanks P. VAN ORSHOVEN en F. DAOUT wijzen op de gevaren van een hoorzitting, weegt dit mijns inziens niet op tegen de voordelen (cf. *supra* nr. 77). Het organiseren van hoorzittingen draagt bij tot de democratische legitimiteit van het Hof, vergroot de belangstelling van de aanduiding van de rechters, geeft de kandidaat zijn visie weer, enzovoort (cf. *supra* nr. 76). De gevaren kunnen daarnaast eenvoudig worden vermeden door het opnemen van enkele essentiële elementen die moeten worden gewaarborgd tijdens deze hoorzitting.

5.5.2. Eigen voorstel betreffende de rechters die in het Grondwettelijk Hof zetelen

115. Zoals reeds in randnummer 106 vermeld, is het verankeren van de politieke vertegenwoordiging in de bijzondere wet bevorderlijk voor de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof. Gelet op het vereiste van een gerecht ingesteld bij wet (cf. *supra* nrs. 51 en 56). Ook moet een uitzondering worden voorzien, zodat de samenstelling van het Hof niet steeds een weerspiegeling van de Kamer van volksvertegenwoordigers moet zijn. Wanneer de samenstelling van het Grondwettelijk Hof geen correcte weerspiegeling van de wetgevende vergadering is, kan dit worden gerechtvaardigd door middel van deze uitzondering. Daarnaast is het mijns inziens ook belangrijk om rekening te houden met de opmerking van E. MAES. Haars inziens is de aanwezigheid van verscheidenen ideeën en ideologieën in het Grondwettelijk Hof belangrijk (cf. *supra* nr. 71). Het artikel zou als volgt moeten luiden:

Nieuw art. 32/3 BWGH

"Bij het vrijkomen van een zetel in het Hof wordt aan de hand van de verdeelsleutel D'Hondt getracht om een politiek evenwichtige samenstelling te bekomen.

Van het eerste lid kan worden afgeweken, zolang de kandidaat een meerderheid van twee derde der stemmen van de aanwezige leden behaalt en een verscheidenheid van ideeën en ideologieën aanwezig is in het Hof.”

116. Gezien diverse personen kenbaar maken dat de taalpariteit van belang is voor de primaire rol van het Hof, namelijk het bevoegdheidscontentieux kan het huidig artikel 31, eerste lid BWGH behouden blijven. Ook valt uit de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie niets af te leiden opdat dit een probleem vormt voor de rechtsstaat. Bijgevolg komt het voorstel van 27 januari 2020 niet in aanmerking om het aantal Franstalige rechters in het Grondwettelijk Hof te reduceren (cf. *supra* nr. 96).

117. In randnummer 23 werd reeds vermeld dat de gewezen parlementsleden niet over een diploma rechten moeten beschikken. Toch stellen diverse personen dat het wenselijk is om enkel mensen met een diploma rechten te laten zetelen in het Grondwettelijk Hof. Voor niet-juristen is het niet altijd evident om zaken te behandelen met een internationale dimensie.

Volgens E. MAES kan meer diversiteit in het Grondwettelijk Hof, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de instelling bevorderen (cf. *supra* nr. 69). Momenteel bestaat het Hof uit gewezen parlementsleden of rechtsgeleerden die het ambt hebben bekleed van de in artikel 34, §1 BWGH opgesomde categorieën (cf. *supra* nr. 23). Volgens P. VAN ORSHOVEN en L. LAVRYSEN is het mogelijk om meer flexibiliteit toe te laten bij het voordragen van de kandidaat-rechters door het hanteren van een gelijkaardig criterium, zoals in artikel 21 EVRM en 253 VWEU.

118. Met inachtneming van de suggesties uit randnummer 117, moet de bijzondere wetgever mijns inziens de volgende wijziging doorvoeren voor artikel 34, §1 BWGH:

Huidig art. 34, §1 BWGH

"§ 1. Om tot rechter van het Grondwettelijk Hof te worden benoemd, moet men volle veertig jaar oud zijn en aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

1° in België ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed:

a) hetzij van raadsheer, van procureur-generaal, van eerste advocaat-generaal of van advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie;

b) hetzij van Staatsraad of van auditeur-generaal, van adjunct-auditeur-generaal, van eerste auditeur of van eerste referendaris bij de Raad van State;

c) hetzij van referendaris bij het Grondwettelijk Hof;

