



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de invloed ervan op de rechtspraak: een empirische studie

Nick Carlo Johan Dewijngaert

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

PROMOTOR :

dr. Laura MARTENS

Prof. dr. Matthias VANHULLEBUSCH

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

2023

2024



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

***De samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de invloed ervan op de rechtspraak:
een empirische studie***

Nick Carlo Johan Dewijngaert

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

PROMOTOR :

dr. Laura MARTENS

Prof. dr. Matthias VANHULLEBUSCH

Samenvatting

Het Grondwettelijk Hof is één van de drie hoogste rechtscolleges van het land. Naast zijn kenmerkende bevoegdheid om wetgeving te vernietigen, heeft het Hof een unieke samenstelling. Zo wordt het Grondwettelijk Hof samengesteld door twaalf rechters, waarvan de ene helft jurist en de andere helft (ex) politicus is. Vooral de aanwezigheid van politici is in zekere zin bijzonder te noemen: het Grondwettelijk Hof is het enige rechtscollege van het land waarin ex-politici zetelen. Wat betekent dit echter concreet?

De reden waarom ex-politici zetelen in het Grondwettelijk Hof is terug te vinden in het verleden. De unieke samenstelling werd reeds voorgeschreven sinds de oprichting van het Arbitragehof (de voorganger van het Grondwettelijk Hof) in 1980. Het Parlement stond aanvankelijk weigerachtig tegenover de bevoegdheid van het Arbitragehof om wetgeving te vernietigen. Bij wijze van tegenprestatie werden voormalige parlementsleden toegelaten tot het Hof. De aanwezigheid van ex-politici werd bovendien gerechtvaardigd door de politieke aard van de arresten van het Hof.

Tot op heden is de samenstelling van het Grondwettelijk Hof onveranderlijk gebleven. N-VA en CD&V dienden echter recent elk een voorstel van bijzondere wet in om de samenstelling van het Grondwettelijk Hof te wijzigen. Vooral de aanwezigheid van ex-politici in het Hof werd bekritiseerd, gelet op de stijgende complexiteit van het recht. Ook de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters-politici werd in twijfel getrokken. Om de samenstelling van het Grondwettelijk Hof te actualiseren stellen beide partijen voor dat iedere rechter in het bezit moet zijn van een diploma in de rechten.

In het kader van deze Masterthesis wordt onderzocht wat de gevolgen zijn van de samenstelling van het Grondwettelijk Hof op de rechtspraak. Vanzelfsprekend heeft het Hof nood aan juridische kennis, voornamelijk voor het toepassen van grondwettelijke beginselen. Het toenemend belang van Europees en supranationaal recht bevestigt de behoefte van voldoende juristen.

Het belang van politieke kennis mag echter niet onderschat worden. Deze kennis komt van pas bij het interpreteren van wetgeving. Zo verwijst het Hof frequent naar parlementaire voorbereidingen ter aanvulling van wetgevende lacunes. Ex-politici bieden een meerwaarde om deze parlementaire voorbereidingen te duiden.

De unieke samenstelling van het Grondwettelijk Hof lijkt aldus gerechtvaardigd. Zowel juristen als politici zijn noodzakelijk voor de goede werking van het Hof. Hoe dan ook functioneert het Grondwettelijk Hof al meer dan 40 jaar naar behoren, waardoor wijzigingen in de samenstelling niet onmiddellijk vereist zijn.

Dankwoord

Het leven van een student bestaat uit mijlpalen, van de allereerste dag op de schoolbanken tot het moment van afstuderen. Het indienen van de Masterthesis is één van de laatste mijlpalen op het pad naar een 'volwassen' leven. Deze Masterthesis kwam tot stand na een intensief jaar van onderzoek en schrijven. Het eindresultaat zou er echter niet hetzelfde uitzien zonder de ondersteuning van enkele personen.

Eerst en vooral wil ik graag mijn promotors, prof. Martens en prof. Vanhullebusch, bedanken. Van begin af aan stond prof. Martens steeds klaar om het schrijfproces te begeleiden met terechte opmerkingen. Deze feedback heeft bijgedragen aan het verbeteren van deze Masterthesis. Om overmachtsreden werd prof. Martens een week voor de definitieve deadline vervangen door prof. Vanhullebusch. Ondanks dat de tijd te kort was om kennis te maken wil ik prof. Vanhullebusch eveneens bedanken.

Daarnaast wil ik graag een aantal personen in het bijzonder vernoemen. Mijn vriendin, Kato, voor de eindeloze steun, zowel in goede als in minder goede tijden. Mijn ouders, Luc en Lucia, die steeds zijn blijven geloven in mijn studie Rechten, ook al liep niet altijd alles van een leien dakje. Stefanie en Inge, voor het nalezen van de tekst op taal- en spelfouten.

Ten slotte een oprecht woord van dank aan alle vrienden, familie en medestudenten die het schrijfproces vergemakkelijkten door elke morele bijdrage, hoe klein dan ook. Af en toe de gedachten eens kunnen verzetten kan deugd doen!

Alvast veel leesplezier!

Inhoudsopgave

Inleiding.....	7
<i>Afdeling 1: Algemene situering.....</i>	<i>7</i>
<i>Afdeling 2: Onderzoeksvragen.....</i>	<i>8</i>
§1 Centrale onderzoeksvraag	8
§2 Subonderzoeksvraag 1	8
§3 Subonderzoeksvraag 2	8
§4 Subonderzoeksvraag 3	8
<i>Afdeling 3: Methodologie</i>	<i>9</i>
§1 Relevantie van het onderzoek	9
§2 Opdeling tussen rechtswetenschappelijk en empirisch onderzoek	9
Hoofdstuk 1: Het Grondwettelijk Hof en zijn rechters.....	11
<i>Afdeling 1: Situering</i>	<i>11</i>
<i>Afdeling 2: De samenstelling van het Hof.....</i>	<i>11</i>
§1 Grondslag in de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof	11
§2 Macht van politieke partijen	13
§3 Samenstelling van het grondwettelijk hof tijdens procedures	14
<i>Afdeling 3: De benoeming tot rechter.....</i>	<i>15</i>
§1 Procedure tot benoeming	15
§2 Voorwaarden om benoemd te worden	16
§3 Voorstel tot invoering van hoorzittingen	16
<i>Afdeling 4: Indeling van de huidige rechters.....</i>	<i>19</i>
<i>Afdeling 5: Conclusie bij het eerste Hoofdstuk.....</i>	<i>20</i>
Hoofdstuk 2: Politieke rechters in het Grondwettelijk Hof	21
<i>Afdeling 1: Situering</i>	<i>21</i>
<i>Afdeling 2: De oprichting van het Arbitragehof.....</i>	<i>21</i>
§1 Onstaansgeschiedenis van het Arbitragehof	21
§2 Ontstaan van de opdeling tussen politieke en juridische rechters	22
<i>Afdeling 3: De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter.....</i>	<i>24</i>
§1 Het politieke belang van rechters	24
§2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters	25
§3 Grondwetsexperten over de aanwezigheid van politieke rechters in het Hof	30
<i>Afdeling 4: Recente voorstellen.....</i>	<i>32</i>
§1 Voorstel van bijzondere wet N-VA om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen	32
§2 Opiniestuk Sander Loones	34
§3 Voorstel van bijzondere wet CD&V wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te worden tot rechter betreft	34
§4 Schematisch overzicht van de recente voorstellen	37
§5 Kritieken van grondwetsexperten	38
<i>Afdeling 5: Conclusie bij het tweede Hoofdstuk.....</i>	<i>39</i>

Hoofdstuk 3: Empirisch onderzoek van rechtspraak van het Hof.....	41
<i>Afdeling 1: Situering</i>	<i>41</i>
<i>Afdeling 2: Afbakening van de rechtspraak</i>	<i>41</i>
<i>Afdeling 3: Algemene vaststellingen bij het empirisch onderzoek.....</i>	<i>44</i>
<i>Afdeling 4: Politieke aspecten van het Grondwettelijk Hof.....</i>	<i>45</i>
§1 Het politiek karakter van het Grondwettelijk Hof	45
§2 Parlementaire voorbereidingen	46
§3 Advies van de Raad van State	48
§4 Advies van andere instanties	49
<i>Afdeling 5: Juridische aspecten van het Grondwettelijk Hof.....</i>	<i>50</i>
§1 De complexiteit van het recht	50
§2 Beginsel van gelijkheid en non-discriminatie	50
§3 Overige beginselen	54
§4 De invloed van het Europees en nationaal recht	56
<i>Afdeling 6: Conclusie bij het derde Hoofdstuk.....</i>	<i>64</i>
Conclusie.....	67
Bibliografie.....	69
<i>Wetgeving.....</i>	<i>69</i>
<i>Rechtspraak.....</i>	<i>69</i>
<i>Rechtsleer.....</i>	<i>72</i>
<i>Boeken</i>	<i>72</i>
<i>Tijdschriften</i>	<i>72</i>
<i>Bijlagen in verzamelwerken</i>	<i>73</i>
<i>Overige bronnen.....</i>	<i>74</i>

Inleiding

Afdeling 1: Algemene situering

1. De frequente nieuwscatcher stoot af en toe weleens op een nieuwsbericht omtrent het Grondwettelijk Hof. Critici uiten zich hierin geregeld tegenover de samenstelling van het Grondwettelijk Hof.¹ In het bijzonder staat de aanwezigheid van rechters met politieke achtergrond ter discussie. België is het enige land ter wereld waarin het hoogste rechtscollege, naast juristen, voor de helft wordt vertegenwoordigd door (ex)politici, zonder vereiste van juridische opleiding.² Dit is in zekere zin markant te noemen. Hebben critici gelijk dat een rechtscollege uitsluitend moet samengesteld zijn uit juristen? Een genuanceerd antwoord is in ieder geval vereist.

2. Het Grondwettelijk Hof behoort tot de hoogste rechtscolleges van België en is bevoegd om de Grondwet te interpreteren. De bevoegdheid van het Hof is tweeledig: vernietigingsberoepen van wetgevende besluiten en prejudiciële vragen gesteld door rechters van rechtbanken van de Rechterlijke Orde. In beide procedures spelen de politiek benoemde rechters een essentiële rol bij het uitspreken van arresten.

3. Voor een leek kan de discussie omtrent de samenstelling van het Grondwettelijk Hof een ver van mijn bed show lijken. De kans dat je als individu ooit rechtstreeks met het Hof in aanmerking komt is immers zeer klein. Daarom even kort samengevat: het Grondwettelijk Hof wordt vertegenwoordigd door twaalf rechters, waarvan zes benoemd langs politieke weg en zes langs juridische weg. De juridische rechters enerzijds zijn uitsluitend topmagistraten of professoren. De politieke rechters anderzijds worden benoemd op basis van hun carrière in de politiek. Deze politieke rechters hoeven niet noodzakelijk over een diploma in de rechten te beschikken en bezitten bijgevolg niet de titel van jurist. Andere hoven en rechtbanken, zoals bijvoorbeeld het Hof van Cassatie en de Raad van State, of de reguliere rechtbanken waaronder het vredegerecht en de rechtbank van eerste aanleg, kennen deze tweedeling niet en worden uitsluitend vertegenwoordigd door juristen.

4. Men kan zichzelf de vraag stellen of deze bijzondere samenstelling wel degelijk gevolgen heeft voor de rechtspraak van het Hof. Het Grondwettelijk Hof bestaat ondertussen al meer dan veertig jaar in zijn huidige vorm of onder de naam van zijn voorganger, het Arbitragehof. Al sinds mensenheugenis kent het Hof een tweedeling wat zijn samenstelling betreft tussen politieke en juridische rechters. Uiteindelijk heeft het Hof al deze jaren naar behoren kunnen functioneren en werd de tweedeling tot op heden niet afgeschaft. Is de geuite kritiek terecht? Zijn politiek getinte arresten minder doeltreffend? Is de huidige tweedeling nog wel actueel? Waarom worden er politieke rechters verkozen in het Hof? In deze masterscriptie met als onderwerp "De samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de invloed ervan op de rechtspraak" wordt getracht een uitgebreid antwoord te geven op al deze vragen.

¹ S. DERYCKERE, "Dat de helft van de zitjes in het Grondwettelijk Hof wordt bezet door (ex-)politici is een grove discriminatie", 2021, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/04/30/discriminatie-bij-het-grondwettelijk-hof/>; VERBERGT, M., "Vlaams Belang wil benoemingen Grondwettelijk Hof blokkeren", 2019, https://www.standaard.be/cnt/dmf20190923_04622804.

² M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Brussel, Larcier, 2012, 145.

Afdeling 2: Onderzoeksvragen

§1 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

5. De centrale onderzoeksvraag luidt: *“In welke mate wordt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof beïnvloed door de samenstelling van het Hof?”*. De centrale onderzoeksvraag geeft het opzet van het volledige onderzoek weer. Om het onderzoek structureel te kaderen worden subonderzoeksvragen opgesteld. Deze subonderzoeksvragen koppelen uiteindelijk terug naar de centrale onderzoeksvraag om het volledig onderzoek te bundelen in een algehele conclusie. Deze conclusie dient als antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

§2 SUBONDERZOEKSVRAAG 1

6. De eerste onderzoeksvraag wordt als volgt geformuleerd: *“Hoe wordt het Grondwettelijk Hof samengesteld?”*. De eerste subonderzoeksvraag wordt beschouwd als een beschrijvende onderzoeksvraag. Het antwoord op deze vraag wordt uitgebreid weergegeven in Hoofdstuk 1: *“Het Grondwettelijk Hof en zijn rechters”*. Dit hoofdstuk besteedt in het bijzonder aandacht aan de samenstelling van het Hof (zowel in zijn geheel als in procedures) en de procedure om benoemd te worden tot rechter. Daarnaast wordt de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof besproken.

§3 SUBONDERZOEKSVRAAG 2

7. De tweede onderzoeksvraag wordt als volgt geformuleerd: *“Waarom zetelen politiek rechters in het Grondwettelijk Hof?”*. De tweede subonderzoeksvraag wordt beschouwd als een verklarende onderzoeksvraag. Het antwoord op deze vraag wordt uitgebreid weergegeven in Hoofdstuk 2: *“Politieke rechters in het Grondwettelijk Hof”*. Dit hoofdstuk besteedt in het bijzonder aandacht aan de totstandkoming van het Grondwettelijk Hof en de reden waarom het Hof wordt samengesteld door *politieke* en *juridische* rechters. Daarnaast wordt de waarborg van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters van het Hof besproken. Hiervoor wordt verwezen naar relevante internationale en Europese wetgeving en rechtspraak. Tot slot bespreekt dit hoofdstuk recente voorstellen om de samenstelling van het Hof te wijzigen.

§4 SUBONDERZOEKSVRAAG 3

8. De derde onderzoeksvraag wordt als volgt geformuleerd: *“Is de samenstelling van het Grondwettelijk Hof waarneembaar in de rechtspraak van het Hof?”*. De derde subonderzoeksvraag wordt beschouwd als een evaluerende onderzoeksvraag. Het antwoord op deze vraag wordt uitgebreid weergegeven in Hoofdstuk 3: *“Empirisch onderzoek van rechtspraak van het Hof”*. *In concreto* wordt onderzocht in welke mate de invloed van *politieke* en *juridische* rechters zichtbaar is in arresten van het Hof. Hiervoor worden arresten bestudeerd op basis van een empirisch onderzoek.

Afdeling 3: Methodologie

§1 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

9. Het onderzoek naar de samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de invloed ervan op de rechtspraak heeft een dubbele doelstelling. Enerzijds komt dit onderzoek tot stand naar aanleiding van de masteropleiding Rechten, richting Overheid en Recht. Binnen deze opleiding werd reeds aandacht besteed aan het Grondwettelijk Hof als rechtscollege *an sich*. De bijzondere samenstelling werd alvast kortstondig behandeld. De insteek van dit onderzoek is het verwerven van extra kennis omtrent het Grondwettelijk Hof, eventueel in functie van het latere beroepsleven.

10. Anderzijds kan relevantie ook worden teruggevonden in de actualiteit. Zoals het inleidend hoofdstuk reeds vermeldt, staat de samenstelling van Grondwettelijk Hof de laatste jaren opnieuw hevig ter discussie. Vooral het feit dat politici niet noodzakelijk over juridische kennis beschikken wordt bekritiseerd. Dit onderzoek heeft als doel om het debat te nuanceren: zijn ze terecht of te kort door de bocht?

§2 OPDELING TUSSEN RECHTSWETENSCHAPPELIJK EN EMPIRISCH ONDERZOEK

11. Deze masterscriptie steunt op een dubbele indeling wat betreft de methodologie. Ten eerste bepaalt een rechtswetenschappelijk onderzoek het algemeen juridisch kader. Voor het rechtswetenschappelijk onderzoek wordt gebruik gemaakt van juridisch bronnenmateriaal: wetgeving, rechtspraak en rechtsleer. Vervolgens vult een empirisch onderzoek deze vaststellingen aan. Beide onderzoeksmethodes worden duidelijk afgebakend in functie van hoofdstukken. Het rechtswetenschappelijk onderzoek wordt behandeld in Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 2. Daarnaast wordt het empirisch onderzoek behandeld in Hoofdstuk 3. In de slotconclusie interfereren beide onderzoeksmethodes met elkaar om tot een eenduidig besluit te komen.

Hoofdstuk 1: Het Grondwettelijk Hof en zijn rechters

Afdeling 1: Situering

12. Om dit onderwerp te duiden, is het van belang om eerst even stil te staan bij de concrete samenstelling van het Grondwettelijk Hof. Een essentieel vertrekpunt is de wettelijke grondslag, terug te vinden in de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof. Hierin wordt de samenstelling uitgebreid behandeld: van het dubbel paritair systeem tot indeling per geslacht. Vervolgens behandelt dit hoofdstuk de procedure tot benoeming en de hierbij aansluitende benoemingsvoorwaarden. Ten slotte is het relevant om de huidige rechters van het Grondwettelijk Hof op te lijsten en te verdelen volgens hun taalgroep en professionele achtergrond. Deze oplisting komt tevens van pas bij het empirisch onderzoek later in dit onderzoek.

Afdeling 2: De samenstelling van het Hof

§1 GRONDSLAG IN DE BIJZONDERE WET GRONDWETTELIJK HOF

13. Het uitgangspunt betreffende de samenstelling van het Grondwettelijk Hof is terug te vinden in artikel 142, eerste lid Grondwet: *“Er bestaat voor geheel België een Grondwettelijk Hof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald”*.³ De concrete samenstelling van het Grondwettelijk Hof wordt geregeld door Titel II Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof (hierna Bijz. W. GwH). Het Grondwettelijk Hof wordt overeenkomstig artikel 31, eerste lid Bijz. W. GwH vertegenwoordigd door twaalf rechters.⁴ Wat betreft de samenstelling van deze rechters geldt een *dubbele pariteit*, waardoor het Hof zowel op basis van taalgroep als op basis van ervaring verdeeld wordt.⁵ De rechters worden verdeeld op basis van ervaring: zes *juridische* en zes *politieke* rechters.⁶

14. In het vervolg van dit onderzoek wordt een rechter gekwalificeerd als *juridische* rechter indien voldaan is aan volgende voorwaarden: *“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”*.⁷

³ Art. 142, eerste lid GW.

⁴ Art. 31, eerste lid Bijz. W. GwH.

⁵ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, Die Keure, 2022, 646.

⁶ T. GIET en G. ROSOUX, “Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge” in GRANDJEAN, G. en WILDEMEERSCH, J. (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 288.

⁷ Art. 34, §1, 1° Bijz. W. GwH.

15. Rechters worden gekwalificeerd als *politieke* rechters indien voldaan is aan volgende voorwaarden: “ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een gemeenschaps- of gewestparlement”.⁸ Een rechter kan niet op beide gronden benoemd worden, de benoeming gebeurt ofwel langs politieke weg ofwel langs juridische weg.⁹

16. Initieel werd er getwijfeld om deze lijst nog uit te breiden, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereidingen van artikel 31 Bijz. W. GwH. Zo konden bepaalde beroepscategorieën kunnen worden toegevoegd, zoals bijvoorbeeld advocaten bij het Hof van Cassatie.¹⁰ Hoe ruimer de keuzemogelijkheid is, hoe groter de kansen zullen zijn om de geschikte kandidaten te vinden. Desalniettemin is bovenstaande lijst onveranderlijk gebleven.

17. Daarnaast is het vereist dat zes rechters Nederlandstalig zijn, behorend tot de Nederlandse taalgroep van het Hof, en zes rechters Franstalig zijn, behorend tot de Franse taalgroep van het Hof.¹¹ Binnen het onderscheid tussen de zes *politieke* en zes *juridische* rechters dient opnieuw rekening gehouden te worden met de taalpariteit.¹² Concreet betekent dit dat het Grondwettelijk Hof vertegenwoordigd wordt door drie Nederlandstalige *politieke* rechters, drie Nederlandstalige *juridische* rechters, drie Franstalige *politieke* rechters en drie Franstalige *juridische* rechters. Bovendien moet één van de zes *juridische* rechters over voldoende kennis van de Duitse taal te beschikken, overeenkomstig de door de Koning bepaalde normen.¹³

18. Om te bepalen tot welke taalgroep rechters behoren, wordt het principe uit artikel 31, tweede lid Bijz. W. GwH toegepast. Rechters die benoemd worden op grond van hun politieke ervaring, maken deel uit van de taalgroep van de parlementaire taalgroep waartoe zij het laatst behoorden. Voor rechters die benoemd worden op basis van hun juridische ervaring, geldt de taal van het diploma om de taalgroep vast te stellen.¹⁴ Verder dienen er twee voorzitters aangesteld te worden, één voor de Nederlandse taalgroep en één voor de Franse taalgroep.¹⁵ Beide voorzitters geven het effectieve voorzitterschap jaarlijks door aan elkaar op 1 september.¹⁶

19. Tot slot mogen de twaalf rechters niet uitsluitend éénzelfde geslacht hebben.¹⁷ Door middel van artikel 38 Bijzondere Wet van 4 april 2014 werd aan artikel 34, §5 Bijz. W. GwH een tweede lid ingevoerd waarbij deze voorwaarde van kracht werd op het moment dat ten minste één derde van de rechters een verschillend geslacht heeft.¹⁸ Sinds de intreding van YASMINE KHERBACHE in 2019 is deze voorwaarde verstrengd. Sindsdien is het vereist dat ten minste één derde van de rechters wordt vertegenwoordigd door elk geslacht.¹⁹

⁸ Art. 34, §1, 2° Bijz. W. GwH.

⁹ Art. 34, §3 Bijz. W. GwH.

¹⁰ *Parl.St.* Senaat 1981-82, nr. 246//2, 146.

¹¹ Art. 31, eerste lid Bijz. W. GwH.

¹² Art. 34, §2, eerste lid Bijz. W. GwH.

¹³ Art. 34, §4 Bijz. W. GwH.

¹⁴ Art. 31, tweede lid Bijz. W. GwH.

¹⁵ Art. 33 Bijz. W. GwH.

¹⁶ Art. 54 Bijz. W. GwH.

¹⁷ Art. 34, §5, eerste lid Bijz. W. GwH.

¹⁸ Art. 38 Bijz. W. 4 april 2014 tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹⁹ Art. 34, §5, tweede lid Bijz. W. GwH.; C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, Die Keure, 2022, 646.

§2 MACHT VAN POLITIEKE PARTIJEN

20. De samenstelling van het Grondwettelijk Hof wordt eveneens beïnvloed door politieke partijen. In principe hebben alle politieke partijen een evenredig recht op een zetel in het Hof. De voornaamste gedachtegang is hier dat evenredige vertegenwoordiging de onafhankelijkheid verhoogt. De balans wordt gewaarborgd door middel van het zetelverdelingssysteem-D'Hondt.²⁰ Krachtens dit systeem worden mandaten in het Grondwettelijk Hof verdeeld op basis van de zetelverdeling in het Parlement.²¹ Concreet verdeelt het systeem-D'Hondt het aantal stemmen voor elke politieke partij in een kieskring zoals in volgend fictief voorbeeld.²²

21. Er zijn twaalf zetels te verdelen onder vijf partijen. Om de kiesdeler te verkrijgen, moet er gedeeld worden door respectievelijk 1, 2, 3, 4 enz. Op basis van deze redenering zouden partijen A, B en C elk drie zetels bezitten, partij D twee en partij E één.

Deelgetal	Partij A: 120.000 stemmen	Partij B: 96.000 stemmen	Partij C: 72.000 stemmen	Partij D: 54.000 stemmen	Partij E: 42.000 stemmen
1	120.000 (1)	96.000 (2)	72.000 (3)	54.000 (5)	42.000 (7)
2	60.000 (4)	48.000 (6)	36.000 (9)	27.000 (11)	21.000
3	40.000 (8)	32.000 (10)	24.000 (12)	18.000	14.000

22. Het systeem-D'Hondt laat tevens ruimte voor ideologische representativiteit.²³ Dit principe is niet wettelijk vastgelegd maar komt tot uiting door de federale politieke krachtverhoudingen, zij het in beperkte mate, door het klein aantal mandaten en de benoemingen voor het leven. In een systeem waarin er zich constant wijzigingen voordoen in het politieke landschap, is het niet altijd even haalbaar om de huidige politieke realiteit te laten weerspiegelen in de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. Het beperkt aantal mandaten in het Hof leidt bovendien tot bevoordeling van de grote politieke partijen.²⁴ Indien er alsnog zetels zouden openvallen, kan de balans enigszins behouden worden bij een wijziging van de politieke krachtverhoudingen naar aanleiding van de verkiezingen.²⁵

23. Vooral aan de rechterzijde van het politieke spectrum wordt deze verdeling in twijfel getrokken. In het verleden heeft het Vlaams Belang openlijk afstand gedaan van het recht op een zetel.²⁶ N-VA uitte tevens kritiek op het Grondwettelijk Hof als "een niet werkende federale instelling".²⁷ Desondanks bezit de partij een rechter in het Hof.

²⁰ E. MAES, "Waarom geen hoorzitting voor nieuwe rechters Grondwettelijk Hof", *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 10.

²¹ T. MOONEN, *De keuzes van het Grondwettelijk Hof*, Brugge, Die Keure, 2016, 186.

²² M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 171.

²³ T. MOONEN, "House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof", *RW* 2019-20, 410.

²⁴ T. MOONEN, "De keuzes van het Grondwettelijk Hof", Brugge, Die Keure, 2016, 186.

²⁵ T. MOONEN, "House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof", *RW* 2019-20, 410.

²⁶ VLAAMS BELANG, "Stop politieke benoemingen bij het Grondwettelijk Hof", 2021, <https://www.vlaamsbelang.org/nieuws/stop-politieke-benoemingen-bij-grondwettelijk-hof>.

²⁷ E. MAES, "Waarom geen hoorzitting voor nieuwe rechters Grondwettelijk Hof", *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 10.

§3 SAMENSTELLING VAN HET GRONDWETTELIJK HOF TIJDENS PROCEDURES

24. Naast het feit dat het Grondwettelijk Hof in zijn geheel wordt samengesteld, kent het Hof ook een bijzondere samenstelling tijdens de uitvoering van procedures. Overeenkomstig artikel 55, lid 1 Bijz. W. GwH houdt het Grondwettelijk Hof zijn terechtzittingen, beraadslaagt het en doet het uitspraak met zeven rechters, waarvan drie Nederlandstalige, drie Franstalige en de voorzitter.²⁸

25. Bij ontstentenis van de voorzitter wordt hij vervangen door de oudstbenoemde rechter of de oudste rechter in jaren van dezelfde taalgroep.²⁹ De professionele pariteit dient ook tijdens het procederen gewaarborgd te worden overeenkomstig artikel 55, lid 2 Bijz. W. GwH: "*Onder de zeven rechters, bedoeld in het eerste lid, moeten ten minste twee rechters voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 34, § 1, 1^o, en ten minste twee rechters aan de voorwaarde gesteld in artikel 34, § 1, 2^o*".³⁰ *De facto* kan dit betekenen dat het Hof een arrest uitspreekt onder leiding van twee *juridische* rechters en vijf *politieke* rechters of onder leiding van twee *politieke* rechters en vijf *juridische* rechters. In ieder geval beslist het Hof krachtens artikel 55, vierde lid Bijz. W. GwH bij meerderheid van de stemmen van de leden.³¹

26. In de bijzondere gevallen vermeld in artikel 56, lid 1 Bijz. W. GwH komt het Grondwettelijk Hof voltallig bijeen.³² Bovendien kan het Hof in zijn voltalligheid samenkomen op verzoek van één van beide voorzitters. In beginsel hebben de voorzitters het keuzerecht om de zaak in voltallige zitting voor te leggen. Indien twee van de zeven rechters hierom verzoeken, zijn de voorzitters ertoe gehouden om de zitting in zijn voltalligheid te laten plaatsvinden.³³ In voltallige zittingen dient het Hof uitspraak te doen met minstens tien rechters, waarbij evenveel Nederlandstalige en Franstalige rechters aanwezig moeten zijn.³⁴ Wanneer het Hof uitspraak doet in voltallige zitting, is bij staking van stemmen, de stem van de voorzitter beslissend. Wanneer de voorzitter afwezig of verhinderd is, wordt hij vervangen door de oudstbenoemde rechter of, in voorkomend geval, de oudste rechter in jaren van dezelfde taalgroep.³⁵

27. Indien een beroep klaarblijkelijk niet ontvankelijk lijkt of klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof behoort, zetelt het Hof in beperkte kamer.³⁶ Overeenkomstig artikel 69 Bijz. W. GwH wordt de beperkte kamer vertegenwoordigd door de voorzitter en de twee verslaggevers.³⁷ Deze verslaggevers zijn tevens rechters en worden aangeduid op basis van artikel 68 Bijz. W. GwH. Overeenkomstig artikel 59 Bijz. W. GwH. nemen de voorzitters zitting in alle zaken.³⁸

28. Daarnaast bepaalt artikel 60bis, eerste lid Bijz. W. GwH dat: "*De voorzitters en de rechters die wegens hun leeftijd in ruste worden gesteld, blijven hun ambt uitoefenen in de zaken waarin zij zitting hadden ter terechtzitting en die in beraad zijn genomen vóór de datum van hun inruststelling en nog*

²⁸ Art. 55, eerste lid Bijz. W. GwH.

²⁹ Art. 55, eerste lid Bijz. W. GwH.

³⁰ Art. 55, tweede lid Bijz. W. GwH.

³¹ Art. 55, vierde lid Bijz. W. GwH.

³² Art. 56, lid 1 Bijz. W. GwH.

³³ Art. 56, lid 2 Bijz. W. GwH.

³⁴ Art. 56, lid 3 Bijz. W. GwH.

³⁵ Art. 56, lid 4 Bijz. W. GwH.

³⁶ Art. 71 Bijz. W. GwH.

³⁷ Art. 69 Bijz. W. GwH.

³⁸ Art. 59, eerste lid Bijz. W. GwH.

niet tot een beslissing hebben geleid, behalve indien de voorzitter in functie hen op hun verzoek daarvan vrijstelt³⁹. De toepassing hiervan is echter beperkt in de tijd: "de verlenging van de ambtsuitoefening kan de termijn van zes maanden niet overschrijden".⁴⁰ Bovenstaand mechanisme geldt als overbrugging tussen de inruststelling van een rechter en de eedaflegging van zijn opvolger.

Afdeling 3: De benoeming tot rechter

§1 PROCEDURE TOT BENOEMING

29. Artikel 32 Bijz. W. GwH zet de procedure tot benoeming uiteen.⁴¹ Kandidaat-rechters worden benoemd door de Koning op basis van een lijst met twee kandidaten, welke beurtelings worden voorgedragen door de Kamer en de Senaat.⁴² Het besluit tot benoeming, uitgaand van de Koning, wordt genomen na overleg in de Ministerraad.⁴³ Een gekwalificeerde tweederdemeerderheid binnen de Kamer of de Senaat is vereist om kandidaat-rechters te benoemen.⁴⁴ Dit principe dient bij te dragen aan de onafhankelijkheid en democratische legitimiteit van het Grondwettelijk Hof en sluit toevallige politieke meerderheden uit.⁴⁵ Bij de stemming in de betrokken Kamer wordt de geheimhouding gerespecteerd.⁴⁶ In de praktijk blijkt vaak dat de vereiste van een tweederdemeerderheid eerder een formaliteit is.⁴⁷ Eénmaal dat de rechter benoemd is, wordt verwacht dat hij te allen tijde een onafhankelijke houding inneemt.⁴⁸ De benoeming geldt tevens voor het leven.⁴⁹ Desalniettemin staat de wettelijke pensioenleeftijd voor magistraten op zeventig jaar⁵⁰, waardoor rechters in de praktijk meestal rond deze leeftijd op pensioen gaan.⁵¹

30. Een voordracht is slechts mogelijk vijftien dagen na de bekendmaking van de vacature in het *Belgisch Staatsblad*.⁵² De bekendmaking *an sich* mag ten vroegste drie maanden voor het ontstaan van de vacature plaatsvinden.⁵³ Iedere voordracht moet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt. De benoeming mag niet vroeger dan vijftien dagen na deze bekendmaking geschieden.⁵⁴ De Hoge Raad voor de Justitie komt niet tussen in de benoemingsprocedure voor rechters van het Grondwettelijk Hof.⁵⁵

³⁹ Art. 60*bis*, eerste lid Bijz. W. GwH.

⁴⁰ Art. 60*bis*, tweede lid Bijz. W. GwH.

⁴¹ Art. 32 Bijz. W. GwH.

⁴² Art. 32, lid 1 Bijz. W. GwH.; S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 74.

⁴³ Art. 123, §2 Bijz. W. GwH.

⁴⁴ T. GIET en G. ROSOUX, "Le juge constitutionnel et le parlementaire: conflit ou complémentaire?", *Rev. Dr. ULg* 2015, afl. 2, 447.

⁴⁵ E. MAES, "Waarom geen hoorzitting voor nieuwe rechters Grondwettelijk Hof", *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 10.

⁴⁶ T. MOONEN, "House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof", *RW* 2019-20, 407.

⁴⁷ E. MAES, "Waarom geen hoorzitting voor nieuwe rechters Grondwettelijk Hof", *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 10.

⁴⁸ T. GIET en G. ROSOUX, "Le juge constitutionnel et le parlementaire: conflit ou complémentaire?", *Rev. Dr. ULg* 2015, afl. 2, 448.

⁴⁹ Art. 32, lid 1 Bijz. W. GwH.

⁵⁰ Art. 4 Wet van 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Grondwettelijk Hof.

⁵¹ T. MOONEN, "House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof", *RW* 2019-20, 407.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Art. 32, lid 2 Bijz. W. GwH.

⁵⁴ Art. 32, lid 3 Bijz. W. GwH.

⁵⁵ P. POPELIER, "Scheiding der machten: de verhouding tussen rechter en politiek in België", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, 101-102.

§2 VOORWAARDEN OM BENOEMD TE WORDEN

31. Om benoemd te worden moet de kandidaat-rechter reeds vijf jaar ervaring bezitten volgens dezelfde tweedeling overeenkomstig de in artikel 34, §1 Bijz. W. GwH opgesomde ambten.⁵⁶ Voor kandidaten beschouwd als *juridische* rechter: *“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”.*⁵⁷

32. Voor kandidaten beschouwd als *politieke* rechter: *“ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een gemeenschaps- of gewestparlement”.*⁵⁸ Rechters met politieke achtergrond dienen benoemd te worden op basis van hun kwaliteiten en niet noodzakelijk omdat ze jurist zijn of niet.⁵⁹ Het feit dat de benoemingsvoorwaarden relatief streng zijn opgesteld, verzekert dat zowel juristen als politici reeds tijdens hun professionele carrière hebben moeten omgaan met problemen van constitutionele interpretatie vooraleer ze kans maken om rechter te worden.⁶⁰ Daarnaast stelt artikel 34, §1 Bijz. W. GwH uitdrukkelijk vast dat een rechter ten minste veertig jaar oud moet zijn.⁶¹

§3 VOORSTEL TOT INVOERING VAN HOORZITTINGEN

33. Opvallend is dat vanuit de rechtsleer wordt voorgesteld om wijzigingen aan te brengen in de benoemingsprocedure van rechters in het Grondwettelijk Hof. Zo oppert EVELYNE MAES, experte in het Grondwettelijk Recht, om openbare hoorzittingen in te lassen bij het benoemingsproces: *“Ik pleit niet voor rechtstreeks op televisie uitgezonden hoorzittingen waarin elk aspect van het (privé- en professioneel) leven van de kandidaat-rechter wordt uitgespit, zoals in de Verenigde Staten. Ik pleit wel voor openbare hoorzittingen, waarin aan de kandidaat-rechter zijn mening wordt gevraagd over belangrijke grondwettelijke thema’s: de interpretatie van de Grondwet, de verhouding internationaal en nationaal recht,.. Zo kunnen de parlementsleden, maar ook de publieke opinie en andere belanghebbenden, zich geïnformeerd een mening vormen over de kwaliteiten en verdiensten van de kandidaten. Het zou de politieke partijen moeten aanmoedigen om zeer bekwame en verdienstelijke kandidaten voor te dragen”.*⁶²

⁵⁶ Art. 34, §1 Bijz. W. GwH.

⁵⁷ Art. 34, §1, 1° Bijz. W. GwH.

⁵⁸ Art. 34, §1, 2° Bijz. W. GwH.

⁵⁹ T. GIET en G. ROSOUX, “Le juge constitutionnel et le parlementaire: conflit ou complémentaire?”, *Rev. Dr. ULg* 2015, afl. 2, 447.

⁶⁰ T. MOONEN, “House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof”, *RW* 2019-20, 410.

⁶¹ Art. 34, §1 Bijz. W. GwH.

⁶² E. MAES, “Waarom geen hoorzitting voor nieuwe rechters Grondwettelijk Hof”, *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 10.

34. Door middel van hoorzittingen kunnen kandidaat-rechters aldus hun standpunt verdedigen tegenover belangrijke grondwettelijke thema's.⁶³ ANDRE ALEN pleitte in zijn toespraak naar aanleiding van de benoeming van huidig rechter YASMINE KHERBACHE evenzeer over de meerwaarde van hoorzittingen.⁶⁴ N-VA en CD&V delen dezelfde mening en stellen voor om het principe van verplichte hoorzittingen wettelijk vast te leggen.⁶⁵

35. Het voorstel van bijzondere wet van N-VA geeft concrete invulling aan hoorzittingen: *"De voordracht zal voortaan steeds gebeuren na een hoorzitting georganiseerd door de wetgevende vergadering die de voordracht doet. Tijdens die hoorzitting krijgen de parlementsleden de kans de kandidaat-rechter te ondervragen. De bedoeling moet zijn na te gaan of de kandidaat-rechter over voldoende professionele en menselijke kwaliteiten beschikt om het ambt van rechter in één van de hoogste rechtscolleges van het land te vervullen. De vragen van volksvertegenwoordigers kunnen bijvoorbeeld gaan over de kennis van de rol van het Grondwettelijk Hof, de verhouding tussen het internationale en het nationale recht, of bepaalde maatschappelijke discussies omtrent grondrechten, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting"*.⁶⁶

36. Aan het invoeren van hoorzittingen zijn volgens het voorstel van bijzondere wet onlosmakelijk enkele voordelen verbonden. Zo kunnen kandidaten bewijzen dat ze over voldoende capaciteiten beschikken, capaciteiten die hun 'politieke benoeming' overstijgen. Bijgevolg krijgen Volksvertegenwoordigers zicht op de professionele en menselijke kwaliteiten van de persoon die door hen voorgedragen wordt als rechter. In principe voorziet het voorstel van bijzondere wet dat de hoorzitting openbaar plaatsvindt. In uitzonderlijke omstandigheden kan een gesloten zitting worden ingelast, indien het bijvoorbeeld *"onvermijdelijk zou zijn om de geschiktheid van de kandidaat te beoordelen op basis van bepaalde elementen die zich eerder in de privésfeer situeren"*.⁶⁷ De openbaarheid van de hoorzitting draagt, volgens het voorstel van bijzondere wet, bij aan de legitimiteit van de kandidaat en het Grondwettelijk Hof. De Raad van State afdeling Wetgeving spreekt zich niet uit over de invoering van hoorzittingen bij zijn advies over het voorstel van bijzondere wet.⁶⁸ Momenteel bevindt het voorstel van bijzondere wet zich nog in 'hangende' fase, waardoor deze regeling nog niet van kracht is.⁶⁹

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ 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", 2020, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2020-002f.pdf>.

⁶⁵ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001; Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te kunnen worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

⁶⁶ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

⁶⁷ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

⁶⁸ Adv.rvS Nr. 72.316/AV van 10 maart 2023.

⁶⁹ Actuele toestand geconstateerd op vrijdag 10 mei 2024.

37. Het voorstel van bijzondere wet van CD&V is overtuigend: hoorzittingen “*dragen bij tot een grotere legitimiteit van het Grondwettelijk Hof en zijn een geschikt forum om de visie van de kandidaten op de rol van het Hof en hun toekomstige functie als grondwettelijk rechter te toetsen evenals hun visie op de functie van de Grondwet en hun kennis van de referentienormen waaraan het Hof vermag te toetsen*”.⁷⁰ Artikel 7 van het voorstel van bijzondere wet vermeldt dat er in het verleden reeds vijfmaal hoorzittingen plaatsvonden in de Senaat.⁷¹ Deze hoorzittingen werden uitsluitend georganiseerd ten aanzien van kandidaat-rechters-juristen en niet ten aanzien van kandidaat-rechters-politici. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers vond zelfs nog nooit een hoorzitting plaats. Het voorstel van bijzondere wet beoogt bijgevolg het wettelijk vastleggen van het principe van verplichte hoorzittingen in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.⁷²

38. De hoorprocedure moet steeds hetzelfde zijn, waardoor er geen verschil in behandeling mag gelden tussen de Senaat en de Kamer of tussen *politieke* rechters en *juridische* rechters. Wat de concrete invulling van de hoorzittingen betreft, laat het voorstel van bijzondere wet ruimte aan de Senaat en de Kamer om bijvoorbeeld de inhoud, de modaliteiten en het openbaar of gesloten karakter van de hoorzittingen te bepalen in de Reglementen van Kamer en Senaat. In dit geval moet wel steeds rekening gehouden worden met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.⁷³ De Raad van State staat in zijn advies op het voorstel van bijzondere wet niet weigerachtig tegenover het invoeren van verplichte hoorzittingen, maar vult aan om de procedure te vermelden in artikel 32, eerste lid Bijz. W. GwH.⁷⁴ Op dit moment is het voorstel van bijzondere wet nog niet van kracht, waardoor hoorzittingen (nog) niet verplicht zijn bij de benoeming van de rechters van het Grondwettelijk Hof.⁷⁵

⁷⁰ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te kunnen worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

⁷¹ Art. 7 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te kunnen worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

⁷² Art. 7 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te kunnen worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

⁷³ Art. 7 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te kunnen worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

⁷⁴ Art. 7 Adv.rvS Nr. 74.041/3 van 20 november 2023.

⁷⁵ Actuele toestand geconstateerd op vrijdag 10 mei 2024.

Afdeling 4: Indeling van de huidige rechters

39. Zoals reeds omschreven, wordt het Grondwettelijk Hof vertegenwoordigd door twaalf rechters. Hiervan bekleden twee rechters het ambt van voorzitter: Luc LAVRYSEN en Pierre NIHOUL. Op moment van schrijven geldt de samenstelling volgens onderstaande tabel.⁷⁶

Naam	Taalgroep	Achtergrond
Luc LAVRYSEN	Nederlands	Jurist
Pierre NIHOUL	Frans	Jurist
Joséphine Rebecca MOERMAN	Nederlands	Politiek
Thierry GIET	Frans	Politiek
Yasmine KHERBACHE	Nederlands	Politiek
Michel PÂQUES	Frans	Jurist
Danny PIETERS	Nederlands	Jurist
Emmanuelle BRIBOSIA	Frans	Jurist
Sabine DE BETHUNE	Nederlands	Politiek
Katrin JADIN	Frans	Politiek
Willem VERRIJDT	Nederlands	Jurist
Magali PLOVIE	Frans	Politiek

40. Bij raadpleging van de persoonlijke *curriculum vitae* van de huidige rechters blijkt dat het Grondwettelijk Hof wel degelijk vertegenwoordigd wordt door een verscheidenheid aan politieke en juridische ervaring: (ex-) ministers, volksvertegenwoordigers, senators, hoogleraars en referendarissen. Wat verder opvalt bij de samenstelling van bovenstaande rechters, is dat enkel rechter KATTRIN JADIN geen opleiding in de rechten genoot (licentiaat of master).⁷⁷ Hieruit blijkt aldus dat het overgrote merendeel van de rechters louter op basis van hun academische achtergrond als jurist beschouwd kunnen worden, ondanks het feit dat slechts zes van de twaalf rechters effectief zijn verkozen omdat ze jurist zijn.

⁷⁶ Samenstelling die geldt op vrijdag 10 mei 2024.

⁷⁷ GRONDWETTELIJK HOF, "Inrichting", <https://www.const-court.be/nl/court/presentation/organization>.

Afdeling 5: Conclusie bij het eerste Hoofdstuk

41. In het eerste Hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag: "Hoe wordt het Grondwettelijk Hof samengesteld?". Het centrale vertrekpunt is terug te vinden in artikel 31, eerste lid Bijz. W. GwH. Hieruit blijkt bijgevolg dat het Grondwettelijk Hof samengesteld wordt door twaalf rechters. Deze twaalf rechters worden opgesplitst op basis van twee criteria: beroepsgroep en taalgroep. Ten eerste dienen zes rechters politieke ervaring te bezitten (de zogenaamde *politieke* rechters) en zes rechters juridische ervaring te bezitten (de zogenaamde *juridische* rechters). Ten tweede wordt het Hof verdeeld in twee taalgroepen van telkens zes rechters: de Nederlandse taalgroep en de Franse taalgroep. Daarnaast moet één van de twaalf rechters voldoende kennis van de Duitse taal bezitten. Ten slotte dient elk geslacht door ten minste vier rechters vertegenwoordigd te worden. Deze voorwaarden komen vanzelfsprekend tot uiting in de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof.

42. Tijdens procedures komt het Grondwettelijk Hof niet noodzakelijk in zijn volledigheid samen. In principe zetelt het Hof onder leiding van zeven rechters. In dit geval moet het Hof vertegenwoordigd worden door drie rechters uit de Nederlandse taalgroep en drie rechters uit de Franse taalgroep. Ten minste twee van deze zeven rechters moeten politieke of juridische ervaring bezitten. In bijzondere gevallen worden arresten uitgesproken door tien of twaalf rechters. De voorzitters zetelen, behoudens uitzonderingen, in alle zaken.

43. De procedure om tot rechter benoemd te worden is vastgelegd in artikel 32 Bijz. W. GwH. Bijzonderheden van de benoemingsprocedure zijn de beurtelingse voordracht door de Kamer en de Senaat en de benoeming door de Koning. Mandaten in het Hof worden verdeeld op basis van het systeem-D'Hondt. Om benoemd te worden dienen kandidaat-rechters minstens vijf jaar ervaring te hebben in de omschreven juridische of politieke ambten. Ter verbetering van de kwaliteit van de kandidaten wordt voorgesteld om hoorzittingen in te voeren. Hierin kunnen kandidaat-rechters bevraagd worden over grondwettelijke kwesties. Tot op heden zijn deze hoorzittingen echter nog niet wettelijk vastgelegd.

Hoofdstuk 2: Politieke rechters in het Grondwettelijk Hof

Afdeling 1: Situering

44. Op dit moment is duidelijk op welke manier het Grondwettelijk Hof wordt samengesteld. Welke beweegredenen zit er achter deze samenstelling? Uiteraard geldt dit in het bijzonder voor de aanwezigheid van de *politieke* rechters. Ten eerste is het nuttig om terug te keren naar de tijd van de oprichting van het Grondwettelijk Hof, toen nog het Arbitragehof. Hierbij wordt *in concreto* onderzocht hoe de tijdsgeest van toen heeft geleid tot het ontstaan van de tweedeling tussen *politieke* en *juridische* rechters. Vervolgens behandelt dit hoofdstuk de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters en de verhouding tot hun (politieke) belang. Hierin worden de procedurele waarborgen omschreven die gelden in geval de politieke achtergrond eventueel voor problemen zou zorgen. Ten slotte worden enkele recente voorstellen vanuit de politiek onderzocht om de samenstelling te wijzigen.

Afdeling 2: De oprichting van het Arbitragehof

§1 ONSTAANSGESCHIEDENIS VAN HET ARBITRAGEHOF

45. Vooraleer er sprake was van het Grondwettelijk Hof, diende het Arbitragehof als controleluik ten aanzien van de wetgever.⁷⁸ Het Arbitragehof werd opgericht in 1980. In verhouding tot de ontstaansgeschiedenis van het land in het gezegende jaar 1830, vond de oprichting van het Hof pas op relatief late datum plaats. Tot dan toe was jurisdictionele toetsing van wetten aan de Grondwet niet aan de orde. De wetgever had in principe het laatste woord.⁷⁹ De aanleiding van de oprichting van het Arbitragehof was het doorvoeren van staats hervormingen waardoor België een federale staat werd.⁸⁰ Sindsdien kan België beschouwd worden als een territoriaal en cultureel verdeelde maatschappij, waarbij het noodzakelijk is om deze territoriale of cultureel minderheden te beschermen door middel van een constitutioneel hof.⁸¹

46. De oprichting van het Arbitragehof had enkele voeten in de aarde en de bijzondere samenstelling ervan is hier mede aan te danken. Vooral het Parlement deed aanvankelijk moeilijk en eiste dat minstens aan twee voorwaarden werd voldaan betreffende de bevoegdheden van het Arbitragehof.⁸² Ten eerste mag het Hof slechts bevoegd zijn ten aanzien van bevoegdheidsconflicten die zich zouden voordoen tussen de verschillende wetgevende machten.⁸³ Dergelijke geschillen behoorden niet tot de bevoegdheden van de rechtbanken van de Rechterlijke Orde of de administratieve rechtscolleges. Ten tweede eiste het Parlement dat het Hof gedeeltelijk samengesteld zou zijn uit gewezen

⁷⁸ T. GIET en G. ROSOUX, "Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge" in GRANDJEAN, G. en WILDEMEERSCH, J. (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 278.