Nieuw art. 34, §1 BWGH

"§ 1. Om tot rechter van het Grondwettelijk Hof te worden benoemd, moet men volle veertig jaar oud zijn en aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

1° in België ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed:

a) hetzij van raadsheer, van procureur-generaal, van eerste advocaat-generaal of van advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie;

b) hetzij van Staatsraad of van auditeur-generaal, van adjunct-auditeur-generaal, van eerste auditeur of van eerste referendaris bij de Raad van State;

c) hetzij van referendaris bij het Grondwettelijk Hof;

d) hetzij van gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar, geassocieerd hoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit;

*2° ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een gemeenschaps- of gewestparlement.*²⁵⁵

d) hetzij van gewoon hoogleraar, buitengewoon hoogleraar, hoogleraar, geassocieerd hoogleraar in de rechten aan een Belgische universiteit;

e) hetzij een kundig rechtsgeleerde zijn. 2° ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een gemeenschaps- of gewestparlement."

Het vereiste dat alle grondwettelijke rechters, inclusief de gewezen parlementsleden, over een diploma rechten moeten beschikken, wordt in dit artikel niet verwerkt. Gezien de vereiste van een diploma rechten niet bijdraagt tot de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof. Om deze reden is het mijn inziens enkel nodig om meer diversiteit te voorzien in de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg komt het voorstel van 8 oktober 2019 niet in aanmerking (cf. *supra* nr. 89). Het toevoegen van docenten aan het criterium van hoogleraar in de rechten draagt bij tot een groter arsenaal van kandidaten. Echter is het volgens mij beter om gebruik te maken van een bijkomend criterium, waarbij het mogelijk is om personen uit diverse sectoren toe te laten tot het Grondwettelijk Hof. De categorie hoogleraar in de rechten blijft dus behouden. Daarenboven wordt een ruimer criterium van kundige rechtsgeleerden toegevoegd.

De aanwezigheid van gewezen parlementsleden kan behouden blijven. Zoals reeds vermeld door E. MAES (cf. *supra* nr. 65) draagt de aanwezigheid van rechters met een politieke ervaring bij tot de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof. Bijgevolg komt het voorstel tot opheffing van artikel 34, §1, 2° BWGH (cf. *supra* nr. 92) niet in aanmerking voor de wijziging van de samenstelling van het Grondwettelijk Hof.

119. Doch meent E. MAES dat de talrijke aanwezigheid van gewezen parlementsleden die in het Hof zetelen niet bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid van het Grondwettelijk Hof. Het reduceren van het aantal gewezen parlementsleden in het Hof moet bijgevolg in overweging worden genomen, opdat het kan bijdragen tot de onafhankelijkheid van het Hof. Door middel van het toevoegen van de categorie "*kundig rechtsgeleerde*", zoals reeds in randnummer 118 werd gesuggereerd, is het mijns inziens mogelijk om het aantal rechters uit de categorie rechtsgeleerden naar acht te brengen en de gewezen parlementsleden naar vier. Dit biedt nog steeds de mogelijkheid om open te staan voor de mening van het publiek en te enge juridische redeneringen te vermijden. Artikel 34, §2 BWGH dient als volgt te worden gewijzigd:

Huidig art. 34, §2 BWGH.

"Het Hof telt, onder zijn Nederlandstalige, respectievelijk Franstalige rechters, evenveel rechters die voldoen aan de voorwaarden

Nieuw art. 34, §2 BWGH.

"Het Hof telt, onder zijn Nederlandstalige, respectievelijk Franstalige rechters, acht rechters die voldoen aan de voorwaarden

²⁵⁵ Art. 34, §1 BWGH.

bepaald in § 1, 1°, als rechters die voldoen aan de voorwaarde bepaald in § 1, 2°.

bepaald in § 1, 1°, en vier rechters die voldoen aan de voorwaarde bepaald in § 1, 2°.