⁷⁹ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, Die Keure, 2022, 641.

⁸⁰ P. POPELIER, "Scheiding der machten: de verhouding tussen rechter en politiek in België", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, 109.

⁸¹ P. POPELIER, "Constitutionele toetsing van wetgeving in België", *Tijdschrift voor Wetgeving* 2006, 264.

⁸² G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 451.

⁸³ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, Die Keure, 2022, 643.

parlementsleden.⁸⁴ Enkel indien aan deze voorwaarden voldaan zijn, zou het Parlement zwichten en zijn eigen grondwettigheidstoetsing opgeven.⁸⁵

47. Deze eerste voorwaarde werd al relatief snel gewijzigd. Vanaf 1989 verkreeg het Arbitragehof de bevoegdheid om wetgevende normen te toetsen aan de Grondwet op basis van de artikelen 10, 11 en 24.⁸⁶ De grondwetstoets steunt hoofdzakelijk op het gelijkheidsbeginsel⁸⁷ en het beginsel van non-discriminatie⁸⁸, in samenhang gelezen met de fundamentele rechten. Later werd de taak van het Arbitragehof overgenomen door het Grondwettelijk Hof in 2007.⁸⁹ Hierbij werden de toetsingsnormen grondig uitgebreid tot de regels in verband met de bevoegdheidsverdeling, de fundamentele rechten uit titel II van de Grondwet, de federale loyaleit⁹⁰ en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet.⁹¹ De historie omtrent de oprichting van het Arbitragehof kan meer duidelijkheid scheppen over waarom ex-politici aangesteld worden als rechters in het Grondwettelijk Hof.

§2 ONTSTAAN VAN DE OPDELING TUSSEN POLITIEKE EN JURIDISCHE RECHTERS

48. De aanwezigheid van *politieke* rechters in het Grondwettelijk Hof staat al decennialang ter discussie onder prominente rechtsgeleerden, maar werd vooral de afgelopen jaren een publiekelijk debat in de reguliere media.⁹² Zoals bovenaan uiteengezet, werd de opdeling tussen *politiek* en *juridisch* benoemde rechters al voorgeschreven sinds de oprichting van het Arbitragehof.⁹³ De gemengde samenstelling van het Hof kwam een allereerste keer ter sprake in het 'Egmontpact', daterend uit 1977.⁹⁴ Hierin werd aanvankelijk gepoogd om de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten af te bakenen.⁹⁵ Het Egmontpact belastte het Arbitragehof met de taak om toe te zien op eventuele bevoegdheidsconflicten.⁹⁶

⁸⁴ G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 451.

⁸⁵ A. ALEN, "Kanttekeningen bij de samenstelling en de werking van het Grondwettelijk Hof" in C. JENART, J. BEERNAERTS en J. VELAERS (eds.), *De grondwet en Jan Velaers, IV, Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2022, 368.

⁸⁶ T. GIET en G. ROSOUX, "Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge" in G. GRANDJEAN en J. WILDEMEERSCH (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 279.

⁸⁷ Art. 10 GW.

⁸⁸ Art. 11 GW.

⁸⁹ T. GIET en G. ROSOUX, "Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge" in G. GRANDJEAN en J. WILDEMEERSCH (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 279.

⁹⁰ Art. 143, §1 GW

⁹¹ T. GIET en G. ROSOUX, "Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge" in G. GRANDJEAN en J. WILDEMEERSCH (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 279.

⁹² R. MOERMAN, "Een 'bijzondere' bijzondere wet: de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof" in T. MOONEN, P. CANNOOT en J. RIEMSLAGH (eds.), *50 Jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 202.

⁹³ J. VELAERS, *Het Arbitragehof, commentaar op de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1985, 145.

⁹⁴ A. ALEN, "Kanttekeningen bij de samenstelling en de werking van het Grondwettelijk Hof" in C. JENART, J. BEERNAERTS en J. VELAERS (eds.), *De grondwet en Jan Velaers, IV, Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2022, 368.

⁹⁵ J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 42.

⁹⁶ H. VUYE, "Het verdoemde Egmontpact (1977-78): afgevoerd of toch gerealiseerd? Was het Egmontpact een bron van inspiratie voor de latere Staatshervormingen en kan het Egmontpact ook op heden nog een inspiratiebron zijn?", *CDPK* 2009, 675.

49. Hierbij aansluitend concretiseerden de Stuyvenberg-akkoorden de samenstelling van het Arbitragehof: voor de allereerste keer was er sprake van een opdeling tussen *politieke* en *juridische* rechters.⁹⁷ De aanwezigheid van *politieke* rechters in het Arbitragehof diende initieel als buffer tegen een "*gouvernement des juges*".⁹⁸ Een 'democratisch deficit', waarbij een niet-democratisch verkozen orgaan de mogelijkheid heeft om democratische beslissingen te overrulen, kan hierdoor voorkomen worden.⁹⁹

50. De *ratio legis* achter deze opsplitsing is gebaseerd op de aard van de activiteiten van het Hof, met een hoog politiek gehalte (gelet op de politieke gevolgen die beslissingen van het Hof teweegbrengen).¹⁰⁰ De parlementaire voorbereidingen naar aanleiding van de oprichting van het Arbitragehof verdedigden dit standpunt met de stelling dat "*het Hof niet enkel zuiver juridische problemen moet oplossen, maar eveneens omdat deze problemen een uitgesproken politieke inslag hebben*".¹⁰¹ Het Grondwettelijk Hof kan zijn opdracht slechts vervullen indien het vertrouwen van de politieke overheden aanwezig is.¹⁰² Dit vertrouwen wordt versterkt door ex-politici deel te laten uitmaken van de samenstelling van het Hof.¹⁰³ Een gebrek aan vertrouwen kan aanleiding geven tot situaties waarbij de wetgever zonder meer beslissingen van het Hof buiten beschouwing laat.¹⁰⁴ Bovendien voegen voormalige politici een bepaalde ervaring toe, die van pas kan komen in de beoordeling van dossiers met een uitdrukkelijk politiek karakter.¹⁰⁵ Tot op de dag van vandaag is de samenstelling onveranderlijk gebleven.

51. Enigszins opvallend: HANS KELSEN, de geestelijke vader van het Europees model van gecentraliseerde grondwettigheidstoetsing, pleitte er aanvankelijk voor dat een grondwettelijk hof samengesteld wordt door overwegend beroepsjuristen. Uitzonderlijk kunnen (ex-)politici deel uitmaken van het hof, indien de onafhankelijkheid van *politieke* rechters gegarandeerd wordt en deze rechters in aantal sterk in de minderheid zijn in vergelijking met het aantal *juridische* rechters.¹⁰⁶ Een situatie zoals in België, waar de helft van de rechters ex-politici zijn, zou volgens KELSEN duidelijk een brug te ver zijn.¹⁰⁷

⁹⁷ H. VUYE, "Het verdoemde Egmontpact (1977-78): afgevoerd of toch gerealiseerd? Was het Egmontpact een bron van inspiratie voor de latere Staatshervormingen en kan het Egmontpact ook op heden nog een inspiratiebron zijn?", *CDPK* 2009, 675; G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 451.

⁹⁸ S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 75.

⁹⁹ C. BEHRENDT en M. VRANCKEN, *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, Die Keure, 2022, 646.

¹⁰⁰ T. MOONEN, "De keuzes van het Grondwettelijk Hof: argumenten bij de interpretatie van de Grondwet", *RW* 2015-16, 1006.

¹⁰¹ *Parl.St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 144.

¹⁰² S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 75.

¹⁰³ P. POPELIER, "Constitutionele toetsing van wetgeving in België", *Tijdschrift voor Wetgeving* 2006, 273.

¹⁰⁴ S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 78.

¹⁰⁵ T. MOONEN, "House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof", *RW* 2019-20, 410.

¹⁰⁶ 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", 2020, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2020-002f.pdf>.

¹⁰⁷ A. ALEN, "Kanttekeningen bij de samenstelling en de werking van het Grondwettelijk Hof" in C., JENART, J. BEERNAERTS en J. VELAERS (eds.), *De grondwet en Jan Velaers, IV, Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2022, 369.

Afdeling 3: De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter

§1 HET POLITIEKE BELANG VAN RECHTERS

52. De communautaire of professionele achtergrond van een rechter dient formeel geïdentificeerd te worden in het kader van artikel 31 en 34 Bijz. W. GwH. Hierdoor is het steeds duidelijk tot welke taalgroep en tot welke professionele groep een rechter behoort.¹⁰⁸ De ideologische standpunten van een rechter vallen echter moeilijker te identificeren. Is een rechter een voorstander of voorvechter van een klimaatbeleid? Heeft hij een conservatieve houding ten opzichte van hedendaagse kwesties? Heeft de rechter eventueel een migratieachtergrond die kan leiden tot bepaalde beslissingen? Deze standpunten kunnen niet altijd even duidelijk worden afgeleid van de figuur van een rechter in kwestie.

53. Vooral bij de *politieke* rechters kunnen er zich weleens problemen voordoen omtrent objectiviteit. Een heikel punt aan *politieke* rechters is de maatschappijvisie die vasthaakt aan de persoon van de rechter. Voormalige politici hebben gedurende hun politieke loopbaan menigmaal hun standpunten moeten uiteenzetten over hangende maatschappelijke discussies. Deze standpunten zijn in ieder geval gekleurd in functie van het eigenbelang van de politicus in kwestie of de partij waarvoor hij of zij opkwam. Het is niet ondenkbaar dat rechters hun persoonlijke overtuiging alsnog gaan doordrukken. Zo is het bijvoorbeeld aannemelijk dat een eerder linksgeoriënteerde *politieke* rechter een links beleid zal ondersteunen. Desondanks dienen rechters het meest gerede juridische antwoord te verdedigen en niet louter hun persoonlijke voorkeur door te drukken in beslissingen van het Hof.¹⁰⁹ Bemoedigen persoonlijke standpunten een onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak?

54. Het feit dat rechters van het Grondwettelijk Hof voorafgaand aan hun benoeming tot rechter reeds een prominente rol hebben ingenomen in het juridisch of politiek landschap, versterkt de kans op vooringenomenheid.¹¹⁰ Vanzelfsprekend dient een hoogleraar of een senator zijn standpunt aan te nemen over een bepaalde maatschappelijke kwestie bij de uitoefening van zijn functie. Desalniettemin hebben politici in onze hedendaagse samenleving een veel groter publiek medium in vergelijking met juristen. Door het toedoen van sociale mediaplatformen verspreiden standpunten van politici zich vaak als een lopend vuurtje. Juristen genieten een veel grotere discretie, waardoor vooringenomenheid moeilijker vaststaat.¹¹¹

55. Zoals reeds omschreven, bevindt het Grondwettelijk Hof zich op het snijpunt tussen de politieke en rechterlijke machten.¹¹² Deze machtspositie heeft natuurlijk consequenties vermits de macht om een politiek beleid te ondersteunen ontegensprekelijk verbonden is aan het ambt van rechter van het Hof.¹¹³ De toepassing van open toetsingsstructuren werkt dit feit in de hand. Vooral het mechanisme van evenredigheidsbeoordeling laat ruimte voor beleidsopportuniteit doordat aan de rechters een zekere interpretatiemarge gegeven wordt.¹¹⁴

¹⁰⁸ Art. 32 en 34 Bijz. W. GwH.

¹⁰⁹ T. MOONEN, "De keuzes van het Grondwettelijk Hof", Brugge, Die Keure, 2016, 170.

¹¹⁰ *Ibid.*, 197.

¹¹¹ *Ibid.*, 198.

¹¹² *Ibid.*, 191.

¹¹³ *Ibid.*, 171.

¹¹⁴ *Ibid.*, 171.

56. Beleidsopportuniteit komt tot uiting bij beslissingen waarin een bepaald beleid toegelaten, verboden of verplicht wordt. In de praktijk zou dit weleens tot problematische situaties kunnen leiden: een rechter moet een doorslaggevende evenredigheidstoets doorvoeren ten aanzien van een wetgevend document, waar hij zelf rechtstreeks of onrechtstreeks bij betrokken is. Desondanks valt de opportuniteitstoets niet weg te denken uit een goed functionerende rechtsorde.¹¹⁵ Van een rechter van het Grondwettelijk Hof wordt verwacht voeling te hebben met de ethische, sociaaleconomische of morele tendensen in de samenleving.¹¹⁶ De grondwetgever en bijzondere wetgever stellen vast dat er nood is aan (politieke) beleidsopportuniteit en laten dit weerspiegelen in de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. Desalniettemin zijn voldoende garanties noodzakelijk om essentiële waarborgen als onafhankelijkheid en onpartijdigheid na te leven.

§2 ONAFHANKELIJKHEID EN ONPARTIJDIGHEID VAN DE RECHTERS

I) Supranationaal recht

57. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters zijn als fundamentele beginselen onlosmakelijk verbonden aan de rechtstaat: hoven en rechtbanken dienen het vertrouwen te genieten van het publiek en van de procespartijen.¹¹⁷ Beide beginselen zijn expliciet terug te vinden in artikel 6, eerste lid EVRM: "*Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij 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*".¹¹⁸ Het Hof van Justitie erkent tevens dat artikel 6, eerste lid EVRM, en de daarbij aanleunende rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, van toepassing is ten aanzien van de Europese Unie.¹¹⁹ Het beginsel van onafhankelijkheid wordt bovendien gedefinieerd in artikel 14, eerste lid van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten¹²⁰ alsook in artikel 151 van de Grondwet.¹²¹ In het arrest *Ruiz-Mateos* bevestigt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat artikel 6 EVRM tevens geldt voor grondwettelijke hoven.¹²² Het Grondwettelijk Hof dient bijgevolg te voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.¹²³

58. De vereiste van onafhankelijkheid dient overeenkomstig het arrest *Campbell and Fell t. het Verenigd Koninkrijk* beoordeeld te worden op basis van drie criteria ten aanzien van de scheiding der machten en de partijen in de zaak.¹²⁴ Ten eerste blijkt de onafhankelijkheid uit de benoemingsprocedure van de rechters en de duur van hun benoeming.¹²⁵ De bevoegdheid van de overheid om rechters te benoemen mag de onafhankelijkheid van rechters niet in vraag doen stellen.¹²⁶

¹¹⁵ *Ibid.*, 172.

¹¹⁶ *Ibid.*, 174.

¹¹⁷ EHRM 26 februari 1993, no. 13396/87, Padovani/Italië, §27; GwH 13 oktober 2009, nr. 157/2009, B.5.1.; X. DE RIEMAECCKER, "De deontologie" in X. DE RIEMAECCKER en R. VAN RANSBEECK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, Brugge, Die Keure, 2020, 404.

¹¹⁸ Art. 6, eerste lid EVRM.

¹¹⁹ HvJ 19 november 2019, nr. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, §126.

¹²⁰ Art. 14, eerste lid Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten.

¹²¹ Art. 151 GW.

¹²² EHRM 23 juni 1993, no. 12952/87, Ruiz-Mateos/Spanje, §55-60.

¹²³ Art. 6, eerste lid EVRM.

¹²⁴ EHRM 28 juni 1984, no. 7819/77, Campbell and Fell/het Verenigd Koninkrijk, §78.

¹²⁵ EHRM 23 juni 1981, no. 6878/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België, §55.

¹²⁶ EHRM 22 oktober 1984, no. 8790/79, Sramek/Oostenrijk, §38.

59. Het gegeven dat rechters benoemd zijn voor het leven, draagt eveneens bij aan de onafhankelijkheid.¹²⁷ Ten tweede vereist de onafhankelijkheid de garantie tegenover druk van buitenaf.¹²⁸ Ten derde dient de instelling een blijk van onafhankelijkheid te tonen ten opzichte van de burgers.¹²⁹ Deze regel steunt op het adagium "*justice must not only be done; it must also be seen to be done*", wat stelt dat een rechtscollege niet enkel onafhankelijk dient te zijn ten opzichte van zichzelf, maar ook blijk van onafhankelijkheid moet geven tegenover de burgers.¹³⁰

60. De beoordeling van onpartijdigheid omvat een dubbele toets: het rechtscollege moet vrij zijn van persoonlijke vooroordelen of vooringenomenheid (subjectief) en moet voldoende garanties bieden om elke legitieme twijfel uit te sluiten (objectief).¹³¹ Het arrest *Vergauwen* confirmeert de vereiste van onpartijdigheid van het Grondwettelijk Hof.¹³² Hierin benadrukt het EHRM dat de aanwezigheid van gewezen parlementsleden de onpartijdigheid van het Grondwettelijk Hof niet beïnvloedt.¹³³ De onpartijdigheid van de rechters wordt in principe vermoed, totdat het tegendeel is bewezen.¹³⁴ Ten slotte oordeelt het EHRM dat een politieke sympathie van een magistraat *an sich* niet volstaat om partijdigheid te concluderen.¹³⁵

II) Europees recht

61. Ook op niveau van de Europese Unie wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter als een essentieel onderdeel van de rechtsstaat geacht.¹³⁶ In principe behoort de rechterlijke organisatie in de lidstaten, waaronder de oprichting, de samenstelling en de werking van een grondwettelijk hof tot de bevoegdheid van de lidstaten.¹³⁷ Desondanks dienen de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden de verplichtingen na te komen die voortvloeien uit het Unierecht.¹³⁸ Artikel 47, tweede lid van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie erkent expliciet het beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter: "*Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld*".¹³⁹

62. Overeenkomstig artikel 6, (1) van het Verdrag Betreffende de Europese Unie heeft het Handvest van de Grondrechten dezelfde juridische waarde als de Unie-Verdragen.¹⁴⁰ De zinslede "*vooraf bij wet is ingesteld*" uit artikel 47, tweede lid Handv. Grondrechten EU beoogt te verzekeren dat de gerechtelijke organisatie wordt geregeld bij een wet, die door de wetgevende macht is vastgesteld in overeenstemming met de regels voor uitoefening van haar bevoegdheid.¹⁴¹ Aspecten zoals de

¹²⁷ EHRM 1 december 2020, no. 26374/18, Guðmundur Andri Astráðsson/IJsland, §239.

¹²⁸ EHRM 23 juni 1981, no. 6878/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België, §55-57.

¹²⁹ EHRM 17 januari 1970, no. 2689/65, Delcourt/België, §31.

¹³⁰ C. DOUTRELEPONT, "Les relations entre la justice et la presse" in J.-P. BUYLE en H. HASQUIN (eds.), *La justice en vérités*, Limal, Anthemis, 2011, 48.

¹³¹ EHRM 25 februari 1997, no. 22107/93, Findlay/het Verenigd Koninkrijk, §73.

¹³² GRONDWETTELIJK HOF, *Verslag aan het XVIde congres van de conferentie van de Europese grondwettelijke hoven 2014*, <https://www.const-court.be/public/stet/n/stet-2014-002n.pdf>.

¹³³ EHRM 10 april 2010, no. 4832/04, Vergauwen/België, §105.

¹³⁴ EHRM 23 juni 1981, no. 6878/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België, §58.

¹³⁵ EHRM 18 mei 1999, no. 28972/95, Ninn-Hansen/Denemarken, 20.

¹³⁶ HvJ 22 februari 2022, nr. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, §82.

¹³⁷ HvJ (6e k.) (Besch.) 7 november 2022, nr. C-859/19, C-926/19 en C-929/19, ECLI:EU:C:2022:878, §107.

¹³⁸ HvJ 22 februari 2022, nr. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, §38.

¹³⁹ Art. 47, tweede lid Handv. Grondrechten EU.

¹⁴⁰ Art. 6, (1) VEU.

¹⁴¹ HvJ (6e k.) (Besch.) 7 november 2022, nr. C-859/19, C-926/19 en C-929/19, ECLI:EU:C:2022:878, §100.

samenstelling van het Grondwettelijk Hof, dienen tevens door middel van een wet geregeld te worden.¹⁴² Artikel 142, eerste lid Grondwet omvat een analoge bepaling: *“Er bestaat voor geheel België een Grondwettelijk Hof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald”*.¹⁴³ In België worden de essentiële facetten van het Hof aldus gereguleerd door de Bijz. W. GwH.

63. Daarnaast moeten lidstaten krachtens artikel 19, (1), tweede alinea VEU waken over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van rechterlijke instanties.¹⁴⁴ Het Hof van Justitie voegt toe: *“Volgens vaste rechtspraak zijn voor de krachtens Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen”*.¹⁴⁵ Ditzelfde arrest geeft duiding over hoe de onafhankelijkheid en onpartijdigheid kan worden gegarandeerd: *“In dit verband is het van belang dat rechters worden behoed voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen. De regels inzake het statuut van rechters en de uitoefening van hun rechterlijke taken moeten het in het bijzonder mogelijk maken om niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies –, maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, uit te sluiten en aldus te voorkomen dat deze rechters de indruk wekken niet onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken”*.¹⁴⁶

64. Het Hof van Justitie onderscheidt de begrippen onafhankelijkheid en onpartijdigheid als afzonderlijke aspecten.¹⁴⁷ Enerzijds heeft de onafhankelijkheid een extern karakter en veronderstelt het dat: *“de instantie haar rechtsprekende taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen”*.¹⁴⁸ Daarenboven moet worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht, zoals tevens bepaald in het beginsel van de scheiding der machten.¹⁴⁹

65. Dit beginsel heeft in het bijzonder betrekking op de unieke samenstelling van het Grondwettelijk Hof: rechters maken deel uit van de rechterlijke macht, niet van de wetgevende of uitvoerende macht.¹⁵⁰ De onafhankelijkheid van de rechter is tenslotte essentieel in het kader van artikel 267 VWEU¹⁵¹, dat

¹⁴² HvJ 21 december 2011, nr. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, §205.

¹⁴³ Art. 142, eerste lid GW.

¹⁴⁴ Art. 19, (1), tweede alinea VEU; HvJ 22 februari 2022, nr. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, §40.

¹⁴⁵ HvJ 16 november 2021, nr. C-748/19-C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, §67.

¹⁴⁶ HvJ 16 november 2021, nr. C-748/19-C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, §69.

¹⁴⁷ HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/71, ECLI:EU:C:2019:531, §71-73.

¹⁴⁸ HvJ 27 februari 2018, nr. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, §44.

¹⁴⁹ HvJ 19 november 2019, nr. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, §124.

¹⁵⁰ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 816.

¹⁵¹ Art. 267 VWEU.

het mechanisme van prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie uiteenzet.¹⁵²

66. Anderzijds heeft de onpartijdigheid een intern karakter, wat veronderstelt dat: "*houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding*".¹⁵³ In dit geval is het van belang dat de objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de oplossing van het geschil, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, ontbreekt.¹⁵⁴

III) Nationaal recht

67. Het Grondwettelijk Hof oordeelt tevens zelf dat de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid deel uitmaken van de fundamentele waarden van de democratie.¹⁵⁵ Deze vaststelling staat niet ter discussie, ook de rechters van het Hof dienen de onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsvereisten na te leven. Het feit dat het Grondwettelijk Hof samengesteld wordt door twaalf rechters, in verhouding tot het taal- en professioneel evenwicht, vormt een waarborg van onpartijdigheid.¹⁵⁶

68. Om de fundamentele waarden van onpartijdigheid en onafhankelijkheid te garanderen werden enkele mechanismen toegevoegd aan het Gerechtelijk Wetboek.¹⁵⁷ Zo somt de wet de onverenigbaarheden op met het beroep van rechter.¹⁵⁸ De Bijz. W. GwH stelt bijkomende onverenigbaarheden vast in Titel II, Hoofdstuk V.¹⁵⁹ Zo zijn de ambten van rechter, van referendaris en van griffier onverenigbaar:

- (a) "*met de rechterlijke ambten,*
- (b) *met de uitoefening van een bij verkiezing verleend openbaar ambt,*
- (c) *met enige openbare functie of openbaar mandaat van politieke of administratieve aard,*
- (d) *met het ambt van notaris of van gerechtsdeurwaarder,*
- (e) *met het beroep van advocaat, met de militaire stand en*
- (f) *met de functie van bedienaar van een erkende eredienst*".¹⁶⁰

69. Afwijkingen zijn mogelijk door de Koning, op gunstig en beredeneerd advies van het Hof: "(1) *wanneer het gaat om de uitoefening van het ambt van hoogleraar of leraar, docent, lector of assistent in een inrichting voor hoger onderwijs, voor zover het ambt gedurende niet meer dan vijf uur per week en gedurende niet meer dan twee halve dagen per week wordt uitgeoefend; (2) wanneer het gaat om de uitoefening van het ambt van lid van een examencommissie; (3) wanneer het gaat om de deelneming aan een commissie, een raad of comité van advies, voor zover het aantal bezoldigde opdrachten of ambten beperkt blijft tot twee en het geheel van de bezoldiging niet hoger is dan een tiende van de jaarlijkse brutowedde van het hoofdamt in het Hof*".¹⁶¹

¹⁵² HvJ 27 februari 2018, nr. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, §43.