*Onder de rechters die voldoen aan de in § 1, 1°, bepaalde voorwaarden moet ten minste één rechter voldoen aan de voorwaarde bedoeld onder a), of aan de voorwaarde bedoeld onder b), ten minste één rechter voldoen aan de voorwaarde bedoeld onder c) en ten minste één rechter voldoen aan voorwaarde bedoeld onder d).*²⁵⁶

Onder de rechters die voldoen aan de in § 1, 1°, bepaalde voorwaarden moet ten minste één rechter voldoen aan de voorwaarde bedoeld onder a), of aan de voorwaarde bedoeld onder b), ten minste één rechter voldoen aan de voorwaarde bedoeld onder c), ten minste één rechter voldoen aan voorwaarde bedoeld onder d) en ten minste één rechter voldoen aan voorwaarde bedoeld onder e)."

120. Indien de bijzondere wetgever deze voorstellen zou verankeren in de bijzondere wet, is het mijns inziens wenselijk om de huidige rechters hun ambt verder te laten uitoefenen tot zij niet meer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen of wanneer zij de pensioenleeftijd van 70 jaar hebben bereikt. Dit waarborgt het beginsel van de onafzetbaarheid van de rechter als essentieel element van de rechterlijke onafhankelijkheid, zoals reeds in randnummers 58 en 59 vermeld. Deze voorstellen kunnen dan geleidelijk aan worden doorgevoerd bij het vrijkomen van nieuwe zetels in het Grondwettelijk Hof.

5.6. Tussenconclusie

121. In dit onderdeel werden drie voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof besproken. Een eerste voorstel beoogt de uitbreiding van de categorie "hoogleraar in de rechten" (cf. *supra* nr. 89). Een tweede voorstel wenst een einde te maken aan de politisering van de benoemingen van de rechters in het Hof en wil de taalverhouding aanpassen (cf. *supra* nr. 91). Daarnaast wil het een objectievere wijze van benoeming tot stand brengen, door middel van het organiseren van een vergelijkend examen door een benoemingscommissie (cf. *supra* nrs. 93 en 94). Het derde voorstel handelt over het verplicht afnemen van een examen bij de gewezen parlementsleden en het organiseren van hoorzittingen (cf. *supra* nr. 97).

122. Daarnaast werd de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof beoordeeld. Allereerst vormt het voordragen van kandidaten door de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat geen probleem voor de Belgische rechtsstaat (cf. *supra* nr. 100). Daarnaast zijn ook de regels die de bijzondere wetgever voorschrijft inzake de taalpariteit, sociaalprofessionele pariteit en het genderevenwicht gerespecteerd. Echter ontbreekt een wettelijke bepaling die voorziet in de politieke vertegenwoordiging (cf. *supra* nr. 106). Inmiddels zijn er ook enkele hoorzittingen georganiseerd in de Senaat voor de kandidaat-rechters uit de categorie rechtsgeleerden. Hierover is eveneens niets terug te vinden in de bijzondere wet (cf. *supra* nr. 107). Hieruit blijkt dat de bijzondere wetgever

²⁵⁶ Art. 34, §2 BWGH.

nog in enkele bepalingen dient te voorzien, opdat het voldoet aan de vereisten uit de rechtspraak van het EHRM en het Hof van Justitie. Daarenboven voorziet artikel 4 van de wet van 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof in een regeling inzake de ambtstermijn van de rechters. Waardoor ook het criterium over de onafzetbaarheid van de rechter, zoals vereist door de rechtspraak van het EHRM en Hof van Justitie voldaan is (cf. *supra* nr. 108).

123. Tot slot formuleer ik een eigen voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, met het oog op het bevorderen van de Belgische rechtsstaat. Allereerst is een tussenkomst van een benoemingscommissie bevorderlijk voor de onafhankelijkheid van de rechters in het Hof (cf. *supra* nr. 111). Verder voorzie ik een bepaling die voorziet in het organiseren van hoorzittingen, opdat een consequente toepassing hiervan plaatsvindt (cf. *supra* nr. 113). Daarenboven wordt een bijkomend criterium in artikel 34, §1 BWGH toegevoegd (cf. *supra* nr. 118). Tot slot doe ik een voorstel om het aantal gewezen parlementsleden in het Hof te reduceren (cf. *supra* nr. 119).

6. CONCLUSIE

124. België is een rechtsstaat, dit betekent onder meer dat burgers genieten van de toegang tot een rechter die onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht. In 1984 werd in België het Arbitragehof opgericht. Het kreeg de opdracht om bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende wetgevers te regelen. Door middel van verschillende staatshervormingen kreeg het Hof steeds meer bevoegdheden toegekend. Hierdoor evolueerde het Arbitragehof tot een volwaardig Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof draagt dan ook bij tot de voltooiing van de rechtsstaat.