¹⁵³ HvJ 25 juli 2018, nr. C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, §65.

¹⁵⁴ HvJ 19 september 2006, nr. C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, §52.

¹⁵⁵ Arbitragehof 21 oktober 1998, nr. 107/1998, B.4.4.

¹⁵⁶ GwH 13 oktober 2009, nr. 157/2009, B.6.

¹⁵⁷ S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 79.

¹⁵⁸ Art. 292 t.e.m. 304 Ger. W.

¹⁵⁹ Titel II, Hoofdstuk V Bijz. W. GwH

¹⁶⁰ Art. 44, eerste lid Bijz. W. GwH.

¹⁶¹ Art. 44, tweede lid Bijz. W. GwH.

70. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om de rechter te wraken¹⁶². Ten aanzien van het Grondwettelijk Hof wordt het wraken van de rechter geregeld in artikel 101, eerste lid Bijz. W. GwH: “*De rechters van het Hof kunnen worden gewraakt om de redenen die luidens de artikelen 828 en 830 van het Gerechtelijk Wetboek tot wraking aanleiding geven*”.¹⁶³ Wrakingsverzoeken mogen echter niet leiden tot een verlamming van de rechtspraak of tot een excessieve vertraging in de rechtsbedeling leiden.¹⁶⁴ Andere door artikel 6, eerste lid EVRM gewaarborgde grondrechten, zoals het recht op toegang tot de rechter of het recht op een eindspraak mogen niet in het gedrang komen.¹⁶⁵

71. Artikel 101, tweede lid Bijz. W. GwH sluit een wraking uit voor het loutere feit dat de rechter van het Hof heeft deelgenomen aan de totstandkoming van de norm die onderwerp is van het vernietigingsberoep of verwijzingsbeslissing.¹⁶⁶ In de rechtspraak wordt bevestigd dat “*het standpunt waarop een vertegenwoordiger van de Natie zich heeft geplaatst om stelling te nemen ten aanzien van een beleid en de wetgevende handelingen waardoor het ten uitvoer wordt gelegd, is immers niet vergelijkbaar met dat van de rechter die gespecialiseerd is in de juridische beoordeling van de grondwettigheid van dergelijke handelingen*”.¹⁶⁷ Het algemene rechtsbeginsel “*nemo iudex in causa sua*” vult deze waarborgen aan.¹⁶⁸ In de praktijk kan de lijn soms dun zijn tussen een al dan niet onpartijdige rechter, vooral ten aanzien van rechters met een uitgebreid politiek verleden.

72. In het verleden werd het Grondwettelijk Hof reeds geconfronteerd met kwesties waarbij de onpartijdigheid en onafhankelijkheid in vraag werden gesteld. Tijdens een procedure tot prejudiciële vraag bleek dat drie rechters hadden deelgenomen aan de bespreking en de stemming van het in het geding zijnde decreet.¹⁶⁹ Bijgevolg werd een verzoek tot wraking ingesteld tegen deze drie rechters, wat echter werd verworpen door het Hof.¹⁷⁰ Het Hof beargumenteerde dat de respectievelijke rechters op generlei wijze kennis hebben kunnen nemen van het geschil, aangezien de rechters als voormalig parlementsleden geen notie hadden van het onderliggende bevoegdheidsprobleem.¹⁷¹

73. De vrees naar partijdigheid of afhankelijkheid heeft niet enkel betrekking op *politieke* rechters, maar werd reeds eerder ook in twijfel getrokken ten aanzien van *juridische* rechters.¹⁷² In deze zaak had de verzoekende partij een vermoeden van partijdigheid ten aanzien van één van de rechters, aangezien deze rechter tijdens de uitoefening van zijn academische activiteiten banden had met de verwerende partij (de advocaten van de Hoge Raad voor de Justitie en van de ministerraad).¹⁷³ Desalniettemin oordeelde het Grondwettelijk Hof dat er geen sprake kon zijn van partijdigheid.¹⁷⁴ Verzoeken tot wraking, louter gesteund op het feit dat een rechter zijn ambt cumuleert met academische

¹⁶² Art. 828 Ger. W.

¹⁶³ Art. 101, eerste lid Bijz. W. GwH

¹⁶⁴ EHRM 22 september 1994, nr. 13839/88, Debled/België, §37.

¹⁶⁵ GwH 13 oktober 2011, nr. 155/2011, B.5.

¹⁶⁶ Art. 101, tweede lid Bijz. W. GwH

¹⁶⁷ Arbitragehof 10 mei 1994, nr. 35/1994, B.2.2; Arbitragehof 10 mei 1994, nr. 36/1994, B.2.2.

¹⁶⁸ S. VERSTRAELEN, *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 79.

¹⁶⁹ Arbitragehof 29 januari 1987, nr. 32/1987.

¹⁷⁰ G. GOEDERTIER, “De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof” in A. ALLEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 463.

¹⁷¹ Arbitragehof 29 januari 1987, nr. 32/1987, B.b.11.

¹⁷² GwH 13 oktober 2011, nr. 155/2011, B.10.

¹⁷³ E. BREWAEYS, “Onder professoren”, *Juristenkrant* 2011, afl. 237, 7.

¹⁷⁴ GwH 13 oktober 2011, nr. 155/2011, B.10.

activiteiten, zijn niet gegrond.¹⁷⁵ De academische vrijheid is bovendien een aspect van de vrijheid van meningsuiting, zoals bepaald in artikel 19 Grondwet en artikel 10 EVRM.¹⁷⁶

§3 GRONDWETSEXPERTEN OVER DE AANWEZIGHEID VAN POLITIEKE RECHTERS IN HET HOF

74. Huidig referendaris van het Grondwettelijk Hof GEERT GOEDERTIER somt vanuit een rechtsvergelijkend perspectief de voor- en nadelen op van de aanwezigheid van voormalig politici in het Hof.¹⁷⁷ Wat de argumenten *pro* betreft maakt GOEDERTIER een opdeling tussen argumenten die de nadruk leggen op de bekwaamheid van parlementsleden om te zetelen in het Hof en argumenten die de nadruk leggen op de voordelen die verbonden zijn aan de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in het Hof. De bekwaamheid van parlementsleden komt op verschillende manieren tot uiting. Zo beschikken parlementsleden over kennis omtrent de werkwijze van de parlementaire assemblées en het evenwicht tussen de diverse machten.¹⁷⁸ Dit argument vloeit vooral voort uit het takenpakket van een parlements lid. Aangezien parlementsleden verantwoordelijk zijn voor het creëren van het recht, moeten ze ook bekwaam zijn om het recht toe te passen.¹⁷⁹

75. Wat de voordelen van de aanwezigheid van parlementsleden betreft klinkt GOEDERTIER overtuigend. *Politieke* rechters kunnen een al te formalistische interpretatie van teksten voorkomen en het evenwicht bewaren tussen het abstracte en praktische recht.¹⁸⁰ Bovendien krijgt het Grondwettelijk Hof niet uitsluitend te maken met juridisch-technische problemen, maar ook met opportunititeitselementen en problemen met uitgesproken politieke inslag.¹⁸¹ Verder vergemakkelijkt de aanwezigheid van voormalige politici de aanvaarding van de beslissingen van het Hof door de politieke machten.¹⁸² Deze argumenten verdedigen duidelijk de aanwezigheid van voormalige politici in het Grondwettelijk Hof. GOEDERTIER keert deze argumenten om en merkt een wantrouwen van de politieke krachten tegenover de juridische wereld op, waaruit ook de vrees voor een "*gouvernement des juges*" blijkt.¹⁸³ Gelet op het feit dat het takenpakket van het Hof een politieke dimensie bezit, is het wenselijk dat rechters van het Hof politieke ervaring bezitten.¹⁸⁴

76. Vooral vanuit de juridische wereld wordt de aanwezigheid van politici in het Grondwettelijk Hof in vraag gesteld. De twijfel heeft voornamelijk betrekking op de complexiteit van juridische problemen en de objectiviteit en onpartijdigheid van het Hof.¹⁸⁵ Wat de geschiktheid van voormalig politici betreft, staat vooral het niet bezitten van een juridisch diploma *in dubio* (master, licentiaat of doctoraat in de rechten). GOEDERTIER vergelijkt dit debat met een mes dat aan twee kanten snijdt: de vereiste van een juridisch diploma verhoogt in het algemeen de bekwaamheid van rechters in het Hof, maar een

¹⁷⁵ GwH 13 oktober 2009, nr. 157/2009, B.9.

¹⁷⁶ E. BREWAEYS, "Onder professoren", *Juristenkrant* 2011, afl. 237, 7.

¹⁷⁷ G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 455.

¹⁷⁸ *Parl. St.* Senaat 1981-82, nr. 246//2, 145.

¹⁷⁹ G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 456.

¹⁸⁰ *Parl. St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 146.

¹⁸¹ *Parl. St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 144.

¹⁸² *Hand.* Senaat 1982-83, 26 april 1983, 1789.

¹⁸³ G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 457.

¹⁸⁴ *Parl. St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 144.

¹⁸⁵ G. GOEDERTIER, "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL, E. PEREMANS en W. VERRIJDT (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 462.

politieke rechter die in het bezit is van een juridisch diploma is niet automatisch geschikter dan een *politieke* rechter zonder juridisch diploma.¹⁸⁶ De bijzondere wetgever ging er alvast van uit dat de geschiktheid van rechters niet louter blijkt uit hun juridische ervaring, maar ook uit andere kwalificaties (waaronder politieke ervaring).¹⁸⁷

77. Prof. Dr. TOON MOONEN stelt vast dat de samenstelling van het Grondwettelijk Hof gebaseerd is op maatschappijvisies. Om deze reden dient het communautair, professioneel en ideologisch evenwicht bewaard te worden.¹⁸⁸ Mogelijks kan de achtergrond van individuele rechters, op basis van taal of ervaring, tot een alternatieve beslissing leiden.¹⁸⁹ Het evenwicht wordt echter in stand gehouden door de Kamers. De voorwaarde van professionele pariteit biedt de mogelijkheid om juridische kwesties op te lossen van zowel politieke als juridische aard. In de uitoefening van hun functie, verhouden rechters van het Grondwettelijk Hof zich, zoals HANS KELSEN ooit formuleerde, als "negatieve wetgever" aangezien rechters bevoegd zijn voor het overrulen van wetgevende documenten.¹⁹⁰

78. Huidig rechter THIERRY GIET stelt vast dat de politiek een driedubbele rol vervult ten aanzien van het Grondwettelijk Hof.¹⁹¹ Ten eerste bepalen de regels omtrent de benoeming en samenstelling uiteraard de invloed van de politieke instanties op het Hof. Zoals reeds bovenaan uiteengezet dragen de Kamer en de Senaat beurtelings een kandidaat voor en verdelen ze de samenstelling overeenkomstig het systeem-D'Hondt.¹⁹² Ten tweede staan de rechters van het Hof tijdens de uitoefening van hun functie in interactie met de politieke instanties. GIET verwoordt het als volgt: "*D'une part, le juge constitutionnel est le 'censeur' du législateur. D'autre part, le juge constitutionnel est aussi le 'collaborateur' du législateur*".¹⁹³ Tot slot kunnen arresten van het Hof verregaande gevolgen hebben ten aanzien van de politiek. GIET verwijst in het bijzonder naar vernietigingsarresten, waardoor wetgevende documenten definitief vernietigd worden.¹⁹⁴ De politiek is en blijft aldus onlosmakelijk verbonden met het Grondwettelijk Hof.

79. Naar aanleiding van het twintigjarige bestaan van het Arbitragehof, bevestigde toenmalig voorzitter ALEX ARTS in een interview dat politieke rechters een beduidende meerwaarde bieden in de samenstelling van het Grondwettelijk Hof: "*Onze arresten zijn nooit louter juridisch, er zit ook een maatschappelijke opvatting achter. Ze combineren juridische kennis en gezond verstand. We trachten 'wijs' te zijn en zoeken naar een evenwicht tussen recht en rechtvaardigheid*".¹⁹⁵

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Parl.St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 145.

¹⁸⁸ T. MOONEN, "De keuzes van het Grondwettelijk Hof: argumenten bij de interpretatie van de Grondwet", *RW* 2015-16, 1013.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ T. GIET en G. ROSOUX, "Le juge constitutionnel et le parlementaire: conflit ou complémentaire?", *Rev. Dr. ULg* 2015, afl. 2, 448.

¹⁹¹ T. GIET en G. ROSOUX, "Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge" in GRANDJEAN, G. en WILDEMEERSCH, J. (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 287.

¹⁹² *Ibid.*, 290.

¹⁹³ *Ibid.*, 297.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 301.

¹⁹⁵ M. DEWEERDT, "Voorzitter Alex Arts blikt terug op 20 jaar Arbitragehof", 2004, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/voorzitter-alex-arts-blikt-terug-op-20-jaar-arbitragehof/1384274.html>.

80. ANDRE ALEN is van mening dat zowel de historische oorsprong van het Hof als de rechtsvergelijking de aanwezigheid van gewezen parlementsleden kunnen verantwoorden. Bovendien worden hierdoor zowel de legitimiteit van het Hof als de maatschappelijke en politieke overtuiging van het Hof vergoot.¹⁹⁶ Zelfs juridische rechters worden in zekere zin politiek beïnvloed: uiteraard hebben juristen een politieke overtuiging en hun benoeming tot rechter vindt plaats overeenkomstig een politieke proportionaliteitsregel.

81. Grondwetsexpert PATRICIA POPELIER bevestigt de meerwaarde van politieke rechters: *“dat er gewezen politici van verschillende kleur in het Grondwettelijk Hof zetelen, dient net om vertrouwen bij de politiek te creëren. Hun aanwezigheid maant aan tot voorzichtigheid, want zij kennen de impact van een arrest beter dan wie dan ook”*.¹⁹⁷

82. Naar mijns inziens biedt de aanwezigheid van ex-politici alleszins een meerwaarde in het Grondwettelijk Hof. Deze analyse steunt op de bevoegdheid van het Hof om wetgeving te toetsen. *Politieke* rechters weten als geen ander hoe wetgeving tot stand komt en kennen zodoende alle hiaten. Ook op maatschappelijk vlak zijn politici vaak bekwaam om gefundeerde beslissingen te nemen. Daarnaast functioneert het Hof al sinds 1980 onafgebroken op basis van dezelfde samenstelling. Een standvastige samenstelling is bovendien voordelig voor de rechtszekerheid. Uiteraard dienen de waarborgen op onafhankelijkheid en onpartijdigheid wel steeds nageleefd te worden. Enig punt van kritiek: *politieke* rechters zijn momenteel niet noodzakelijk geschoold als jurist. Het is een goede denkoefening te overwegen om deze vereiste toe te voegen aan de benoemingsvoorwaarden.

Afdeling 4: Recente voorstellen

§1 VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET N-VA OM DE SAMENSTELLING EN DE BENOEMINGSPROCEDURE TE WIJZIGEN

83. Recentelijk kwam partij N-VA, in navolging van jaren van kritiek, met een opvallend voorstel op de proppen. Op 2 augustus 2022 diende N-VA Kamerlid SANDER LOONES het “voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen” in.¹⁹⁸ *Ratio legis*: het actualiseren van de samenstelling en de benoemingsprocedure van het Grondwettelijk Hof. In grote lijnen stelt LOONES volgende vier punten voor:

- (a) (1) vijf Franstalige en zeven Nederlandstalige rechters;
- (b) (2) vijf *politieke* en zeven *juridische* rechters;
- (c) (3) de invoering van hoorzittingen bij de benoemingsprocedure en;
- (d) (4) de afschaffing van benoemingen voor het leven en vervanging door een niet-hernieuwbare termijn van vijftien jaar.

¹⁹⁶ 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”, 2020, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2020-002f.pdf>.

¹⁹⁷ C. VAN SCHOUWBROEK, “Veel kritiek op voorstel N-VA om Grondwettelijk Hof te kunnen overrulen”, 2023, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230301_92430637?

¹⁹⁸ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

84. Hierbij verwijst het voorstel naar het principe van de scheiding der machten, en de bijhorende *checks and balances*, en de nood aan democratische legitimiteit van het Grondwettelijk Hof.¹⁹⁹ Artikel 2 wijzigt de voorwaarde van taalpariteit van het Hof als volgt: “*Het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit twaalf rechters: zeven Nederlandstalige, die de Nederlandse taalgroep van het Hof vormen, en vijf Franstalige rechters, die de Franse taalgroep van het Hof vormen*”.²⁰⁰ In dit geval zou de gelijke verdeling van zes Nederlandstalige rechters en zes Franstalige rechters afgeschaft worden.

85. Artikel 3 voert het mandaat in van rechter voor een niet-hernieuwbare termijn van vijftien jaar.²⁰¹ Een frequente rotatie zou, volgens het wetsvoorstel, de politieke en ideologische ontwikkelingen in de samenleving beter weerspiegelen. Initieel werd de levenslange benoeming ingevoerd als waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechters. Het voorstel van bijzondere wet constateert dat de noodzakelijke representatieve legitimiteit hierbij echter in het gedrang komt. Een termijn van vijftien jaar lijkt rechtvaardiger en heeft een dubbel doel: voldoende om de continuïteit te waarborgen zonder dat de onafhankelijkheid in het gedrang komt. Desalniettemin blijven de huidige rechters van het Grondwettelijk Hof voor het leven benoemd, het nieuwe systeem zou enkel gelden voor de nog te benoemen rechters. Zoals reeds aangehaald *supra* stelt N-VA voor om hoorzittingen in te voeren bij de voordracht van kandidaat-rechters van het Grondwettelijk Hof.²⁰² Tijdens die hoorzittingen kunnen kandidaat-rechters ondervraagd worden omtrent hun professionele en menselijke kwaliteiten.

86. Artikel 4 verhoogt de vereiste parlementaire ervaring van vijf naar acht jaar.²⁰³ Concreet zou dit ook betekenen dat een politicus minstens éénmaal herverkozen zou moeten zijn, doch niet noodzakelijk twee volledige zittingsperiodes. Ditzelfde artikel voert tevens de voorwaarde in dat iedere rechter van het Grondwettelijk Hof in het bezit moet zijn van een master, licentiaat of doctoraat in de rechten. De voornaamste beweegreden is de steeds complexer wordende materies die het Hof moet beoordelen.

87. De Raad van State afdeling Wetgeving heeft reeds advies uitgebracht over het voorstel van bijzondere wet van N-VA.²⁰⁴ In eerste instantie verwijst de Raad van State naar artikel 142 Grondwet, dat bepaalt dat de samenstelling van het Grondwettelijk Hof geregeld moet worden door middel van een bijzondere wet.²⁰⁵ In principe laat deze bepaling aldus ruimte aan de bijzondere wetgever om de nadere precisering van het Grondwettelijk Hof te regelen. De Raad van State stelt vast dat noch een grondwettelijke gewoonte, noch een algemeen beginsel van grondwettelijk aard zich verzet tegen een wijziging van de samenstelling van het Hof door middel van een bijzondere wet.²⁰⁶ Desalniettemin merkt de Raad van State op dat het huidig dubbel paritair systeem een waarborg vormt van onpartijdigheid, zoals door het Grondwettelijk Hof zelf aangegeven.²⁰⁷ Daarnaast zou een wijziging van de samenstelling

¹⁹⁹ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

²⁰⁰ Art. 2 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

²⁰¹ Art. 3 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

²⁰² Art. 3 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

²⁰³ Art. 4 Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

²⁰⁴ Adv.rvS Nr. 72.316/AV van 10 maart 2023.

²⁰⁵ Art. 142 GW.

²⁰⁶ Adv.rvS Nr. 72.316/AV van 10 maart 2023, 3.1. derde lid.

²⁰⁷ GwH 13 oktober 2009, nr. 157/2009.

van het Hof volgens de Raad van State consequenties hebben ten aanzien van verdere bepalingen in de Bijz. W. GwH, zoals artikel 56, derde lid en artikel 59.²⁰⁸ Het voorstel van bijzondere wet rept met geen woord over deze artikelen, waardoor er zich praktische implicaties kunnen voordoen.²⁰⁹

88. Na bovenstaand advies van de Raad van State, volgden de amendementen op het voorstel van bijzondere wet van N-VA. Hierin wordt volgende wijziging doorgevoerd: *“naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt de verhouding tussen het aantal Franstaligen en Nederlandstaligen in het Grondwettelijk Hof behouden. Daardoor blijven ook de verhoudingen tussen de experts en de oud-politici behouden, aangezien dit anders tot een verschillende verhouding in de taalgroepen zou leiden”*.²¹⁰ Bijgevolg blijft het dubbel paritair systeem behouden.

§2 OPINIESTUK SANDER LOONES

89. In navolging van het voorstel van bijzondere wet, ging N-VA nog een stapje verder met een voorstel om ‘activistische rechters’ tegen te houden.²¹¹ N-VA-Kamerlid Sander LOONES stelde voor dat bepaalde wetgeving afgeschermd moet worden van grondwettelijke toetsing en vernietiging.²¹² Door middel van een ‘volksberoep’ verkrijgt het parlement de mogelijkheid om uitspraken van het Grondwettelijk Hof naast zich neer te leggen. LOONES suggereert bijvoorbeeld dat het parlement een beslissing van het Grondwettelijk Hof kan verwerpen met een tweederdemeerderheid. Vervolgens kan een soortgelijke procedure op dezelfde gronden gedurende vijf jaar niet meer aangewend worden bij het Hof. Het voorstel van N-VA heeft hoofdzakelijk betrekking op niet-klassieke grondrechten, door N-VA zelf exemplarisch omschreven als sociale grondrechten. Uiteraard dienen de klassieke grondrechten en de wil van de kiezer wel gerespecteerd te worden, maar het algemeen belang moet sterker kunnen afwegen tegenover het individueel belang. In de rechtsstaat moet de democratie primeren en mogen rechters niet zonder meer de taak van politici overnemen.²¹³

§3 VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET CD&V WAT DE SAMENSTELLING VAN HET HOF EN DE VOORWAARDEN OM BENOEMD TE WORDEN TOT RECHTER BETREFT

90. Na het opiniestuk van Kamerlid SANDER LOONES dienden CD&V Kamerleden SERVAIS VERHERSTRAETEN en JAN BRIERS het “voorstel van bijzonder wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te worden tot rechter betreft” in.²¹⁴ Het wetsvoorstel bekritiseert artikel 34, §1 Bijz. W. GwH, en in het bijzonder de professionele pariteit en het feit dat *politieke* rechters geen diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten moeten bezitten alvorens tot rechter bij het Hof te kunnen worden benoemd. Bij de oprichting van het Arbitragehof in 1980 werd beslist dat de toevoeging van de

²⁰⁸ Art. 56, derde lid Bijz. W. GwH; Art. 59 Bijz. W. GwH.

²⁰⁹ Adv.rvS Nr. 72.316/AV van 10 maart 2023, 3.4.

²¹⁰ Art. 4 Amendement (S. LOONES) op het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 2850/003.

²¹¹ S. KELEPOURS en S. VAN HORENBEEK, “N-VA wil parlement ‘activistische’ rechters laten terugfluiten, 2023, <https://www.demorgen.be/snelnieuws/n-va-wil-parlement-activistische-rechters-laten-terugfluiten~bd454454/>.

²¹² S. LOONES, “In de rechtsstaat moet de democratie primeren”, 2023, <https://www.n-va.be/nieuws/in-de-rechtsstaat-moet-de-democratie-primeren>.

²¹³ S. LOONES, “In de rechtsstaat moet de democratie primeren”, 2023, <https://www.n-va.be/nieuws/in-de-rechtsstaat-moet-de-democratie-primeren>.

²¹⁴ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

vereiste van juridische scholing tot discriminatie zou leiden ten opzichte van gewezen parlementsleden die geen juridische vorming hadden genoten.²¹⁵ Het voorstel van bijzondere wet suggereert dat de rechtsorde sindsdien enorm geëvolueerd is, en acht dit argument niet meer actueel. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof van de Rechten van de Mens heeft er bovendien voor gezorgd dat de complexiteit van het recht is toegenomen. Zodoende dienen kandidaat-rechters in het Grondwettelijk Hof de titel te bezitten van doctor, licentiaat of master in de rechten.

91. Daarnaast stipuleert het voorstel om het evenwicht te doorbreken tussen zes *politieke* rechters en zes *juridische* rechters verwijst het hiervoor naar de visie van enkele experts ter zake. Critici zien weinig problemen in de aanwezigheid van *politieke* rechters *an sich*, maar vinden vooral het feit dat de helft van het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit politieke rechters overdreven.²¹⁶ Expert TOON MOONEN bekijkt het vanuit een rechtsvergelijkend standpunt: *“wat het evenwicht politicus-jurist betreft, is de aanwezigheid van deze profielen (de ervaren politicus, de hoogleraar, de magistraat) op zichzelf legitiem en in vergelijkend perspectief niet zo bijzonder. Er is geen principieel bezwaar tegen dat personen met politieke ervaring het tot rechter schoppen. Het probleem schuilt in de vereiste van pariteit. Die vereiste vloeit, zoals gezegd, voort uit de angst die in de jaren 80 bestond voor een “gouvernement des juges” en die vandaag niet langer als redelijk beschouwd kan worden”*.²¹⁷

92. Desondanks ontkent het voorstel niet dat gewezen parlementsleden een meerwaarde bieden in het Grondwettelijk Hof: gewezen parlementsleden vormen met hun praktische ervaring een gepast tegengewicht voor de rechters-juristen. Om deze reden wordt voorgesteld dat per taalgroep minstens één derde en ten hoogste de helft van de rechters gewezen politicus is.²¹⁸ In dit geval kan de nuttige en noodzakelijke aanwezigheid van voormalige politici gewaarborgd worden en kan de rigiditeit van de pariteit worden afgeschaft.

93. Voorts beoogt het voorstel van bijzondere wet, naar analogie met het voorstel van N-VA, dat de minimale parlementaire ervaring verstrengd wordt en ten minste acht jaar bedraagt. Op dit moment moeten gewezen parlementsleden slechts minimaal vijf jaar ervaring hebben alvorens zich kandidaat te kunnen stellen als rechter.²¹⁹ Hiervoor verwijst het voorstel opnieuw naar de toegenomen complexiteit van het recht, voornamelijk met betrekking tot het bevoegdheidscontentieux. Bovendien bevestigt het voorstel van bijzondere wet de wens tot invoering van hoorzittingen bij de benoemingsprocedure, zoals reeds *supra* uiteengezet. Ten slotte wordt geopperd om ook voormalige leden van de federale regering of van de deelstatenregering toe te laten als kandidaat-rechter. De aanwezigheid van ministers en staatssecretarissen kan immers een meerwaarde bieden.

²¹⁵ *Parl.St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 145.

²¹⁶ 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”, 2020, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2020-002f.pdf>.

²¹⁷ T. MOONEN, “House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof”, *RW* 2019-20, 445-455.

²¹⁸ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

²¹⁹ Art. 34, §1, 2° Bijz. W. GwH.

94. In navolging van het voorstel van bijzondere wet van CD&V heeft de Raad van State afdeling Wetgeving zijn advies uitgebracht.²²⁰ In eerste instantie merkt de Raad van State op dat de vereiste dat elk geslacht vertegenwoordigd wordt door ten minste één derde van de rechters per taalgroep, onrechtstreeks kan leiden tot discriminatie.²²¹ Deze situatie zou zich *de facto* voordoen indien een kandidaat benoemd moet worden om de voorgeschreven drempel te behalen, waardoor enkel personen van het vereiste geslacht zich kandidaat kunnen stellen en kandidaten van het andere geslacht niet benoemd kunnen worden. De Raad van State geeft aan dat dergelijke regeling in strijd is met het recht van de Europese Unie en het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.²²² Een rechtvaardiging van discriminatie, die volgens het voorstel van bijzondere wet steunt op het bevorderen van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, is volgens de Raad van State niet relevant aangezien er momenteel geen sprake is van een kennelijke ongelijkheid in de samenstelling van het Grondwettelijk Hof.²²³ Bijgevolg adviseert de Raad van State om deze regeling niet in te voeren.²²⁴

95. Verder trekt de Raad van State het voorstel in twijfel dat personen die gedurende minstens twintig jaar als voornaamste beroepsactiviteit het beroep van advocaat hebben uitgeoefend, en beschikken over een voor de uitoefening van het ambt van rechter bij het Grondwettelijk Hof noodzakelijke deskundigheid op vlak van publiekrecht, zich kandidaat kunnen stellen om rechter te worden. Vooral het feit dat de noodzakelijke deskundigheid slaat op publiekrecht, acht de Raad van State te beperkt aangezien niet uitgesloten kan worden dat het Grondwettelijk Hof ook gebaat is met deskundigheid op vlak van andere juridische disciplines. Zoals reeds aangegeven, spreekt het advies van de Raad van State zich ook uit over de invoering van hoorzittingen.

²²⁰ Adv.rvS Nr. 74.041/3, van 20 november 2023.

²²¹ Adv.rvS Nr. 74.041/3, van 20 november 2023, 3.1.

²²² Adv.rvS Nr. 74.041/3, van 20 november 2023, 3.1.

²²³ Adv.rvS Nr. 74.041/3, van 20 november 2023, 3.3.

²²⁴ Adv.rvS Nr. 74.041/3, van 20 november 2023, 4.

§4 SCHEMATISCH OVERZICHT VAN DE RECENTE VOORSTELLEN

	Voorstel N-VA	Voorstel CD&V
Officiële benaming:	"Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen"	"Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te worden tot rechter betreft"
Datum indiening/publicatie:	2 augustus 2022	11 april 2023
Standpunten:	<ol style="list-style-type: none"> 1.Mandaat in plaats van levenslange benoeming 2.Voordracht door de gemeenschapsparlementen 3.Voordracht door middel van hoorzittingen 4.Opschaling politieke ervaring naar minstens acht jaar 5.Wijziging samenstelling naar zeven <i>juridische</i> en vijf <i>politieke</i> rechters 6.Wijziging samenstelling naar zeven Nederlandstalige en vijf Franstalige rechter 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Alle rechters moeten het bewijs leveren van voldoende kennis van de tweede landstaal 2.<i>Politieke</i> rechters moeten houder zijn van een diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten 3.Toevoeging advocaten aan lijst kandidaten indien minstens twintig jaar ervaring en aantoonbare deskundigheid van publiekrecht 4.Opschaling politieke ervaring naar minstens acht jaar 5.Per taalgroep moet minstens één derde en ten hoogste de helft van de rechters gewezen parlamentslid zijn 6.Ten minste één <i>juridische</i> rechter moet bewijs leveren van voldoende kennis van de Duitse taal 7.Ten minste één derde rechters van elk geslacht onder Nederlandstalige en Franstalige rechters 8.Voordracht door middel van hoorzittingen

§5 KRITIEKEN VAN GRONDWETSEXPERTEN

96. Het voorstel van N-VA wordt niet even enthousiast ontvangen door enkele voorname grondwetsexperten. Voormalig rechter en voorzitter van het Grondwettelijk Hof ANDRE ALEN is vooral kritisch: *"Het aanvaarden van rechterlijke eindspraken, zeker door het Grondwettelijk Hof, is een hoeksteen van de rechtsstaat. Als men daar aan begint te morrelen, weet men niet waar men eindigt. Het is niet voor niets dat de Grondwettelijke Hoven na de Tweede Wereldoorlog zijn ontstaan om individuele burgers te beschermen. We willen toch niet evolueren naar toestanden zoals in Hongarije, Polen en Israël?"*.²²⁵ Desondanks verdedigt ALEN het voorstel dat elke kandidaat-rechter ten minste licentiaat of master in de rechten dient te zijn.²²⁶

97. Ook hoogleraar PATRICIA POPELIER is cynisch: *"Wat de N-VA nu voorstelt, is wel een beetje griezelig, maar het past in een tijdgeest zeker?"*.²²⁷ Hoogleraar STEFAN SOTTIAUX reageert eerder afwachtend: *"De discussie of de rechter zo niet te veel op het terrein van het parlement en de regering komt kan gevoerd worden. Maar of een 'volksberoep' het ideale instrument is om daarop te antwoorden, daar spreek ik mij niet over uit"*.²²⁸

98. Naar mijns inziens bevatten beide wetsvoorstellen alleszins nuttige hervormingen. Desalniettemin is niet elk standpunt even wenselijk. Het invoeren van hoorzittingen biedt onbetwistbaar een meerwaarde. Mijn voorkeur wijst in de richting van publieke hoorzittingen, waarbij burgers toegelaten worden tot het hoorproces. Onder meer de openbaarheid komt hierdoor ten goede. Het horen van kandidaten draagt ook ontegensprekelijk bij aan de kwaliteit van de benoemde rechters.

99. De opschaling van het minimum aan politieke ervaring is alleszins een goed initiatief. Op deze manier dienen politici minimaal éénmaal herverkozen te worden. De drempel om benoemd te worden komt hierdoor hoger te liggen, wat de algemene standaard binnen het Hof opnieuw verhoogt.

100. Het afschaffen van de levenslange benoeming kan overwogen worden, mits fundamentele waarden als rechtszekerheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid gegarandeerd blijven. De huidige rechters moeten uiteraard levenslang benoemd blijven. De wens van N-VA om de dubbele pariteit te wijzigen gaat een brug te ver en zou eerder een paleisrevolutie doen ontketenen. Tot slot is een vereiste van minimaal één derde per geslacht en per taalgroep te vergezocht. Zoals de Raad van State terecht adviseert, creëert de geslachtsvoorwaarde van CD&V eerder een omgekeerd effect.

²²⁵ C. VAN SCHOU BROEK, "Veel kritiek op voorstel N-VA om Grondwettelijk Hof te kunnen overrulen", 2023, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230301_92430637?.

²²⁶ 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", 2020, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2020-002f.pdf>.

²²⁷ C. VAN SCHOU BROEK, "Veel kritiek op voorstel N-VA om Grondwettelijk Hof te kunnen overrulen", 2023, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230301_92430637?.

²²⁸ *Ibid.*

Afdeling 5: Conclusie bij het tweede Hoofdstuk

101. Uit het eerste Hoofdstuk bleek alvast dat het Grondwettelijk Hof een bijzondere samenstelling heeft, vooral door het feit dat de helft van de rechters benoemd wordt omwille van hun politieke ervaring. Het tweede Hoofdstuk vult deze vaststelling verder aan en geeft antwoord op de onderzoeksvraag: "*Waarom zetelen politieke rechters in het Grondwettelijk Hof?*". De aanwezigheid van *politieke* rechters werd al voorgeschreven sinds de oprichting van het Arbitragehof, de voorloper van het huidige Grondwettelijk Hof. De allereerste notie van een gemengde samenstelling van het Arbitragehof is terug te vinden in het Egmontpact en de Stuyvenberg-akkoorden uit 1977. De historische achtergrond verklaart de aanwezigheid van ex-politici in het Hof: het Parlement stond aanvankelijk weigerachtig tegenover een rechtscollege dat de bevoegdheid van de wetgever kon inperken. Bij wijze van toegeving werden ex-parlementsleden aangesteld als rechter van het Arbitragehof. Daarnaast blijkt de aanwezigheid van *politieke* rechters ook uit het takenpakket van het Hof, aangezien het Hof zowel juridische als politieke discussies moet beslechten.

102. Het feit dat ex-politici zetelen in het Grondwettelijk Hof stond al meermaals ter discussie. Het wantrouwen steunt vooral op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Supranationale en Europese rechtspraak rechtvaardigen echter de aanwezigheid van *politieke* rechters. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdig gelden ten aanzien van het Grondwettelijk Hof. De onafhankelijkheid wordt vastgesteld op basis van drie criteria: de benoemingsprocedure, de garantie tegen druk van buitenaf en de schijn van onafhankelijkheid ten opzichte van burgers. De onpartijdigheid staat vast indien het rechtscollege vrij is van persoonlijke vooroordelen of vooringenomenheid en voldoende garanties biedt om elke legitieme twijfel uit te sluiten.

103. Het Hof van Justitie kent soortgelijke principes: de onafhankelijkheid en onpartijdigheid dienen gewaarborgd te worden, ook wat betreft de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. De onafhankelijkheid wordt verzekerd indien een rechtscollege autonoom zijn rechtsprekende taak kan uitoefenen, zonder druk van buitenaf. De onpartijdigheid blijkt ten aanzien van de partijen in het geding: elk belang bij de oplossing van het geschil, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, moet ontbreken. Om te waken over de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid beschikt het nationaal recht over twee mechanismen: de onverenigbaarheden met het beroep van rechter en de mogelijkheid om rechters te wraken. Desalniettemin moet opgemerkt worden dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet uitsluitend geldt ten aanzien van *politieke* rechters. Ook *juridische* rechters dienen zich te onthouden van handelingen die hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid in twijfel doen trekken.

104. Enkele voornamelijk grondwetsexperten, waaronder (voormalig) voorzitters, rechters en referendarissen van het Grondwettelijk Hof spraken zich reeds uit over de aanwezigheid van *politieke* rechters. De standpunten zijn overwegend eensgezind: ex-politici bieden een meerwaarde in de werking van het Hof. Er is bijgevolg geen reden om hun aanwezigheid in twijfel te trekken. Desondanks kwamen de politieke partijen N-VA en CD&V recent met voorstellen op tafel om de samenstelling en de benoemingsprocedure van het Grondwettelijk Hof te wijzigen. Zo werd onder meer voorgesteld om de levenslange benoeming af te schaffen, de samenstelling te wijzigen naar een meerderheid Nederlandstalige en *juridische* rechters, het verplicht bezitten van een diploma in de rechten en het invoeren van hoorzittingen. Beide voorstellen van bijzondere wet bevinden zich momenteel nog in hangende fase en gelden bijgevolg (nog) niet.

Hoofdstuk 3: Empirisch onderzoek van rechtspraak van het Hof

Afdeling 1: Situering

105. In dit hoofdstuk wordt een empirisch onderzoek gevoerd om vast te stellen of de bijzondere samenstelling van het Grondwettelijk Hof waarneembaar is in de rechtspraak van het Hof. Een empirisch onderzoek onderscheidt zich van een klassiek juridisch onderzoek waarbij in essentie rechtsbronnen onderzocht worden, namelijk wetgeving, rechtspraak en rechtsleer. Daartegenover vertrekt empirisch onderzoek vanuit waarnemingen over de werkelijkheid. Deze waarnemingen kunnen vastgesteld worden met behulp van bijvoorbeeld experimenten, interviews en observaties. In het kader van de samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de invloed ervan op de rechtspraak zijn voornamelijk observaties relevant. Deze observaties vloeien voort uit de rechtspraak van het Hof.

106. Het concept empirisch onderzoek heeft een dubbele draagwijdte. Enerzijds omvat het een kwantitatief onderzoek, waarbij op basis van wetenschappelijke processen getracht wordt om de realiteit zoveel mogelijk te vatten. Onderzoeksresultaten worden weergegeven met behulp van numerieke data. Anderzijds omvat het een kwalitatief onderzoek waarin getracht wordt om bepaalde fenomenen te begrijpen en te verklaren door ze te beschrijven. Beide vormen van empirisch onderzoek komen in dit hoofdstuk aan bod en worden gecombineerd op basis van data-triangulatie. Het kwantitatief onderzoek komt tot uiting in de numerieke uitdrukking van cijfermatige gegevens. Het kwalitatief onderzoek evalueert objectieve vaststellingen aan de hand van tekstuele waarnemingen. De voornaamste insteek van dit empirisch onderzoek is om een praktische weergave te verschaffen van bepaalde gedragingen binnen de rechtspraak van het Hof, in het bijzonder betreffende de unieke samenstelling van het Hof. Het is van cruciaal belang om aan te duiden dat alle vaststellingen gelden als aanvulling op (en niet als correctie van) reeds bestaande rechtsbronnen. De waarnemingen dienen om standpunten uit bovenstaand onderzoek te bevestigen, te nuanceren en te verfijnen.

Afdeling 2: Afbakening van de rechtspraak

107. Om het empirisch onderzoek in goede banen te leiden is het noodzakelijk om de te onderzoeken bronnen af te bakenen. Irrelevante bronnen en subjectivisme moeten uitgesloten worden. Het onderzoeksmateriaal dient uitgebreid en representatief te zijn, doch niet te omvangrijk. Gelet op het onderwerp van dit onderzoek "*De samenstelling van het Grondwettelijk Hof en de invloed ervan op de rechtspraak*", is het evident dat de rechtspraak van het Hof wordt onderzocht.

108. In werkelijkheid kan het Grondwettelijk Hof in drie verschillende formaties arresten uitspreken. Zoals *supra* aangegeven, wordt het Hof vertegenwoordigd door respectievelijk zeven, tien of twaalf rechters. In principe wordt een samenstelling van zeven rechters voorgeschreven, overeenkomstig artikel 55 Bijz. W. GwH.²²⁹ In de uitzonderlijke gevallen vermeldt in artikel 56 Bijz. W. GwH komt het Hof tot een beslissing met tien of zelfs twaalf rechters.²³⁰

²²⁹ Art. 55 Bijz. W. GwH.

²³⁰ Art. 56 Bijz. W. GwH.

109. Krachtens artikel 55, lid 2 Bijz. W. GwH dienen er minstens twee *juridische* en twee *politieke* rechters aanwezig te zijn onder de zeven rechters die de arresten uitspreken. In het kader van dit empirisch onderzoek wordt geanalyseerd of de samenstelling van het Grondwettelijk Hof een invloed heeft op de rechtspraak indien het Hof wordt samengesteld door een meerderheid van politieke of juridische rechters. *In concreto* worden de arresten bestudeerd waar het Hof is samengesteld uit een meerderheid van *politieke* rechters tegenover een minderheid van *juridische* rechters of door een meerderheid van *juridische* rechters tegenover een *minderheid* van politieke rechters. De arresten waarin het Hof oordeelt in zijn voltalligheid worden niet onderzocht, omdat het Hof in deze procedure niet overwegend door politieke of juridische rechters wordt vertegenwoordigd.

110. Aangezien de vijver van arresten waaruit gevist kan worden enorm is, is afbakening in functie van tijd, onderwerp en procedure noodzakelijk. Zoals bovenaan reeds uiteengezet, is het Grondwettelijk Hof zowel bevoegd voor beroepen tot vernietiging als voor prejudiciële vragen. Dit onderzoek focust zich enkel op vernietigingsberoepen van wetgevende normen. Vorderingen tot schorsing of vorderingen tot uitlegging vallen niet onder het opzet van dit onderzoek. Wat het tijdsbestek betreft, worden uitsluitend arresten beoordeeld van de huidige legislatuur. Deze legislatuur vangt in principe aan vanaf 26 mei 2019 en loopt door tot 9 juni 2024. Omwille van het feit dat een wijziging van legislatuur niet onmiddellijk merkbaar is aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en vanwege de deadline waarbinnen dit onderzoek ingediend moet worden, komen enkel arresten van 1 januari 2021 tot en met 1 januari 2024 in aanmerking. De in dit onderzoek aangehaalde conclusies hebben aldus louter betrekking op het onderzochte tijdsbestek. Eerdere of latere observaties komen niet in aanmerking om tot een conclusie te komen.

111. De samenstelling van het Grondwettelijk Hof is gedurende het tijdsbestek van dit onderzoek enkele keren gewijzigd. In dit overzicht worden de huidige rechters en de voormalige rechters opgesomd die zetelden tijdens het onderzochte tijdsbestek. Daarnaast zetelde emeritus voorzitter ANDRE ALEN nog tot en met 4 maart 2021 als rechter in het Hof, overeenkomstig artikel 60*bis* Bijz. W. GwH.²³¹

HUIDIGE RECHTERS		
Naam	Taalgroep	Achtergrond
Luc LAVRYSEN	Nederlands	Jurist
Pierre NIHOUL	Frans	Jurist
Joséphine Rebecca MOERMAN	Nederlands	Politiek
Thierry GIET	Frans	Politiek
Yasmine KHERBACHE	Nederlands	Politiek

²³¹ Art. 60*bis* Bijz. W. GwH.

HUIDIGE RECHTERS		
Naam	Taalgroep	Achtergrond
Michel PÂQUES	Frans	Jurist
Danny PIETERS	Nederlands	Jurist
Emmanuelle BRIBOSIA	Frans	Jurist
Sabine DE BETHUNE	Nederlands	Politiek
Katrin JADIN	Frans	Politiek
Willem VERRIJDT	Nederlands	Jurist
Magali PLOVIE	Frans	Politiek

VOORMALIGE RECHTERS		
Naam	Taalgroep	Achtergrond
Thierry DETIENNE (12.07.2020-31.07.2023)	Frans	Politiek
François DAOÛT (10.01.2011-14.09.2021)	Frans	Jurist
Trees MERCKX-VAN GOEY (17.12.2007-17.06.2021)	Nederlands	Politiek
Jean-Paul MOERMAN (16.05.2001-13.08.2022)	Frans	Politiek
Riet LEYSEN (23.01.2014-14.03.2022)	Nederlands	Jurist
Andre ALEN (Overeenkomstig art. 60bis Bijz. W. GwH)	Nederlands	Jurist

Afdeling 3: Algemene vaststellingen bij het empirisch onderzoek

112. Om het empirisch onderzoek te kaderen, is het relevant om kort enkele algemene vaststellingen toe te lichten. In het onderzochte tijdsbestek heeft het Grondwettelijk Hof 166 beroepen tot vernietiging uitgesproken. Een klein deel van deze arresten (15 arresten) betreffen beroepen die klaarblijkelijk niet ontvankelijk zijn of klaarblijkelijk niet tot de bevoegdheid van het Hof behoren. Deze arresten worden uitgesproken in beperkte kamer onder leiding van een voorzitter en twee verslaggevers.²³² Vermits er in desbetreffende arresten geen uitspraak wordt gedaan over de grond van de zaak, worden deze arresten als irrelevant beschouwd voor het onderzoek.

113. De overige 151 arresten worden verdeeld over de volgende periodes:

- (a) Van 1 januari 2021 tot en met 1 januari 2022: 61 vernietigingsarresten
- (b) Van 2 januari 2022 tot en met 1 januari 2023: 29 vernietigingsarresten
- (c) Van 2 januari 2023 tot en met 1 januari 2024: 61 vernietigingsarresten

114. Wat de samenstelling van het Grondwettelijk Hof betreft, zijn volgende statistieken merkbaar tijdens de onderzochte periode:

- (a) Arresten waarbij twaalf rechters zetelden: 48 vernietigingsarresten
- (b) Arresten waarbij tien rechters zetelden: 43 vernietigingsarresten
- (c) Arresten waarbij zeven rechters zetelden: 60 vernietigingsarresten

115. In de 48 arresten waarbij het Hof werd samengesteld door twaalf rechters, werd er vanzelfsprekend steeds een gelijke verdeling vastgesteld tussen zes *juridische* rechters en zes *politieke* rechters. Wanneer het Hof zetelt met tien rechters kan er zich zowel een evenwichtige samenstelling als een ongelijke samenstelling voordoen. Van de 43 vernietigingsarresten waarbij tien rechters zetelden zijn volgende samenstellingen vastgesteld:

- (a) Vijf *juridische* rechters en vijf *politieke* rechters: 36 vernietigingsarresten
- (b) Zes *juridische* rechters en vier *politieke* rechters: 4 vernietigingsarresten
- (c) Vier *juridische* rechters en zes *politieke* rechters: 3 vernietigingsarresten

116. Hoe dan ook kan er nooit sprake zijn van een gelijke verdeling tussen *politieke* en *juridische* rechters in de arresten waarbij het Hof uitspraak doet onder leiding van zeven rechters. Van de 60 vernietigingsarresten waarbij zeven rechters zetelden zijn volgende samenstellingen vastgesteld:

- (a) Vier *juridische* rechters en drie *politieke* rechters: 42 vernietigingsarresten
- (b) Drie *juridische* rechters en vier *politieke* rechters: 12 vernietigingsarresten
- (c) Vijf *juridische* rechters en twee *politieke* rechters: 6 vernietigingsarresten
- (d) Twee *juridische* rechters en vijf *politieke* rechters: 0 vernietigingsarresten

²³² Art. 69 Bijz. W. GwH.