125. Het probleem dat zich voordoet is de toenemende bezorgdheid in Europa over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in bepaalde lidstaten. Dit is onlosmakelijk verbonden met de eerbiediging van de rechtsstaat in elk van de lidstaten. Ook in België willen sommigen de samenstelling van het Grondwettelijk Hof aanpassen. Gezien de onafhankelijke rechterlijke macht een belangrijke rol speelt in een democratische rechtsstaat, moet de volgende vraag worden gesteld: "*Dient de huidige samenstelling van het Belgisch Grondwettelijk Hof te worden gewijzigd, om zo de rechtsstaat te vrijwaren?*". Deze vraag staat centraal in dit onderzoek.

126. Dit onderzoek draagt bij tot een verbetering van de samenstelling van het Belgisch Grondwettelijk Hof. In het onderzoek werd voornamelijk gekeken naar de samenstelling van de rechters in het Grondwettelijk Hof, de overige samenstelling kreeg slechts een korte toelichting. Verder werd enkel de rechtspraak van het EHRM en het Hof van justitie in aanmerking genomen om te bepalen welke criteria voorhanden zijn inzake een onafhankelijke rechterlijke macht.

127. Op basis van wetgeving en rechtsleer was het mogelijk om te bestuderen hoe de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof eruitziet. De huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof bestaat uit twaalf rechters. Het gaat om een dubbele paritaire samenstelling. Enerzijds moet de taalpariteit in acht worden genomen, waardoor zes Nederlandstalige rechters en zes Franstalige rechters zetelen in het Hof. Anderzijds is er sprake van een sociaalprofessionele pariteit, waardoor binnen iedere taalgroep drie rechters vallen onder de categorie rechtsgeleerden en drie rechters vallen onder de categorie gewezen parlementsleden. Ook moet er rekening worden gehouden met de politieke vertegenwoordiging en het genderevenwicht.

128. Verder werd nagegaan wat onder het begrip onafhankelijkheid wordt verstaan, en waarom een onafhankelijke rechterlijke macht van belang is in een rechtsstaat. Daarnaast werden de criteria van het EHRM en Hof van Justitie bestudeerd inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat (cf. *supra* nr. 33 e.v.).

129. Daarenboven kwamen de standpunten van diverse personen aan bod om te onderzoeken welke standpunten worden ingenomen omtrent de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof (cf. *supra* nr. 63 e.v.).

130. Tot slot volgde in het vierde deel een uiteenzetting van drie voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, een beoordeling van de huidige samenstelling van het Hof en een eigen voorstel tot wijziging van de bijzondere wet (cf. *supra* nr. 88 e.v.).

131. Om een antwoord te bieden op de centrale onderzoeksvraag, moet voornamelijk worden gekeken naar het vierde deel van dit onderzoek. Na het beschrijven van de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof, een bespreking van de gehanteerde criteria door het EHRM en Hof van Justitie inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een rechtsstaat, de standpunten omtrent de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de huidige voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet, was het mogelijk om de huidige samenstelling van het Belgische Grondwettelijk Hof te beoordelen. Na deze beoordeling was het ook mogelijk om een eigen voorstel tot wijziging van de bijzondere wet te formuleren die wenselijk zijn ter bevordering van de Belgische rechtsstaat. Deze voorstellen bieden een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

132. Een eerste voorstel betreft een tussenkomst van een benoemingscommissie in de selectieprocedure. Op deze manier is het eenvoudiger om aan te tonen dat het Grondwettelijk Hof in volledige onafhankelijkheid handelt, zonder inmengingen van buitenaf. Dit is bevorderlijk voor de onafhankelijkheid van de grondwettelijke rechters, en bijgevolg de Belgische rechtsstaat. Deze benoemingscommissie geeft een niet-bindend advies aan de Senaat of Kamer van volksvertegenwoordigers. Er worden twee benoemingscommissies samengesteld, namelijk een Nederlandstalige en een Franstalige. In beide benoemingscommissies zetelen zes onafhankelijke experts (cf. *supra* nrs. 111 en 112).

133. Een tweede voorstel handelt over het organiseren van openbare hoorzittingen. Op dit moment vindt een willekeurige toepassing van de openbare hoorzittingen plaats, dit is niet bevorderlijk voor de Belgische rechtsstaat. Ook is er geen wettelijke basis aanwezig die voorziet in een regeling van de hoorzittingen. Een wettelijke basis is dus bevorderlijk voor de rechtsstaat en zorgt voor een consequente toepassing hiervan (cf. *supra* nrs. 107 en 113).

134. Een derde voorstel is om het principe van de politieke vertegenwoordiging in het Hof op te nemen in de bijzondere wet. Momenteel wordt dit idee niet in een wettekst opgenomen. Om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vergroten is het opnemen van alle regels die de samenstelling van het Hof regelen wenselijk. Het voorstel tracht bij het vrijkomen van een zetel een politiek evenwichtige samenstelling te bekomen, door middel de verdeelsleutel D'Hondt. Echter dient het Hof niet steeds een weerspiegeling te zijn van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Om deze reden voorziet het voorstel in de mogelijkheid om hiervan af te wijken (cf. *supra* nrs. 25 en 115).

135. Een vierde voorstel betreft het toevoegen van een bijkomende categorie in artikel 34, §1 BWGH. Het gaat om de categorie "een kundig rechtsgeleerde zijn". Diversiteit in het Grondwettelijk Hof bevordert de onafhankelijkheid van de instelling. Het toevoegen van deze categorie laat personen uit meer diverse sectoren toe (cf. *supra* nrs. 117 en 118).

136. Een vijfde voorstel handelt over de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in het Grondwettelijk Hof. Het reduceren van het aantal gewezen parlementsleden kan bijdragen tot de onafhankelijkheid van het Hof. Om deze reden kan het aantal rechters uit de categorie gewezen parlementsleden teruggebracht worden naar vier en de rechters uit de categorie rechtsgeleerden naar acht. Dit laat nog steeds de mening van het publiek toe en vermijdt te enge juridische redeneringen (cf. *supra* nr. 119).

137. Tot slot moet bij het verankeren van deze voorstellen in de bijzondere wet, het principe van de onafzetbaarheid van de rechters in acht worden genomen. Gezien dit een essentieel element uitmaakt van de rechterlijke onafhankelijkheid. Om deze reden moeten de voorstellen geleidelijk aan worden doorgevoerd bij het vrijkomen van een nieuwe zetel (cf. *supra* nr. 120).

7. BIBLIOGRAFIE

7.1. Wetgeving

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van 10 december 1966, *BS* 6 juli 1983.

Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden, *BS* 19 augustus 1955.

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Bijz. wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

Bijz. Wet 9 maart 2003 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, *BS* 11 april 2003.

Bijz. Wet 4 april 2014 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 15 april 2014.

Wet 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.

Herziening van artikel 142, eerste lid, van de Grondwet, *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1052/1.

Ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen, *Parl. St. Senaat* 1979-80, nr. 435-1.

Ontwerp van wet houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof, *Parl.St. Senaat* 1981-82, nr. 246/1.

Ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof, *Parl. St. Senaat* 1988-89, nr. 483-1.

Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *Parl. St. Kamer* 2013-14, nr. 54-3346/003.

Wetsvoorstel tot aanpassing van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, aan de benaming « Grondwettelijk Hof », *Parl. St. Senaat* 2007-08, nr. 4-415/1.

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, om een evenwichtige aanwezigheid van beide geslachten onder de leden van het Grondwettelijk Hof te waarborgen, *Parl. St.* Kamer 2011-12, nr. 2420/001.

Voorstel van bijzondere wet (J-F. EERDEKENS e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-73/1.

Voorstel van bijzondere wet (G. D'HAESELEER e.a.) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-138/1.

Voorstel van bijzondere wet (G. VAN GOIDSENHOVEN en G-L BOUCHEZ) tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-166/1.

Parl.St. Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 7 mei 2021.

Parl.St. Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 21 mei 2021.

Parl.St. Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 4 juni 2021.

Parl.St. Senaat 2020-21, Hoorzitting omtrent de procedure van benoeming van rechters bij het Grondwettelijk Hof, Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, 2 juli 2021.

7.2. Rechtspraak

EHRM 23 juni 2016, nr. 20261/12, Baka/Hongarije.

EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland.

EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson/IJsland, *RW* 2021-22, noot P. GERARD.

EHRM 22 juli 2021, nr. 43447/19, Reczkowicz/Polen.