117. In het tijdsbestek van het onderzoek werd meerdere malen een wijziging van de samenstelling van het Hof vastgesteld. Tussen 1 januari 2021 en 1 januari 2024 eindigde (in chronologische volgorde) het ambt van rechter van TREES MERCKX-VAN GOEY, FRANÇOIS DAOÛT, RIET LEYSSEN, JEAN-PAUL MOERMAN en THIERRY DETIENNE. Aan de andere kant werden DANNY PIETERS, SABINE DE BETHUNE, EMMANUELLE BRIBOSIA, WILLEM VERRIJDT, KATTRIN JADIN en MAGALIE PLOVIE benoemd tot rechter. De constatering dat vijf rechters met pensioen gingen en zes rechters benoemd werden is te wijten aan het feit dat ANDRE ALEN op 24 september 2020 ten rust werd gesteld en pas op 13 januari 2021 werd opgevolgd door DANNY PIETERS. De periode tussen inruststelling en benoeming bedroeg in dit geval maar liefst 112 dagen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de overige vijf wijzigingen in de samenstelling van het Hof gemiddeld 29 dagen duurden. De kortste aanstelling vond plaats na 6 dagen, tussen TREES MERCKX-VAN GOEY en SABINE DE BETHUNE. De langste vervanging bedroeg 56 dagen, tussen FRANÇOIS DAOÛT en EMMANUELLE BRIBOSIA. Artikel 60*bis* Bijz. W. GwH voorziet in een overgangsregeling tussen de inruststelling en de benoeming, waarbij emeritus rechters tijdelijk nog een functie van rechter vervullen.²³³

118. Zoals *supra* alreeds uiteengezet zijn LUC LAVRYSSSEN en PIERRE NIHOUL momenteel benoemd tot voorzitter. Tot en met 14 september 2021 oefende FRANÇOIS DAOÛT de functie uit van voorzitter. Hij werd op 15 september 2021 opgevolgd door PIERRE NIHOUL. Op dit ogenblik zijn beide voorzitters *juridische* rechters, die overeenkomstig artikel 59, eerste lid Bijz. W. GwH zitting nemen in alle zaken.²³⁴

119. De uiteindelijke beslissing van het Grondwettelijk is steeds terug te vinden aan het einde van een arrest. Deze tekst geeft echter nooit resultaten weer van de stemming tussen de rechters. Overeenkomstig artikel 55, vierde lid Bijz. W. GwH is steeds een meerderheid vereist tussen de leden.²³⁵ Louter op basis van de tekst die te lezen valt in een arrest kan bijgevolg niet geconcludeerd worden of individuele rechters een standvastige stellingname hebben over bepaalde kwesties.

Afdeling 4: Politieke aspecten van het Grondwettelijk Hof

§1 HET POLITIEK KARAKTER VAN HET GRONDWETTELIJK HOF

120. Het Grondwettelijk Hof is het rechtscollege bij uitstek waar politiek nauw aan verbonden is. De politieke aard van het Hof blijkt niet enkel uit het feit dat het Hof samengesteld is uit ex-politici, maar wordt ook klaarblijkelijk bevestigd in de onderzochte arresten. Eerst en vooral treedt de uitvoerende macht steeds op in de hoedanigheid van verwerende partij. *In concreto* zijn dit de regeringen die ons land rijk is: de Ministerraad, de Vlaamse Regering, de Waalse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. In een bescheiden minderheid van de onderzochte arresten werd er geen memorie ingediend, waardoor er ook geen verwerende partij werd geconstateerd.²³⁶ In het arrest nr. 96/2023 trad de Vlaamse Regering aanvankelijk op als verzoekende partij, maar besloot echter om afstand te doen van haar beroep.²³⁷

²³³ Art. 60*bis*, Bijz. W. GwH.

²³⁴ Art. 59, eerste lid Bijz. W. GwH.

²³⁵ Art. 55, vierde lid Bijz. W. GwH.

²³⁶ GwH 1 juli 2021, nr. 98/2021; GwH 21 oktober 2021, nr. 150/2021; GwH 21 oktober 2021, nr. 152/2021.

²³⁷ GwH 15 juni 2023, nr. 96/2023.

121. De belangrijkste taak van het Grondwettelijk Hof omvat het toetsen van wetgeving.²³⁸ Aangezien wetgeving een voortvloeiende is van uitgebreide onderhandelingen, debatten, stemmingen, etc. is kennis van het totstandkomingsproces van wetgeving noodzakelijk. Deze informatie wordt gebundeld in parlementaire voorbereidingen. Het belang van parlementaire voorbereidingen ten aanzien van arresten van het Grondwettelijk Hof blijkt duidelijk uit het empirisch onderzoek. Het Grondwettelijk Hof verwijst in zijn overwegingen voortdurend naar de parlementaire voorbereidingen die ten grondslag liggen van wetgevende bronnen. Daarenboven refereert het Hof frequent naar het advies van de Raad van State afdeling Wetgeving ter interpretatie van wetgeving. Amendementen dragen *idem dito* toe aan het voorkomen van twijfels in verband met interpretatie. Tot slot kunnen adviezen van verscheidene politieke instanties bijkomende duiding geven aan wetgeving.

§2 PARLEMENTAIRE VOORBEREIDINGEN

122. Uit de onderzochte rechtspraak blijkt dat het Hof veelvuldig verwijst naar parlementaire voorbereidingen. Het Hof verwijst hiernaar met een dubbel oogmerk: zowel ten aanzien van bestreden bepalingen als ten aanzien van geschonden bepalingen. De in arrest nr. 24/2022 bestreden bepaling betreft de omzetting van een algemeen gebruik binnen de FOD Justitie, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding: *“De parlementaire voorbereiding vermeldt: « De toevoeging van een nieuwe alinea in paragraaf 4 van artikel 35 van de wet strekt ertoe om te vermijden dat eenzelfde persoon ingevolge opeenvolgende aanstellingen als notaris, eventueel in verschillende hoedanigheden, zou komen tot een cumul van hoedanigheden, op verschillende standplaatsen of in verschillende arrondissementen. Daarom wordt uitdrukkelijk bepaald, zoals ook het geval is in de Nederlandse en Franse notariswetten, dat de benoeming of aanstelling als notaris-titularis of geassocieerd notaris van rechtswege een einde maakt aan elke andere aanstelling als notaris-titularis of geassocieerd notaris. Hoewel dit als zodanig wordt aanvaard en toegepast in de administratieve praktijk van de FOD justitie, wordt hieraan nu een tekstuele basis gegeven.”*²³⁹

123. Het Hof beroept zich later in ditzelfde arrest opnieuw op de parlementaire voorbereiding: *“Uit de in B.1.2 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt overigens dat de wetgever de bedoeling had een wettelijke grondslag te geven aan een administratieve praktijk die reeds werd toegepast. Het blijkt niet dat bij die administratieve praktijk rekening werd gehouden met de aanstelling of benoeming van notarissen in het buitenland.”*²⁴⁰ Het Hof concludeert op basis van de parlementaire voorbereiding dat de bestreden bepaling slechts een interne aangelegenheid betreft en verklaart bijgevolg het middel ongegrond.²⁴¹

124. De in arrest nr. 75/2022 bestreden wet kwam tot stand als coördinatie van bestaande wetgeving en Europese normen.²⁴² Het Hof verwijst expliciet naar de parlementaire voorbereidingen van de bestreden wet: *“Wat betreft de publiekrechtelijke aspecten van de scheepvaartwetgeving, waaronder de bepalingen betreffende verstekelingen (Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3536/001, p.12), wilde de wetgever de bestaande wetgeving coördineren. Een coördinatie was noodzakelijk geworden omdat*

²³⁸ Art. 1 Bijz. W. GwH.

²³⁹ GwH 10 februari 2022, nr. 24/2022, B.1.2.

²⁴⁰ GwH 10 februari 2022, nr. 24/2022, B.3.2.

²⁴¹ GwH 10 februari 2022, nr. 24/2022, B.4.1. en B.5.

²⁴² GwH 10 februari 2022, nr. 24/2022.

« de jongste jaren ter uitvoering van nieuwe internationale en Europese normen tal van bijkomende wetten tot stand werden gebracht » (Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3536/004, p. 4). De wetgever heeft derhalve zoveel mogelijk verwezen naar de geldende relevante internationale verdragen, waarvan de basisregels werden opgenomen in het Wetboek (Parl. St., Kamer, 2018-2019, DOC 54-3536/001, pp. 12-14). Slechts een beperkt aantal wetten, zoals het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij uit 1928, vergden een grondige inhoudelijke actualisering (ibid., p. 13).²⁴³ In casu beoordeelt het Hof de totstandkoming van de bestreden wet zodoende aan de hand van de parlementaire voorbereidingen.

125. Het belang van parlementaire voorbereidingen blijkt daarnaast uit de interpretatie van geschonden bepalingen, zoals in arrest nr. 36/2021 omtrent kansspelen.²⁴⁴ In principe bepaalt de wet van 7 mei 1999 "op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers" dat het exploiteren van kansspelen *a priori* verboden is.²⁴⁵ Het Hof stelt een uitzondering op deze regel vast uit lezing van de parlementaire voorbereidingen: "er wordt in uitzonderingen voorzien door een systeem van toelatingen in de vorm van de toekenning van vergunningen door de Kansspelcommissie".²⁴⁶

126. Ondanks dat de bevoegdheidsverdelende regels in essentie vertrekken vanuit de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, bieden de parlementaire voorbereidingen een aanvulling op de bevoegdheidsverdeling. In arrest nr. 71/2021 interpreteert het Hof de bepaling uit artikel 4bis BWHI in functie van de onderliggende parlementaire voorbereidingen: "De bevoegdheid waarover het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest beschikt op grond van artikel 4bis, 3^o, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, is dus op twee manieren omlijnd. Enerzijds doet zij geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschap en heeft zij enkel betrekking op de zogenoemde « biculturele » aangelegenheden. Anderzijds heeft zij, wat die aangelegenheden betreft, enkel betrekking op die welke « van gewestelijk belang » zijn. Uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde artikel 4bis blijkt dat het gaat om de aangelegenheden die geen nationale of internationale omvang hebben. Inzake cultureel erfgoed impliceert die beperkt gehouden toewijzing dat de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zich enkel uitstrekt tot het biculturele erfgoed dat geen nationale of internationale omvang heeft."²⁴⁷ In casu biedt de BWHI geen eenduidig antwoord op desbetreffende bevoegdheid waardoor het Hof genoodzaakt is om de bevoegdheidsverdeling af te leiden uit de parlementaire voorbereidingen.

127. De parlementaire voorbereidingen bieden tevens duiding ten aanzien van artikel 10 BWHI: "Luidens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de decreetgevers niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Daartoe is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de decreetgever, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag

²⁴³ GwH 9 juni 2022, nr. 75/2022, B.4.

²⁴⁴ GwH 4 maart 2021, nr. 36/2021.

²⁴⁵ GwH 4 maart 2021, nr. 36/2021, B.1.2.

²⁴⁶ GwH 4 maart 2021, nr. 36/2021, B.1.2.; GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, 2.1.

²⁴⁷ GwH 20 mei 2021, nr. 71/2021, B.9.4.

van de in het geding zijnde bepalingen op de te dezen federale aangelegenheid slechts marginaal is.”²⁴⁸ Hiervoor verwijst het Hof expliciet naar de parlementaire voorbereidingen: “Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet blijkt dat de decreetgever van oordeel is dat de voormelde maatregelen op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verantwoord zouden zijn (Parl. St., Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 718/1, pp. 16-19). De verzoekende partijen betwisten evenwel dat een beroep kan worden gedaan op die bepaling van de bijzondere wet.”²⁴⁹

128. In arrest nr. 129/2023 rechtvaardigt het Hof een schending van artikel 23 Grondwet op basis van de parlementaire voorbereidingen: “De parlementaire voorbereiding doet ervan blijken dat die machtiging aan de Vlaamse Regering wenselijk werd geacht onder meer «om flexibel te kunnen inspelen op de technologische ontwikkelingen, opportuniteiten op het vlak van synergie vlot te kunnen benutten en tevens te kunnen beslissen over een eventuele versnelde uitrol van de digitale watermeter » (Parl. St., Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, p. 17).”²⁵⁰

§3 ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

129. Naast parlementaire voorbereidingen, onderbouwt het Grondwettelijk Hof zijn arresten regelmatig met advies van de Raad van State afdeling Wetgeving. In arrest nr. 86/2023 vordert de verzoekende partij de vernietiging van een interpretatieve wet wegens schending van het beginsel van niet-retroactiviteit en het rechtszekerheidsbeginsel.²⁵¹ Het Hof past een analoge redenering toe als de Raad van State: “Aldus blijkt dat de wetgever bij de bestreden bepaling een einde heeft willen maken aan de rechtsonzekerheid die voortvloeide uit de verschillende toepassing die de verzekeraars maakten van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014. Die rechtsonzekerheid inzake de interpretatie van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 werd ook vastgesteld door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies inzake het wetsontwerp dat heeft geleid tot de bestreden bepaling.”²⁵²

130. Het belang van het advies van de Raad van State afdeling wetgeving blijkt nogmaals in arrest nr. 71/2021.²⁵³ *In casu* stelt de verzoekende partij een bevoegdheidsconflict vast tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Vlaamse Gemeenschap. Volgens de verzoekende partij schendt de Ordinantie betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de gemeenschapsbevoegdheden omtrent erfgoed. Het advies van de Raad van State kadert de bevoegdheidsverdeling tussen het Gewest en de Gemeenschap wat betreft deze concrete zaak: “In haar advies over het voorontwerp van ordonnantie maakte de afdeling wetgeving van de Raad van State een voorbehoud met betrekking tot het toepassingsgebied van de ordonnantie. Volgens de afdeling wetgeving beperkt artikel 4bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 de bevoegdheid van het Gewest « niet louter [...] tot het erfgoed dat zich op zijn grondgebied bevindt, maar tot het erfgoed dat én een bicultureel karakter heeft en als dusdanig niet onder de ene of de andere Gemeenschap ressorteert, én ' van gewestelijk belang ' is » (ibid., pp. 68-69), in tegenstelling tot het erfgoed dat van nationaal of internationaal belang zou zijn, of zelfs van gemeentelijk belang, en dat buiten de aldus aan

²⁴⁸ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.15.

²⁴⁹ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.14.

²⁵⁰ GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.13.2.

²⁵¹ GwH 1 juni 2023, nr. 86/2023, B.4.1.

²⁵² GwH 1 juni 2023, nr. 86/2023, B.7.1.

²⁵³ GwH 20 mei 2021, nr. 71/2021.

*het Gewest toegewezen bevoegdheid valt. De afdeling wetgeving heeft daaruit besloten dat heel het ontworpen dispositief moest worden herzien in het licht van die vaststelling.”.*²⁵⁴

§4 ADVIES VAN ANDERE INSTANTIES

131. Bovendien verwijst het Grondwettelijk Hof regelmatig naar standpunten van andere instanties. Het Hof verwijst in arrest nr. 148/2021 bijvoorbeeld naar overleg binnen de ministeriële commissie: *“Een van de leden van de ministeriële commissie die de hervorming van het goederenrecht heeft voorbereid, verduidelijkte in dat verband dat « de theorie van het rechtsmisbruik sowieso van toepassing is, onafhankelijk van een uitdrukkelijke vermelding. Er is geen bezwaar tegen om het uitdrukkelijk te vermelden, dat is op twee andere plaatsen in het voorgestelde Wetboek ook gebeurd (in de bepalingen met betrekking tot de muurgemeenschap en de mede-eigendom). Bovendien heeft de voorgestelde wijziging een meerwaarde in de mate dat ook het algemeen belang wordt aangemerkt als een aspect dat in aanmerking kan worden genomen ».”.*²⁵⁵ De commissie is een politiek orgaan dat bijstand verleent bij de totstandkoming van wetgeving.

132. In arrest nr. 148/2021 vordert de verzoekende partij de vernietiging van de verplichting tot installatie van een digitale meter. Hiervoor beroept de verzoekende partij zich op het advies van de administrateur-generaal van het Vlaams Energie- & Klimaatagentschap: *“« Zoals ook door het Grondwettelijk Hof gesteld in het arrest van 14 januari 2021 moet artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet grondwetsconform worden geïnterpreteerd, wat inhoudt dat elke netgebruiker zich kan verzetten tegen de plaatsing van een draadloze digitale meter. Artikel 3.1.52 van het Energiebesluit voorziet dat elke netgebruiker uiterlijk vanaf 1 januari 2023 het recht heeft te kiezen voor de plaatsing van een digitale meter die communiceert met de distributienetbeheerder via bekabeling. Omdat er momenteel nog geen bekabelde digitale meters beschikbaar zijn en om toch gevolg te kunnen geven aan de grondwetsconforme interpretatie, laat het vijfde lid van artikel 4.1.22/2 de netbeheerder als bijkomende overgangsmogelijkheid toe om voorlopig een elektronische meter zonder communicatiemiddel te plaatsen, wanneer de netgebruiker daarom vraagt. In tegenstelling tot wat de verzoeker in zijn verzoek om herformulering van artikel 4.1.22/2 beweert, kan het vijfde lid niet zo geïnterpreteerd worden dat de netbeheerder in weerwil van de keuze van de netgebruiker een draadloze meter zou mogen plaatsen. Volgens de grondwetsconforme interpretatie moet de netgebruiker kunnen afzien van een draadloze digitale meter en op dit moment bestaat er geen ander toegelaten alternatief dan de elektronische meter zonder communicatiemiddel, zodat de netbeheerder deze meter verplicht moet plaatsen wanneer de netgebruiker daarom vraagt.”.*²⁵⁶

133. In hetzelfde arrest verwijst de verzoekende partij tevens naar het advies van de CEO van distributienetbeheerder Fluvius: *“« In de eerste vraag wordt verduidelijking gevraagd over de woorden 'zonder communicatiemiddel' in art. 4.1.22/2 van het Energiedecreet. De elektronische meter zonder communicatiemiddel die door Fluvius geplaatst wordt, is dezelfde digitale meter als diegene die overal geplaatst wordt. De meter bevat evenwel een aangepaste software die ervoor zorgt dat de modem wordt gedeactiveerd. Daardoor is er geen communicatie of straling meer mogelijk. Met de tweede vraag*

²⁵⁴ GwH 20 mei 2021, nr. 71/2021, B.1.3.

²⁵⁵ GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.4.2.

²⁵⁶ GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.2.8.

wordt uitleg gevraagd over de manier waarop netgebruikers kunnen controleren of het gaat over een elektronische meter zonder communicatiemiddel omdat er uitwendig geen verschil is met een andere digitale meter. Om een onderscheid te kunnen maken tussen een normale communicerende digitale meter en een digitale meter waarvan de communicatie softwarematig werd uitgezet, worden deze laatste meters voorzien van een sticker ».". ²⁵⁷ Het Hof gebruikt beide adviezen om de bestreden bepaling te kaderen.

134. Ten slotte refereert het Hof in arrest nr. 3/2021 naar het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer omtrent de Algemene Verordening Gegevensbescherming. ²⁵⁸ In arrest nr. 35/2021 geeft omzendbrief nr. 7167 van 3 juni 2019 duiding in een zaak omtrent de werkorganisatie van de onderwijspersoneelsleden. ²⁵⁹ Ondanks het feit dat een advies nooit van bindende aard is, biedt het een meerwaarde om lacunes te verklaren.

Afdeling 5: Juridische aspecten van het Grondwettelijk Hof

§1 DE COMPLEXITEIT VAN HET RECHT

135. Het grootste punt van kritiek op de samenstelling van het Grondwettelijk Hof steunt op de toenemende complexiteit van het recht. Uit het empirisch onderzoek blijken een aantal vaststellingen die wijzen op de nood aan juridische kennis. Deze juridische kennis is van belang bij het toepassen van verschillende toetsingsnormen. Allereerst bij de toetsing van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. Beide beginselen behoren tot de kern van de bevoegdheid van het Hof. Naast het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, kan het Grondwettelijk Hof ook toetsen aan andere grondwettelijke beginselen. Dit onderzoek besteedt in het bijzonder aandacht aan het beginsel van niet-retroactiviteit en het wettigheidsbeginsel, niettegenstaande dat het Hof over een uitgebreid arsenaal aan toetsingsnormen beschikt. Ten slotte wint het internationaal en Europees recht aan belang in de rechtsstaat, ook ten aanzien van het Grondwettelijk Hof. De invloed van zowel internationaal als Europees recht wordt bevestigd in dit onderzoek.

§2 BEGINSSEL VAN GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE

136. De toetsing van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie is een essentieel aspect van de taak van het Grondwettelijk Hof. Beide beginselen hebben een fundamentele strekking: *"De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan: de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden."* ²⁶⁰

137. Het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie wordt getoetst op grond van vaste rechtspraak op basis van identieke criteria: *"het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording*

²⁵⁷ GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.2.8.

²⁵⁸ GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021, B.10.

²⁵⁹ GwH 4 maart 2021, nr. 35/2021, B.7.3.

²⁶⁰ GwH 18 november 2021, nr. 166/2021, B.2.2.

*moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.”*²⁶¹ Om beide beginselen objectief te toetsen is alleszins enige juridische kennis vereist.

138. Een schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie kan worden gerechtvaardigd op basis van een evenredigheidstoets. De evenredigheid wordt door het Hof beoordeeld op basis van vier voorwaarden:

- (a) Legitiem doel;
- (b) Objectief criterium;
- (c) Pertinent criterium;
- (d) Noodzakelijkheid.²⁶²

139. In arrest nr. 76/2021 voert het Hof dergelijke toets uit: *“Hoewel het legitieme doel dat erin bestaat de volksgezondheid te beschermen door fysieke contacten tussen mensen zo veel als mogelijk te beperken, een aanpassing van de procedure voor de kamer voor de bescherming van de maatschappij kan verantwoord, zou het niet redelijkerwijs kunnen verantwoord dat aan kwetsbare personen, zelfs tijdelijk, de mogelijkheid wordt ontzegd om in persoon te worden gehoord op de zittingen van de kamer voor de bescherming van de maatschappij, terwijl die kamer de mentale of psychische toestand waarin die personen zich bevinden, correct moet kunnen beoordelen om te vermijden dat zij langer dan noodzakelijk van hun vrijheid worden beroofd en terwijl die personen het, net vanwege hun mentale of psychische toestand, moeilijk kunnen hebben om vertrouwen te stellen in andere personen, en het dus bijvoorbeeld ook moeilijk kunnen hebben om erop te vertrouwen dat hun advocaat hun standpunt op een behoorlijke wijze zal uiteenzetten. De in het geding zijnde maatregel is onevenredig ten aanzien van het nagestreefde doel.”*²⁶³ Het evenredigheidsbeginsel vergt enige juridische argumentatie vanuit het Hof, zoals ook blijkt uit bovenstaande redenering.

140. De voorwaarde van legitiem doel kan blijken uit de parlementaire voorbereidingen: *“Zoals blijkt uit de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding, heeft de bestreden bepaling tot doel te vermijden dat een persoon die door de vonnisrechter strafrechtelijk werd veroordeeld, in afwachting van de behandeling van zijn rechtsmiddel nieuwe feiten pleegt en op die manier een risico voor de veiligheid van de samenleving vormt. Die doelstelling is legitiem.”*²⁶⁴

141. In arrest nr. 28/2021 wordt de vernietiging van de wet van 9 mei 2019 *“betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid van architecten, landmeters-experten, veiligheids- en gezondheidscoördinatoren en andere dienstverleners in de bouwsector van werken in onroerende staat en tot wijziging van diverse wetsbepalingen betreffende de verzekering burgerrechtelijke aansprakelijkheid in de bouwsector”* gevorderd.²⁶⁵ Deze zaak bevat een zuivere

²⁶¹ GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021, B.25.

²⁶² GwH 20 mei 2021, nr. 76/2021, B.6.5.

²⁶³ GwH 20 mei 2021, nr. 76/2021, B.6.5.

²⁶⁴ GwH 10 juni 2021, nr. 86/2021, B.8.