EHRM 8 november 2021, nrs. 49868/19 en 57511/19, Dolińska-Ficek en Ozimek/Polen.

EHRM 3 februari 2022, nr. 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o/Polen

HvJ 6 november 2012, nr. C-286/12, Europese Commissie/Hongarije.

HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen.

HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Concl.Adv. Gen. E. TANCHEV.

HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/18, Europese Commissie/Republiek Polen, *RW* 2019-2020, 1357, noot F. GREMPELPREZ.

HvJ 5 november 2019, nr. C-192/18, Europese Commissie/Republiek Polen.

HvJ 19 november 2019, nrs. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/ Sąd Najwyższy.

HvJ 19 november 2019, nrs. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO/ Sąd Najwyższy, *RW* 2021-22, 73, noot M. LELOUP.

HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, W.Ż.

HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, Concl.Adv. Gen. E. TANCHEV.

HvJ 6 oktober 2019, nr. C-487/19, W.Ż., *RW* 2021-22, 1250, noot M. LELOUP.

HvJ 9 juli 2020, nr. C-272, VQ/Land Hessen.

HvJ 2 maart 2021, nr. C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H. en I.J./Krajowa Rada Sądownictwa.

HvJ 15 juli 2021, nr. C-791/19, Europese Commissie/Republiek Polen.

HvJ 16 november 2021, nrs. C-748/19-C-754/19, W.B. e.a.

HvJ 23 november 2021, nr. C-564/19, IS.

Cass. 30 april 1982, *Arr. Cass.* 1982, 1061.

7.3. Rechtsleer

7.3.1. Boeken

BEHRENDT, C. en BOUHON, F., *Introduction à la Théorie générale de l'État*, Brussel, Larquier, 2020, 680 p.

BRACKE, S., GOEDERTIER, G. en VANDE LANOTTE, J., *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labrynt*, Brugge, die Keure, 2021, 307 p.

DE JONCKHEERE, M. en DEBERSAQUES, G., *Inleiding tot het recht*, Brugge, die Keure, 2019, 195 p.

KESTEMONT, L. en SCHOUKENS, P., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 144 p.

KRENC, F., *État de droit, état d'exception et libertés publiques*, Limal, Anthemis, 2022, 364 p.

SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 516 p.

STORME, H., *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, Brussel, Intersentia, 2010, 457 p.

UYTTENDAELE, M., *La Cour constitutionnelle*, Limal, Anthemis, 2021, 156 p.

VELAERS, J., *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar deel 3: De rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, Brugge, die Keure, 2019, 779 p.

VELAERS, J., *Van arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 578 p.

7.3.2. Bijdragen in tijdschriften

DU JARDIN, J., "Toetsing van de grondwettigheid en toetsing van de verenigbaarheid met de verdragen", *RW* 1992-93, nr. 15, 481-520.

JOCQUÉ, G., "Het Hof van Justitie waakt over de rechtsstaat", *RW* 2019-20, nr. 5, 162.

KRENC, F., "L'État de droit: une exigence à clarifier, un édifice à préserver", *Rev.trim.D.H.* 2021, nr. 128, 775-790.

LANCKSWEERDT, E., "Wat we kunnen leren van het Pools Grondwettelijk Hof?", *Juristenkrant* 2021, nr. 436, 13.

LELOUP, M., "Dolińska-Ficek t. Polen (EHRM, 49868/19) – Ook Bijzondere Kamer en Burgerlijke Kamer van Poolse Hoogerechtshof doorstaan toets EHRM niet", *BoomJuridisch* 2022, 1-6.

LELOUP, M., "Judicial self-government in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten", *TBP* 2022, nr. 1, 3-24.

LEMMENS, P., "L'indépendance du juge national vue depuis Strasbourg", *Rev.trim.D.H.* 2020, nr. 124, 785-816.

LIETAERT, B., "Poolse verwachtingen", *Juristenkrant* 2020, nr. 408, 15.

MATEUSEN, J-P., "Rondetafelgesprek: 30 jaar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: Alles is een kwestie van evenwicht", *AdRem* 2015, www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/AdremRondetafelgesprekGwH.pdf, 16-23.

MOONEN, T., "House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1)", *RW* 2019-20, nr. 11, 403-317.

SPANO, R., "L'État de droit – l'étoile polaire de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev.trim.D.H.* 2021, nr. 127, 481-509.

VAN DROOGHENBROECK, S. en RIZCALLAH, C., "Nomination des juges et « tribunal établi par la loi » – Confirmation, évolution et révolution en marge de l'arrêt Gušmundur Andri Ástráðsson c. Islande de la Cour européenne des droits de l'homme", *Journal des Tribunaux* 2021, nr. 30, 573-580.

VERBRUGGEN, C., "Rechters onder druk [Poolse magistratuur]", *Juristenkrant* 2022, nr. 445, 12-13.

VERDUSSEN, M., "Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ?", *RBDC* 2013, nr. 1, 67-86.

7.3.3. Verzamelwerken en reeksen

DE RIEMAECKER, X., "De institutionele onafhankelijkheid" in DE RIEMAECKER, X. (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, Brugge, die Keure, 2020, 9-114.

LAVRYSEN, L. en THEUNIS, J., "De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing" in MOONEN, T. (eds.), *50 jaar bijzondere wetten*, Mortsel, Intersentia, 2021, 123-158.

MALLIEN, M., "De functionele onafhankelijkheid" in DE RIEMAECKER, X. (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, Brugge, die Keure, 2020, 115-162.

THEUNIS, J., "Het Grondwettelijk Hof (1980-2020): Van bevoegdheidshof over gelijkheidshof naar grondrechtenhof" in LEYSEN, R. (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 247-256.

VANDEBERGHE, H., "De scheiding der machten en de onafhankelijke rechter" in ALEN, A. (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 187-198.

VANDENBERGHE, H., "De toegang tot de rechter (art. 6, §1 EVRM). Kernbegrip van de rechtsstaat" in LEYSEN, R. (eds.), *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 825-838.

7.3.4. Doctoraatsproefschriften

MAES, E., *De rol van een grondwettelijk hof in een rechtsstatelijk perspectief*, Lirias, Doctoraatsthesis rechten KU Leuven, 2016, https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1837828&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US, 598 p.

MOONEN, T., *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet: Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, Doctoraatsthesis Faculteit Rechtsgeleerdheid UGent en Faculteit Rechten Universiteit Hasselt, 2014, 680 p.

7.4. Onlinebronnen

ALEN, A., *Toespraak van André ALEN, Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, ter gelegenheid van de installatie op 3 maart 2020 van Mevrouw Yasmine KHERBACHE als rechter in het Grondwettelijk Hof*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches.

CANNOOT, P., *Baka v. Hungary: Judicial independence at risk in Hungary's new constitutional reality*, <https://strasbourgobservers.com/2016/07/12/baka-v-hungary-judicial-independence-at-risk-in-hungarys-new-constitutional-reality/>.

DAOUT, F., *Discours prononcé par le président François Daout lors de l'audience solennelle d'installation de Madame le juge Yasmine Kherbache le 3 mars 2020*, www.const-court.be/nl/court/publications/speeches.

DE GROOT, E., GOEDERTIER, G. en PEREMANS, E., *Rapport de la Cour constitutionnelle de Belgique présenté au 4^e congrès de la conférence mondiale sur la justice constitutionnelle: L'état de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne*, www.const-court.be/public/stet/n/stet-2017-001n.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Polen*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0320&from=EN>.

EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de rechtsstaat 2020. Landenhoofdstuk over Hongarije*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>.

GRAVER, H.P., *A New Nail in the Coffin for the 2017 Polish Judicial Reform: On the ECtHR judgment in the case of Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland (Application no. 26374/18)*, <https://verfassungsblog.de/a-new-nail-in-the-coffin-for-the-2017-polish-judicial-reform/>.

HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE, *Samenstelling van de commissies*, <https://hrj.be/nl/over-hrj/samenstelling>.

VENICE COMMISSION OF THE COUNCIL OF EUROPE, *The rule of law checklist*, www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf.

X, *Het 'systeem D'Hondt: een voorbeeld*, www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=10000&LANG=nl&PAGE=/newsletter/extern/online/articles/systeem_D_Hondt.html.

X, *Inrichting*, www.const-court.be/nl/court/presentation/organization#de-rechters.

X, *Inrichting*, www.const-court.be/nl/court/presentation/organization#het-administratief-personeel.

X, *Verdeling in het halffrond*, www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/depute/hemi.pdf.