²⁶⁵ GwH 25 februari 2021, nr. 28/2021.

kwestie van gelijkheid en non-discriminatie: de bestreden wet zou een verschil in behandeling voorzien tussen aannemers en architecten, wat betreft de verplichting om een burgerlijke beroepsaansprakelijkheidsverzekering te sluiten.²⁶⁶ Het Grondwettelijk Hof verwijst naar de parlementaire voorbereidingen om aan het legitiem doel te beantwoorden: *“in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstelling om voor de intellectuele beroepen in de bouwsector een verzekeringsplicht in te voeren met betrekking tot hun burgerlijke beroepsaansprakelijkheid, berust het bekritiseerde verschil in behandeling op een objectief en pertinent criterium van onderscheid. In tegenstelling tot wat het geval is voor de architect zijn de door de aannemer van werken geleverde prestaties immers niet hoofdzakelijk van intellectuele aard.”*²⁶⁷

142. Ook in arrest nr. 56/2022 wordt het legitiem doel afgeleid uit de parlementaire voorbereidingen van de bestreden wet. Een verschil in behandeling wat het btw-tarief betreft wordt volgens het Hof gerechtvaardigd op basis van de parlementaire voorbereidingen: *“De bestreden maatregel streeft met andere woorden drie doelstellingen na. Ten eerste beoogt zij in het kader van de economische relance na de coronacrisis de bouwsector een fiscale stimulans te geven. Ten tweede streeft zij een sociale doelstelling na door voor de meest kwetsbare personen de toegang tot een kwaliteitsvolle woning te vergemakkelijken. De derde doelstelling is ecologisch van aard, aangezien zij, in het licht van de Europese klimaatdoelstellingen die België binden, strekt tot de vervanging van verouderde gebouwen door nieuwbouw die voldoet aan de vigerende normen inzake energieprestatie en -efficiëntie.”*²⁶⁸

143. De evenredigheidstoets wordt verder aangevuld: *“De wetgever heeft geen kennelijk onredelijke beleidskeuze gemaakt door dat verlaagde btw-tarief niet toe te kennen aan bouwpromotoren die een onbebouwd kadastraal perceel aankopen met het oog op de bouw en de levering van woningen en het bijbehorende terrein, nadat de vorige eigenaar de bestaande gebouwen heeft afgebroken. Die bouwpromotoren moeten immers niet worden aangemoedigd om bestaande gebouwen af te breken.”*²⁶⁹ Het Hof concludeert *in casu* dat een verschil in btw-tarief evenredig is: *“De bestreden bepaling legt bouwpromotoren die een onbebouwd kadastraal perceel aankopen, overigens geen onevenredige last op. Zij impliceert immers slechts dat de kopers het normale btw-tarief van 21 % verschuldigd zijn.”*²⁷⁰

144. De intensiteit van de toetsing van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie is afhankelijk van de onderliggende materie. Het spectrum van toetsing kent twee uitersten: een geringe toetsingsbevoegdheid voor het Hof, gekoppeld aan een ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever of een ruime toetsingsbevoegdheid voor het Hof, gekoppeld aan een geringe beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. In arrest nr. 48/2021 oordeelt het Hof dat de wetgever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van het pensioenbeleid: *“Indien evenwel een recht wordt toegekend aan een categorie van personen en niet aan een andere, dient het Hof te onderzoeken of de bestreden bepalingen evenredig zijn met het nagestreefde doel en of zij geen onevenredige gevolgen hebben ten aanzien van de situatie van de ene of de andere van die categorieën van personen. Van discriminatie zou derhalve slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat*

²⁶⁶ GwH 25 februari 2021, nr. 28/2021, B.3.1.

²⁶⁷ GwH 25 februari 2021, nr. 28/2021, B.6.1.

²⁶⁸ GwH 21 april 2022, nr. 56/2022, B.5.3.

²⁶⁹ GwH 21 april 2022, nr. 56/2022, B.6.2.

²⁷⁰ GwH 21 april 2022, nr. 56/2022, B.7.

voortvloeit uit de toepassing van de pensioenregels een onevenredige beperking van de rechten van de betrokken personen met zich zou meebrengen.”²⁷¹

145. In arrest nr. 18/2023 bakent het Hof zijn bevoegdheid af ten aanzien van de wetgever wat betreft het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie: *“De laakbaarheid van bepaalde feiten, de vaststelling ervan als misdrijf, de ernst van dat misdrijf en de zwaarwichtigheid waarmee het kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van verschillen in bestraffing telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten en zijn onderzoek niet zou beperken tot de gevallen waarin de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling of tot een kennelijk onevenredige straf.”*²⁷² Wat betreft wapenbezit, beschikt het Hof aldus over een geringe toetsingsbevoegdheid: *“Ook inzake het voorhanden houden en overdragen van wapens beschikt de wetgever, binnen de grenzen van het recht van de Europese Unie, over een ruime beoordelingsvrijheid. Hij vermag ervan uit te gaan dat wapenbezit aanzienlijke maatschappelijke risico’s met zich meebrengt en dat specifieke maatregelen noodzakelijk zijn om die risico’s te beperken. Het staat aan de wetgever, in het bijzonder wanneer hij een plaag wil bestrijden die andere maatregelen tot nog toe onvoldoende hebben kunnen indijken, te beslissen of voor een strengere bestraffing van sommige vormen van delinquentie moet worden geopteerd en/of dient te worden voorzien in bijkomende maatregelen.”*²⁷³

146. Inzake voorlopige hechtenis en onmiddellijke aanhouding beschikt het Hof eveneens over een geringe toetsingsbevoegdheid: *“De wetgever geniet een ruime beleidsvrijheid om de gevallen en de voorwaarden inzake de voorlopige hechtenis en de onmiddellijke aanhouding te bepalen, aangezien hij het recht op persoonlijke vrijheid dient te verzoenen met de op grond van de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens op hem rustende verplichting om alle nodige maatregelen te nemen om het recht op leven te waarborgen.”*²⁷⁴

147. Deze geringe toetsingsbevoegdheid geldt ook voor vervaltermijnen: *“Inzake vervaltermijnen moet de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid kunnen beschikken. Het verschil in behandeling tussen personen die hun rechten binnen de toepasselijke vervaltermijn uitoefenen en personen die dat niet doen, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien de toepassing van de vervaltermijn een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.”*²⁷⁵ Idem dito zien we wat betreft het energiebeleid: *“Bij het bepalen van zijn energiebeleid beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag, in die aangelegenheid, de beleidskeuzen van de decreetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij zonder redelijke verantwoording zouden zijn. Rekening houdend met het technische karakter*

²⁷¹ GwH 18 maart 2021, nr. 48/2021, B.12.

²⁷² GwH 2 februari 2023, nr. 18/2023, B.12.2.

²⁷³ GwH 2 februari 2023, nr. 18/2023, B.12.3.

²⁷⁴ GwH 10 juni 2021, nr. 86/2021, B.11.3.

²⁷⁵ GwH 21 oktober 2021, nr. 151/2021, B.4.2.

*van de materie kan het de decreetgever bovendien niet worden verweten de verscheidenheid van de situaties op vereenvoudigde wijze en bij benadering te hebben beschouwd.”.*²⁷⁶

148. Ook inzake belastingen is de toetsingsbevoegdheid beperkt: *“Het komt de wetgever toe de aanslagvoet van de belasting, alsook de eventuele vrijstellingen, vast te stellen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Fiscale maatregelen maken immers een wezenlijk onderdeel uit van het sociaaleconomische beleid. Zij zorgen niet alleen voor een substantieel deel van de inkomsten die de verwezenlijking van dat beleid mogelijk moeten maken, maar zij laten de wetgever ook toe om sturend en corrigerend op te treden en op die manier het sociale en economische beleid vorm te geven.”.*²⁷⁷

149. Het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie zit bovendien ook vervat in artikel 24, §4 Grondwet, aldus het Grondwettelijk Hof: *“Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt voor onderwijszaken de beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens die bepaling zijn onder meer alle onderwijsinstellingen gelijk voor de wet of het decreet. De onderwijsinstellingen moeten derhalve alle op een gelijke manier worden behandeld, tenzij onderlinge objectieve verschillen een andere behandeling redelijk kunnen verantwoorden. Omgekeerd, moeten zij verschillend worden behandeld wanneer zij zich ten aanzien van de bestreden maatregel in een wezenlijk verschillende situatie bevinden, tenzij voor de gelijke behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.”.*²⁷⁸

150. Een verschil in behandeling is mogelijk: *“Hoewel de gelijke behandeling van onderwijsinstellingen het basisbeginsel is, sluit artikel 24, § 4, van de Grondwet een verschil in behandeling niet uit, op voorwaarde dat dat gegrond is op ‘de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht’. Om ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie een verschil in behandeling tussen de onderwijsinstellingen van de onderwijsnetten te verantwoorden, is het evenwel niet voldoende te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen tussen die instellingen. Bovendien moet worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het aangevoerde onderscheid relevant is om een verschil in behandeling in redelijkheid te verantwoorden. Het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijs kan overigens niet los worden gezien van de andere in artikel 24 van de Grondwet vervatte waarborgen, inzonderheid de vrijheid van onderwijs.”.*²⁷⁹

§3 OVERIGE BEGINSELEN

I) Beginsel van niet-retroactiviteit

151. Naast het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, beschikt het Grondwettelijk Hof over een arsenaal aan toetsingsnormen. In arrest nr. 150/2021 stelt de verzoekende partij een schending van het beginsel van niet-retroactiviteit vast.²⁸⁰ Het Hof beoordeelt dit beginsel als volgt: *“De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die*

²⁷⁶ GwH 13 januari 2022, nr. 2/2022, B.11.

²⁷⁷ GwH 16 maart 2023, nr. 46/2023, B.4.3.

²⁷⁸ GwH 31 maart 2022, nr. 50/2022, B.7.3.; GwH 31 maart 2022, nr. 51/2022, B.9.3.

²⁷⁹ GwH 31 maart 2022, nr. 50/2022, B.13.3.; GwH 31 maart 2022, nr. 51/2022, B.18.2.

²⁸⁰ GwH 21 oktober 2021, nr. 150/2021.

waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Een regel moet als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden.”.²⁸¹

152. Uitzonderlijk wordt de terugwerkende kracht van wetgeving aanvaard: “De terugwerkende kracht van wetbepalingen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid in het leven kan roepen, kan enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.”.²⁸² In arrest nr. 170/2023 verwijst het Hof naar de parlementaire voorbereidingen om de retroactiviteit te beoordelen: “De terugwerkende kracht van artikel 28 van de wet van 21 januari 2022 wordt nergens verantwoord in de parlementaire voorbereiding. Integendeel lijkt uit die parlementaire voorbereiding te kunnen worden afgeleid dat de wetgever uitdrukkelijk geen terugwerkende kracht voor ogen had.”.²⁸³

153. In arrest nr. 130/2023 aanvaardt het Hof een uitzondering op de niet-retroactiviteit ten aanzien van een fiscale maatregel: “Het algemeen belang kan vereisen dat een door de wetgever noodzakelijk geachte fiscale maatregel met terugwerkende kracht uitwerking heeft waardoor het voor de belastingplichtigen onmogelijk wordt om door anticiperend gedrag de beoogde gevolgen van de maatregel te verminderen.”.²⁸⁴

II) Wettigheidsbeginsel

154. Daarnaast is het Hof bevoegd om te toetsen aan het wettigheidsbeginsel, wat in verschillende bepalingen tot uiting komt. Het wettigheidsbeginsel zit vervat in artikel 22 Grondwet: “Het recht op eerbiediging van het privéleven is evenwel niet absoluut. Artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens sluiten een overheidsinmenging in de uitoefening van dat recht niet uit, voor zover zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. De wetgever beschikt ter zake over een beoordelingsvrijheid. Die vrijheid is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.”.²⁸⁵ Het Hof bepaalt de draagwijdte van artikel 22 Grondwet op basis van de onderliggende parlementaire voorbereidingen: “De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).”.²⁸⁶

²⁸¹ GwH 21 oktober 2021, nr. 150/2021, B.7.; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

²⁸² GwH 14 december 2023, nr. 170/2023, B.2.4.

²⁸³ GwH 14 december 2023, nr. 170/2023, B.2.5.

²⁸⁴ GwH 21 september 2023, nr. 130/2023, B.16.

²⁸⁵ GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.8.5.

²⁸⁶ GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.8.3.

155. Artikel 12 Grondwet bevat het wettigheidsbeginsel in strafzaken.²⁸⁷ In arrest nr. 123/2023 voert de verzoekende partij een schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken aan. Het Hof oordeelt als volgt: *“Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.”*²⁸⁸ Het Hof vult aan in arrest nr. 143/2023: *“Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”*²⁸⁹

§4 DE INVLOED VAN HET EUROPEES EN NATIONAAL RECHT

I) Richtlijnen en verordeningen

156. Het recht van de Europese Unie heeft tevens doorwerking ten aanzien van het Grondwettelijk Hof. Zowel primair recht (verdragen) als secundair recht (verordeningen, richtlijnen en besluiten) interfereren met het toepasselijke nationale recht. In arrest nr. 3/2021 voert de verzoekende partij een schending aan van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).²⁹⁰ Bovendien verwijst het Hof in ditzelfde arrest naar Europese richtsnoeren in verband met de AVG.²⁹¹ Ondanks dat het Hof het middel ongegrond verklaart, bevestigt het de doorwerking van het Unierecht.²⁹²

157. De aanwending van richtlijnen door het Hof wordt op twee verschillende manieren vastgesteld. Dit gebeurt ten eerste in de vorm van geschonden bepalingen, doordat een richtlijn in samenhang gelezen wordt met een geschonden bepaling uit titel II van de Grondwet; ten tweede in de vorm van bestreden bepalingen, doordat de bestreden bepaling een omzetting inhoudt van een richtlijn.

²⁸⁷ Art. 12 GW.

²⁸⁸ GwH 21 september 2023, nr. 123/2023, B.14.1.

²⁸⁹ GwH 9 november 2023, nr. 143/2023, B.17.1. en B.23.2.

²⁹⁰ GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021.

²⁹¹ GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021, B.30.

²⁹² GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021, B.2.

158. In arrest nr. 6/2021 toetst het Hof de bestreden ordonnantie aan artikel 23, derde lid, 4^o Grondwet, in samenhang gelezen met de Richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.²⁹³ De verwerende partij in kwestie verwerpt de bevoegdheid van het Hof om te toetsen aan deze Richtlijn aangezien de bepalingen "geen « onlosmakelijk geheel » vormen met artikel 23 van de Grondwet".²⁹⁴ Desondanks besluit het Grondwettelijk Hof overtuigend: "Het Hof is met name bevoegd om na te gaan of de ordonnantiegever de standstill-verplichting heeft geschonden die is vervat in artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu erkent. De mogelijkheid tot inspraak van het publiek biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Daaruit volgt dat het Hof, wanneer het de middelen onderzoekt die zijn afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, rekening houdt met de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke normen die België verplichten om een aantal verplichtingen betreffende de inspraak van het publiek na te leven en waarvan de schending in samenhang met artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet wordt aangevoerd, zoals, te dezen, de richtlijn 2011/92/EU en het Verdrag van Aarhus.". ²⁹⁵ Bijgevolg bevestigt het Hof de bevoegdheid om te toetsen aan richtlijnen.

159. In arrest nr. 35/2021 leest het Hof artikelen 10, 11 en 23 Grondwet in samenhang met artikel 4, tweede lid EVRM en met artikel 2, (1) Richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, alsook met artikel 7 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.²⁹⁶ De doorwerking van het Europees recht wordt opnieuw bevestigd.

160. In arrest nr. 19/2021 wordt een decreet aangevochten dat als omzetting geldt van de richtlijn inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Nitraatrichtlijn).²⁹⁷ Op basis van het bestreden decreet worden bepaalde wetten retroactief gewijzigd, wat volgens de verzoekende partij in strijd is met het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met het zorgvuldigheidsbeginsel, met het redelijkheidsbeginsel, met het rechtszekerheidsbeginsel, met het vertrouwensbeginsel, met het fair-play-beginsel en met het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten.²⁹⁸ Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt de intentie van de decreetgever om de Nitraatrichtlijn om te zetten.²⁹⁹ Het Hof oordeelt bijgevolg dat verplichtingen die voortvloeien uit een richtlijn gelden ten aanzien van de lidstaten en niet in strijd zijn met bovenstaande beginselen.³⁰⁰

161. In arrest nr. 87/2023 impliceert de bestreden bepaling zowel een omzetting van een richtlijn als van een eerder arrest van het Grondwettelijk Hof: "Die bepaling wijzigt de btw-vrijstellingsregeling die van toepassing is op de medische verzorging die buiten het kader van een ziekenhuisopname wordt verstrekt, teneinde gevolg te geven aan het vernietigingsarrest van het Hof nr.194/2019 van 5december 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.194) en die regeling in overeenstemming te brengen met artikel 132,

²⁹³ GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021.

²⁹⁴ GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.3.2.

²⁹⁵ GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.5.2.

²⁹⁶ GwH 4 maart 2021, nr. 35/2021, B.3. en B.9.

²⁹⁷ GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021.

²⁹⁸ GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, A.3.

²⁹⁹ GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, B.1.2.

³⁰⁰ GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, B.21.3.

lid 1, c), van de richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 « betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ».”.³⁰¹

162. Het aanvechten van bepalingen ter omzettingen van richtlijnen is echter een wederkerend fenomeen, bijvoorbeeld in arrest nr. 166/2021: “De wet van 20 juli 2020 strekt ertoe de richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 « tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU » (ook « vijfde antiwitwasrichtlijn » genoemd, hierna : de richtlijn (EU) 2018/843) om te zetten. De omzetting van die richtlijn gebeurt door wijzigingen aan te brengen in de bestaande relevante wetgeving, in hoofdzaak in de wet van 18 september 2017 « tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten ».”.³⁰²

163. Ook in arrest nr. 103/2022 ligt de omzetting van een richtlijn ten grondslag van het geschil: “De verzoekende partijen vorderen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 20 december 2019 « tot omzetting van Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies » (hierna : de wet van 20 december 2019).”³⁰³ Het Hof is aldus bevoegd tot het onrechtstreeks toetsen van richtlijnen aan bestreden bepalingen.

164. Desalniettemin mag de omzetting van een richtlijn niet te ingrijpend zijn: “In het licht van de in B.1.2 vermelde noodzaak om de richtlijn (EU) 2018/843 om te zetten en om alle belastingadviseurs te onderwerpen aan de verplichtingen van de wet van 18 september 2017, is het redelijk verantwoord de niet-gecertificeerde belastingadviseurs, net als de gecertificeerde belastingadviseurs te onderwerpen aan een preventief toezicht inzake witwassen - wat de verzoekende partijen overigens niet in twijfel trekken. Het is echter niet redelijk verantwoord om dat preventieve toezicht ten aanzien van de niet-gecertificeerde belastingadviseurs aan het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants toe te wijzen en om hen, voor de organisatie van dat preventieve toezicht te verplichten om, op straffe van een beroepsverbod, lid te worden van dat Instituut, aangezien dit ten aanzien van de niet-gecertificeerde belastingadviseurs niet optreedt als een zelfregulerend orgaan en zijn onafhankelijkheid en zijn onpartijdigheid niet blijken ten aanzien van de niet-gecertificeerde belastingadviseurs.”.³⁰⁴

II) Rechtspraak van het Hof van Justitie

165. Uit dit onderzoek blijkt tevens dat het Grondwettelijk Hof frequent verwijst naar rechtspraak van het Hof van Justitie. In arrest nr. 103/2022 bepaalt het Hof van Justitie het belang van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie op basis van Europese rechtspraak: “Zowel de Europese instellingen als de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer leggen, zijn onderworpen aan de controle op de verenigbaarheid van hun handelingen met de verdragen en met de algemene rechtsbeginselen van

³⁰¹ GwH 8 juni 2023, nr. 87/2023, B.1.1.

³⁰² GwH 18 november 2021, nr. 166/2021, B.1.2.

³⁰³ GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.1.

³⁰⁴ GwH 18 november 2021, nr. 166/2021, B.4.1.

de Unie (HvJ, grote kamer, 3 mei 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld vzw*, punt 45), met inbegrip van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dat niet alleen een algemeen beginsel van het Unierecht in de zin van artikel 6, lid 3, van het VEU vormt, maar tevens wordt gewaarborgd door de artikelen 20 en 21 van het Handvest. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie vereist « het algemene beginsel van gelijke behandeling, als algemeen beginsel van het Unierecht, [...] dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is » (HvJ, 6 juni 2019, C-264/18, *P.M.*, punt 28).³⁰⁵

166. In arrest nr. 85/2021 refereert het Grondwettelijk Hof naar het Hof van Justitie om de regels van de interne markt te duiden: "Met het oog op de beoordeling van de middelen dient allereerst te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij herhaling heeft bevestigd dat geneesmiddelen niet vrijgesteld zijn van de regels inzake de interne markt (o.m. HvJ, 31 oktober 1974, 15/74, *Centrafarm BV e.a. t. Sterling Drug Inc.*, punt 45; 20 mei 1976, 104/75, *De Peijper*, punten 1 en 2; 5 december 1996, C-267/95 en C-268/95, *Merck & Co. Inc., Merck Sharp & Dohme Ltd en Merck Sharp & Dohme International Services BV t. Primecrown Ltd, Ketan Himatlal Mehta, Bharat Himatlal Mehta en Necessity Supplies Ltd en Beecham Group plc t. Europharm of Worthing Ltd.*, punt 47; 10 september 2002, C-172/00, *Ferring*, punten 20 en 21) en dat bijgevolg de voorschriften inzake het vrij verkeer van goederen erop van toepassing zijn, inzonderheid het verbod van kwantitatieve invoer- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten (artikelen 34 en 35 van het VWEU), en de daarop toelaatbare uitzonderingen bedoeld in artikel 36 van het VWEU."³⁰⁶

167. Het Grondwettelijk Hof verwijst nogmaals naar vaste rechtspraak: "Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dient iedere maatregel van een lidstaat die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, te worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van de artikelen 34 en 35 van het VWEU. Onder de in artikel 36 van het VWEU beschermde goederen of belangen nemen de gezondheid en het leven van personen weliswaar de eerste plaats in en het staat aan de lidstaten binnen de door het VWEU gestelde grenzen te beslissen over de mate waarin zij de bescherming daarvan willen waarborgen, maar het feit blijft dat een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking volgens vaste rechtspraak slechts kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van onder meer de bescherming van de gezondheid en van het leven van personen als bedoeld in dat artikel indien die maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (HvJ, 3 juli 2019, C-387/18, *Delfarma*, punten 20 en 29). In dit verband heeft het Hof van Justitie eveneens geoordeeld dat nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de toepassing van de regeling inzake de productie en verhandeling van geneesmiddelen, welke regeling, zoals thans in de tweede overweging van de richtlijn 2001/83/EG is gepreciseerd, de bescherming van de volksgezondheid tot voornaamste doelstelling heeft, ervoor behoren te zorgen dat die strikt wordt nageleefd (HvJ, 10 september 2002, C-172/00, *Ferring*, punt 34)."³⁰⁷

³⁰⁵ GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.25.3.

³⁰⁶ GwH 10 juni 2021, nr. 85/2021, B.7.1.

³⁰⁷ GwH 10 juni 2021, nr. 85/2021, B.7.1.

III) Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

168. Naast het recht van de Europese Unie, dient het Grondwettelijk Hof zich te schikken naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het EVRM bevat grondrechten, welke door het Hof in samenhang gelezen worden met titel II van de Grondwet.

169. In arrest nr. 61/2021 voert de verzoekende partij een schending aan van artikel 27 Grondwet aangezien de bestreden bepaling het recht op vereniging schendt. Het Hof verwijst daarbovenop eigenhandig naar artikel 11 EVRM: *“Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen. Daaruit volgt dat het Hof, bij de toetsing aan artikel 27 van de Grondwet, rekening houdt met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat analoge rechten of vrijheden waarborgt.”*³⁰⁸

170. Het Hof stelt tevens vast dat artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM samengelezen kan worden met artikel 16 Grondwet: *“Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.”*³⁰⁹

171. In arrest nr. 183/2021 past het Hof een analoge lezing toe van artikel 19 Grondwet, wat het recht op vrijheid van meningsuiting definieert: *“In zoverre het recht op vrijheid van meningsuiting daarin wordt erkend, hebben artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 11, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet, waarin de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, wordt erkend. De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen derhalve, in die mate, een onlosmakelijk geheel.”*³¹⁰

172. Ditzelfde principe wordt in arrest nr. 146/2021 toegepast op artikel 11 EVRM en artikel 22 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten: *“Aangezien artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte hebben die analoog is met die van artikel 27 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn ingeschreven in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, rekening houdt met die verdragsbepalingen.”*³¹¹

³⁰⁸ GwH 22 april 2021, nr. 61/2021, B.9.3.; GwH 14 september 2023, nr. 121/2023, B.6.3.

³⁰⁹ GwH 14 oktober 2021, nr. 137/2021, B.18.; GwH 9 juni 2022, nr. 78/2022, B.16.3.

³¹⁰ GwH 16 december 2021, nr. 183/2021, B.5.2.

³¹¹ GwH 21 oktober, nr. 146/2021, B.5.2.

IV) De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

173. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens sluit hierbij aan. In het kader van dit empirisch onderzoek werden enkele situaties geconstateerd waarbij het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk verwijst naar de rechtspraak van het EHRM: recht op een eerlijk proces, vrijheid van meningsuiting, recht op toegang tot de rechter, recht op eerbiediging van privéleven, strafsancties en eigendomsrecht.

174. Het Hof verwijst in arrest nr. 66/2021 naar de rechtspraak van het EHRM ter uitlegging van het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM: *"Het beginsel van de wapengelijkheid is een fundamenteel element van het recht op een eerlijk proces. Het vereist een billijk evenwicht tussen de partijen, die elk een redelijke mogelijkheid moeten krijgen om hun zaak voor te leggen onder voorwaarden die hen niet in een duidelijk nadelige positie ten opzichte van de tegenpartij brengen."*³¹² Hieruit concludeert het Grondwettelijk Hof dat het beginsel van wapengelijkheid voortvloeit uit het recht op een eerlijk proces.

175. Ook ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting acht het Hof het noodzakelijk om te verwijzen naar de rechtspraak van het EHRM. Het EHRM voorziet in rechtvaardigingsgronden van beperkingen van de vrijheid van meningsuiting: *"De vrijheid van meningsuiting kan, krachtens artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, onder bepaalde voorwaarden worden onderworpen aan formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, met het oog op, onder meer, de bescherming van de volksgezondheid, de goede naam of de rechten van anderen. De uitzonderingen waarmee zij gepaard gaat, dienen echter « eng te worden geïnterpreteerd, en de noodzaak om haar te beperken moet op overtuigende wijze worden aangetoond » (EHRM, grote kamer, 20 oktober 2015, Pentikäinen t. Finland, § 87)."*³¹³

176. Wat betreft de beoordeling van het recht op toegang tot de rechter grijpt het Grondwettelijk Hof *idem dito* terug naar rechtspraak van het EHRM: *"Het recht op toegang tot de rechter, dat een onderdeel is van het recht op een eerlijk proces, kan eveneens worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden, met name wat betreft het instellen van een rechtsmiddel. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dat zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven en indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, L'Érablière t. België, § 36; 29 maart 2011, RTBF t. België, § 69; 18 oktober 2016, Miessen t. België, § 64; 17 juli 2018, Ronald Vermeulen t. België, § 43)."*³¹⁴

³¹² GwH 29 april 2021, nr. 66/2021, B.7.2.

³¹³ GwH 16 december 2021, nr. 183/2021, B.5.4.

³¹⁴ GwH 21 oktober 2021, nr. 151/2021, B.4.1.

177. Het EHRM verduidelijkt het recht op eerbiediging van het privéleven: *"Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens, informatie over bezittingen en medische gegevens (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, Leander t. Zweden, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, §§47-48; grote kamer, 4 december 2008, S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 17 december 2009, B.B. t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2009:1217JUD000533506, §57; 10 februari 2011, Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD001137903, §§ 29-31; 18 oktober 2011, Khelili t. Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 55-57; 9 oktober 2012, Alkaya t. Turkije, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, § 29; 18 april 2013, M.K. t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, § 26; 18 september 2014, Brunet t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, §31; 13 oktober 2020, Frâncu t. Roemenië, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51)."*³¹⁵

178. Ook voor het verduidelijken van juridische begrippen kan het EHRM een handje toesteken. Het Grondwettelijk Hof verwijst in arrest nr. 98/2021 naar het EHRM om het begrip strafsanctie te definiëren: *"Krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat zij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, A en B t. Noorwegen, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, Zolotoukhine t. Rusland, § 53; grote kamer, 23 november 2006, Jussila t. Finland, §§ 30-31). Dat zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is echter van oordeel dat wanneer geen enkel criterium op zich alleen doorslaggevend lijkt, een cumulatieve benadering mogelijk is (EHRM, 24 februari 1994, Bendenoun t. Frankrijk, § 47)."*³¹⁶

179. Voorts interpreteert het Hof het begrip eigendomsrecht aan de hand van de rechtspraak van het EHRM: *"Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens houdt geen recht in om eigendom te verwerven (EHRM, 13 juni 1979, Marckx t. België, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, § 50). Weliswaar kunnen in bepaalde omstandigheden gefundeerde verwachtingen met betrekking tot de verwezenlijking van toekomstige eigendomstitels onder de bescherming van de voormelde verdragsbepaling vallen. Dat veronderstelt evenwel dat er sprake is van een rechtens afdwingbare titel en dat een voldoende basis bestaat in het nationaal recht*

³¹⁵ GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.8.4.

³¹⁶ GwH 1 juli 2021, nr. 98/2021, B.4.2

*alvorens een rechtsonderhorige zich op een legitieme verwachting kan beroepen. De loutere hoop om het genot van eigendom te verkrijgen, maakt geen dergelijke legitieme verwachting uit (EHRM, 28 september 2004, Kopecky t. Slovakije, ECLI:CE:ECHR:2004:0928JUD004491298, § 35)."*³¹⁷

180. In arrest nr. 159/2023 definieert het Hof het eigendomsrecht: *"Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea)."*³¹⁸ De vereisten van het eigendomsrecht zijn de volgende: *"Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel."*³¹⁹

V) Internationaal recht

181. Ook het internationale recht kent zijn doorwerking ten aanzien van het Grondwettelijk Hof. In arrest nr. 36/2023 wordt de vernietiging gevorderd van de bepaling ter omzetting van verschillende internationale akten.³²⁰ Het Hof erkent uitdrukkelijk zijn bevoegdheid om de omzetting van internationaal recht te beoordelen: *"Het Hof is bevoegd om uitspraak te doen op een beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet waardoor een verdrag instemming verkrijgt (artikel 1 juncto artikel 3, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof). Het kan een dergelijke wet bovendien niet op zinvolle wijze toetsen zonder de inhoud van de relevante bepalingen van dat verdrag in zijn onderzoek te betrekken."*³²¹

182. De bevoegdheid van het Hof is in zekere mate beperkt: *"Het Hof is niet bevoegd is om zich uit te spreken over een mogelijke ongrondwettigheid die niet uit de bestreden norm, maar uit de toepassing ervan voortvloeit (zie met name arrest nr.182/2014 van 10december 2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.182, B.10). Die onbevoegdheid strekt zich uit tot de toepassing van het verdrag waarmee de bestreden norm heeft ingestemd. Wanneer het Hof de inhoud van een verdrag onderzoekt, houdt het ermee rekening dat het niet gaat om een eenzijdige soevereiniteitsakte, maar om een verdragsnorm die ook buiten de interne rechtsorde rechtsgevolgen teweegbrengt (zie onder andere arrest nr.12/94 van 3 februari 1994, ECLI:BE:GHCC:1994:ARR.012). Bij de instemming met een verdrag en inzonderheid bij de beoordeling van de daarbij in het geding zijnde diplomatieke betrekkingen, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid."*³²² Overigens kreeg deze zaak enorm veel media-aandacht in het kader van de gevangenenruil tussen een Iraanse terrorist en Olivier Vandecasteele, een Belg die opgesloten zat in een Iraanse gevangenis.³²³

³¹⁷ GwH 27 april 2023, nr. 71/2023, B.11.2.

³¹⁸ GwH 23 november 2023, nr. 159/2023, B.7.3.

³¹⁹ GwH 23 november 2023, nr. 159/2023, B.7.4.

³²⁰ GwH 3 maart 2023, nr. 36/2023.

³²¹ GwH 3 maart 2023, nr. 36/2023, B.3.

³²² GwH 3 maart 2023, nr. 36/2023, B.3.

³²³ K. HEYLEN, "Zus van Olivier Vandecasteele reageert op uitspraak Grondwettelijk Hof: "Beste dat wij konden verwachten"", 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/04/zus-van-olivier-vandecasteele-reageert-op-uitspraak-grondwetteli/>.

183. Ten slotte behoort de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens niet tot de bevoegdheden van het Hof: “*Daar de Universele Verklaring van de rechten van de mens geen normatieve tekst met bindende kracht is, kan het Hof niet toezien op de naleving van de bepalingen van die Verklaring waarvan de schending wordt aangevoerd.*”.³²⁴

Afdeling 6: Conclusie bij het derde Hoofdstuk

184. De aanwezigheid van zowel *politieke* als *juridische* rechters in het Grondwettelijk Hof is duidelijk waarneembaar in de onderzochte arresten. De invloed van *politieke* rechters (en de politiek in zijn geheel) wordt afgeleid uit verschillende vaststellingen: de samenstelling van het Hof, de rol van uitvoerende macht als verwerende partij en de taak van het Hof om wetgeving te toetsen. Vooral ten aanzien van dit laatste aspect is de aanwezigheid van *politieke* rechters in het Hof noodzakelijk. De invloed van parlementaire voorbereidingen, amendementen en adviezen op de rechtspraak is aldus aanzienlijk aanwezig. Vooral parlementaire voorbereidingen worden te pas en te onpas ingeroepen om wetgeving te interpreteren. Uit de onderzochte rechtspraak blijkt duidelijk dat het Hof zijn beslissingen staaft op basis van deze parlementaire voorbereidingen. Hieruit wordt het belang van politieke kennis in het Grondwettelijk Hof geconcludeerd.

185. *Politieke* rechters bieden alleszins een meerwaarde bij de uitlegging van wetgevende stukken, aangezien zij in een eerdere fase van hun professionele carrière zelf betrokken waren bij de totstandkoming van deze stukken. Dit devies geldt tevens voor adviezen van de Raad van State en adviezen van andere politieke instanties. De uiteindelijke wettekst geeft geen weerspiegeling van het volledige wetgevingsproces. De interferentie van bijvoorbeeld de Raad van State in het wetgevingsproces kan bepaalde lacunes in een wettekst aanvullen. Hoe dan ook is de interpretatie die de wetgever initieel voor ogen had considerabel om de strekking van een wetgevend document te beoordelen. Juristen *pur sang* zijn hiervoor minder geschikt, aangezien zij in principe nooit betrokken waren bij het wetgevingsproces. Ex-politici zijn dus een cruciale schakel in de werking van het Grondwettelijk Hof.

186. Ondanks het feit dat de politieke invloed, heeft het aan excellente juridische kennis. Het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie speelt een essentiële rol hierin. Ter rechtvaardiging voert het Hof aldus een evenredigheidstoets door. Deze toets omvat een complexe beoordeling van vaste en objectieve criteria. Ook de toetsing van het beginsel van niet-retroactiviteit en het wettigheidsbeginsel vereist diepgaande juridische bekwaamheid. Het gebruik van dergelijke toetsingsnormen *an sich* kan pleiten voor een volledige samenstelling van *juridische* rechters. Desalniettemin is enige nuance noodzakelijk: bij de toetsing van grondwettelijke beginselen verwijst het Hof naar parlementaire voorbereidingen ter rechtvaardiging van schendingen. Zoals *supra* reeds aangegeven, keert de meerwaarde van *politieke* rechters opnieuw terug.

³²⁴ GwH 30 september 2021, nr. 119/2021, B.6.

187. Overigens versterkt de doorwerking van het Europees en internationaal recht de behoefte aan juridische *knowhow*. Gezien de complexiteit van het Europees en internationaal recht is voldoende kennis vereist om dergelijke regelgeving toe te passen. Zoals uit bovenstaande blijkt, verwijst het Grondwettelijk Hof veelvuldig naar richtlijnen, mensenrechtenverdragen, rechtspraak, etc... Een voormalig politicus die tot rechter benoemd wordt, beschikt niet klaarblijkelijk over kennis van het Europees of internationaal recht. Om deze reden is het noodzakelijk dat het Hof wordt vertegenwoordigd door voldoende juristen. Doch is het aannemelijk dat een *politieke* rechter blijk van voldoende kennis van het Europees recht kan aantonen door middel van een diploma in de rechten.

Conclusie

188. In welke mate wordt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof beïnvloed door de samenstelling van het Hof? Het Grondwettelijk Hof heeft een bijzondere samenstelling: de benoeming van ex-politici tot rechter is alvast uniek. Geen enkel ander rechtscollege in België wordt vertegenwoordigd door *politieke* rechters. De aanwezigheid van ex-politici in het Grondwettelijk Hof wordt echter niet door iedereen gesmaakt. Na jaren van discussie mag het debat eindelijk gaan liggen: zijn *politieke* rechters geschikt om de functie van rechter van 's lands hoogste rechtscollege uit te oefenen?

189. Al van begin af aan wordt het Hof vertegenwoordigd door zes *politieke* rechters en zes *juridische* rechters. De initiële gedachtegang hierachter is duidelijk en steunt op een toegeving tegenover het Parlement: het Parlement kon zijn bevoegdheid enkel afstaan indien ex-parlementsleden konden zetelen in het Arbitragehof. Daarnaast werd getracht om een *gouvernement des juges* te vermijden, waarbij niet-democratisch verkozen rechters de bevoegdheid zouden verkrijgen om democratisch verkozen wetten te vernietigen. Tot op de dag van vandaag is de samenstelling van het Hof behouden gebleven en verankerd in de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof. Recente voorstellen tot wijziging van deze samenstelling werden (nog) niet doorgevoerd.

190. Wordt de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof beïnvloed door de samenstelling van het Hof? Het standpunt van een individuele rechter binnen een bepaald arrest blijkt niet uitdrukkelijk uit de bewoordingen van een arrest. Beslissingen worden steeds genomen na stemming. Bijgevolg is het onmogelijk om te concluderen wat de gevolgen zijn van de aanwezigheid van één enkele rechter in het Hof. De invloed van de samenstelling van het Hof wordt opgesplitst: enerzijds de invloed van *politieke* rechters, anderzijds de invloed van *juridische* rechters

191. De invloed van politieke rechters komt tot uiting in de interpretatie van wetgeving. Het Grondwettelijk Hof verwijst in zijn arresten frequent naar wetgevende documenten en parlementaire voorbereidingen. *Politieke* rechters bezitten de vereiste kennis om wetgeving te interpreteren, gelet op hun eerdere ervaring als lid van de wetgevende macht. Vooral bij het aanvullen van lacunes in wetgeving komt deze kennis van pas. Interpretatie van wetgeving is noodzakelijk voor zowel bestreden als geschonden bepalingen. Argumenten om de huidige samenstelling te behouden zijn bijgevolg terecht. *Politieke* rechters bieden een eigen invulling aan het toetsen van wetgeving en vergemakkelijken de werking van het Grondwettelijk Hof.

192. De invloed van juridische rechters komt tot uiting in het gebruik van toetsingsnormen. In een maatschappij waarin het recht steeds complexer wordt, is juridische kennis essentieel. Het feit dat het Grondwettelijk Hof deel uitmaakt van de rechterlijke macht en niet van de wetgevende of uitvoerende macht, bevestigt de nood aan juridische kennis. Het Hof is bevoegd om arresten uit te spreken, niet om een beleid te voeren. De nood aan juridische kennis blijkt ook uit de rechtspraak: het Grondwettelijk Hof toetst voortdurend wetgeving op grond van grondwettelijk beginselen. Om deze beginselen op een objectieve en consistente wijze te kunnen toetsen is juridische kennis noodzakelijk.

193. Daarbovenop is een uitgebreide kennis van het Europees en supranationaal recht vereist. Vooral de doorwerking van Richtlijnen, Verordeningen en mensenrechtenverdragen is toepasselijk op het Grondwettelijk Hof. Om deze rechtsbronnen, inclusief onderliggende rechtspraak, te interpreteren is tevens juridische kennis vereist. Het feit dat *politieke* rechters niet per definitie over een diploma in de rechten beschikken kan de interpretatie van Europees en supranationaal recht bemoeilijken. Desalniettemin blijkt de bekwaamheid van een rechter niet louter uit zijn of haar diploma. Indien een rechter voldoende kwaliteiten kan aantonen om grondwettelijke geschillen te beslechten, is een diploma in de rechten minder relevant.

194. Op basis van bovenstaande elementen wordt geconcludeerd dat de huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof gerechtvaardigd is. Het Hof heeft nood aan politieke en juridische kennis. Een *politieke* rechter is niet meer of minder geschikt dan een *juridische* rechter om zijn taak als rechter van het Grondwettelijk Hof uit te oefenen. De samenwerking tussen beide professionele profielen is uniek, doch efficiënt.

Bibliografie

Wetgeving

Europees Verdrag van de Rechten van de Mens

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten

Verdrag Betreffende de Europese Unie

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Grondwet

Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof

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

Gerechtelijk Wetboek

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

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2850/001.

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voor wat de samenstelling van het Hof en de voorwaarden om benoemd te kunnen worden tot rechter betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3292/001.

Parl.St. Senaat 1981-82, nr. 246/2.

Hand. Senaat 1982-83, 26 april 1983.

Adv.rvS Nr. 72.316/AV van 10 maart 2023.

Adv.rvS Nr. 74.041/3, van 20 november 2023.

Amendement (S. LOONES) op het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 2850/003.

Rechtspraak

EHRM 17 januari 1970, no. 2689/65, Delcourt/België.

EHRM 23 juni 1981, no. 6878/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België.

EHRM 28 juni 1984, no. 7819/77, Campbell and Fell/het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 22 oktober 1984, no. 8790/79, Sramek/Oostenrijk.

EHRM 23 juni 1993, no. 12952/87, Ruiz-Mateos/Spanje.

EHRM 22 september 1994, nr. 13839/88, Debled/België.

EHRM 25 februari 1997, no. 22107/93, Findlay/het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 10 april 2010, no. 4832/04, Vergauwen/België.

EHRM 18 mei 1999, no. 28972/95, Ninn-Hansen/Denemarken.

EHRM 26 februari 1993, no. 13396/87, Padovani/Italië.

EHRM 1 december 2020, no. 26374/18, Guðmundur Andri Astráðsson/IJsland.

HvJ 19 september 2006, nr. C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587.

HvJ 21 december 2011, nr. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034.

HvJ 27 februari 2018, nr. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

HvJ 25 juli 2018, nr. C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586.

HvJ 24 juni 2019, nr. C-619/71, ECLI:EU:C:2019:531.

HvJ 19 november 2019, nr. C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

HvJ 16 november 2021, nr. C-748/19-C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

HvJ 22 februari 2022, nr. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99.

HvJ (6e k.) (Besch.) 7 november 2022, nr. C-859/19, C-926/19 en C-929/19, ECLI:EU:C:2022:878.

Arbitragehof 29 januari 1987, nr. 32/1987.

Arbitragehof 10 mei 1994, nr. 35/1994.

Arbitragehof 10 mei 1994, nr. 36/1994.

Arbitragehof 21 oktober 1998, nr. 107/1998.

GwH 13 oktober 2009, nr. 157/2009.

GwH 13 oktober 2011, nr. 155/2011.

GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021.

GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021.

GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021.

GwH 25 februari 2021, nr. 28/2021.

GwH 4 maart 2021, nr. 35/2021.

GwH 4 maart 2021, nr. 36/2021.

GwH 18 maart 2021, nr. 48/2021.

GwH 22 april 2021, nr. 61/2021.

GwH 29 april 2021, nr. 66/2021.
GwH 20 mei 2021, nr. 71/2021.
GwH 20 mei 2021, nr. 76/2021.
GwH 10 juni 2021, nr. 85/2021.
GwH 10 juni 2021, nr. 86/2021.
GwH 1 juli 2021, nr. 98/2021.
GwH 30 september 2021, nr. 119/2021.
GwH 14 oktober 2021, nr. 137/2021.
GwH 21 oktober 2021, nr. 146/2021.
GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021.
GwH 21 oktober 2021, nr. 150/2021.
GwH 21 oktober 2021, nr. 151/2021.
GwH 21 oktober 2021, nr. 152/2021.
GwH 18 november 2021, nr. 166/2021.
GwH 16 december 2021, nr. 183/2021.
GwH 13 januari 2022, nr. 2/2022.
GwH 10 februari 2022, nr. 24/2022.
GwH 31 maart 2022, nr. 50/2022.
GwH 31 maart 2022, nr. 51/2022.
GwH 21 april 2022, nr. 56/2022.
GwH 9 juni 2022, nr. 75/2022.
GwH 9 juni 2022, nr. 78/2022.
GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022.
GwH 15 september 2022, nr. 103/2022.
GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022.
GwH 2 februari 2023, nr. 18/2023.
GwH 3 maart 2023, nr. 36/2023.
GwH 16 maart 2023, nr. 46/2023.
GwH 27 april 2023, nr. 71/2023.
GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023.

GwH 1 juni 2023, nr. 86/2023.
GwH 8 juni 2023, nr. 87/2023.
GwH 15 juni 2023, nr. 96/2023.
GwH 14 september 2023, nr. 121/2023.
GwH 21 september 2023, nr. 123/2023.
GwH 21 september 2023, nr. 126/2023.
GwH 21 september 2023, nr. 129/2023.
GwH 21 september 2023, nr. 130/2023.
GwH 9 november 2023, nr. 143/2023.
GwH 23 november 2023, nr. 154/2023.
GwH 23 november 2023, nr. 159/2023.
GwH 14 december 2023, nr. 170/2023.

Rechtsleer

Boeken

BEHRENDT, C. en VRANCKEN, M., *Beginselen van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, Die Keure, 2022, 907 p.
MOONEN, T., *De keuzes van het Grondwettelijk Hof*, Brugge, Die Keure, 2016, 337 p.
VAN DAMME, M., *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge, Die Keure, 2015, 449 p.
VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1517 p.
VELAERS, J., *Het Arbitragehof, commentaar op de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1985, 229 p.
VELAERS, J., *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019, 824 p.
VERDUSSEN, M., *Justice constitutionnelle*, Brussel, Larcier, 2012, 438 p.
VERSTRAELEN, S., *Rechterlijk overgangsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 500 p.

Tijdschriften

BREWAEYS, E., "Onder professoren", *Juristenkrant* 2011, afl. 237, 7.
GIET, T. en ROSOUX G., "Le juge constitutionnel et le parlementaire: conflit ou complémentaire?", *Rev. Dr. ULg* 2015, afl. 2, 445-453.

MAES, E., "Waarom geen hoorzitting voor nieuwe rechters Grondwettelijk Hof", *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 10.

MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., "Voordracht Khattabi eindigt op politiek slagveld", *Juristenkrant* 2020, afl. 402, 16.

MOONEN, T., "House of Courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof", *RW* 2019-20, 403-417.

MOONEN, T., "De keuzes van het Grondwettelijk Hof: argumenten bij de interpretatie van de Grondwet", *RW* 2015-16, 1003-1021.

POPELIER, P. "Scheiding der machten: de verhouding tussen rechter en politiek in België", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, 96-118.

POPELIER, P. "Constitutionele toetsing van wetgeving in België", *Tijdschrift voor Wetgeving* 2006, 264-285.

VUYE, H. "Het verdoemde Egmontpact (1977-78): afgevoerd of toch gerealiseerd? Was het Egmontpact een bron van inspiratie voor de latere Staatshervormingen en kan het Egmontpact ook op heden nog een inspiratiebron zijn?", *CDPK* 2009, 665-708.

Bijlagen in verzamelwerken

ALEN, A., "Kanttekeningen bij de samenstelling en de werking van het Grondwettelijk Hof" in JENART, C., BEERNAERTS, J. en VELAERS J. (eds.), *De grondwet en Jan Velaers, IV, Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2022, 367-385.

DE RIEMAECKER, X., "De deontologie" in DE RIEMAECKER, X. en VAN RANSBEECK, R. (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, Brugge, Die Keure, 2020, 401-434.

DOUTRELEPONT, C., "Les relations entre la justice et la presse" in BUYLE, J.-P. en HASQUIN, H. (eds.), *La justice en vérités*, Limal, Anthemis, 2011, 31-52.

GIET, T. en ROSOUX, G., "Du rôle intrinsèquement politique du juge constitutionnel belge" in GRANDJEAN, G. en WILDEMEERSCH, J. (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 277-308.

GOEDERTIER, G., "De rechters-parlementairen in het Grondwettelijk Hof" in ALEN, A., DAOUT, F., NIHOUL, P., PEREMANS, E. en VERRIJDT, W. (eds.), *Libertés, (l)égalité, humanité*, Brussel, Bruylant, 2018, 451-466.

MOERMAN, R., "Een 'bijzondere' bijzondere wet: de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof" in MOONEN, T., CANNOOT, P. en RIEMSLAGH, J. (eds.), *50 Jaar bijzondere wetten*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 191-208.

VERDUSSEN, M., "La Cour constitutionnelle de Belgique: une juridiction politique?" in GRANDJEAN, G. en WILDEMEERSCH, J. (eds.), *Les juges: décideurs politiques?*, Brussel, Bruylant, 2016, 325-346.

Overige bronnen

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", 2020, <https://www.const-court.be/public/pbcp/f/pbcp-2020-002f.pdf>.

DERYCKERE, S., "Dat de helft van de zitjes in het Grondwettelijk Hof wordt bezet door (ex-)politici is een grove discriminatie", 2021, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/04/30/discriminatie-bij-het-grondwettelijk-hof/>.

DEWEERDT, M., "Voorzitter Alex Arts blikt terug op 20 jaar Arbitragehof", 2004, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/voorzitter-alex-arts-blikt-terug-op-20-jaar-arbitragehof/1384274.html>.

GRONDWETTELIJK HOF, "Inrichting", <https://www.const-court.be/nl/court/presentation/organization>.

GRONDWETTELIJK HOF, *Verslag aan het XVIde congres van de conferentie van de Europese grondwettelijke hoven 2014*, <https://www.const-court.be/public/stet/n/stet-2014-002n.pdf>.

HEYLEN, K., "Zus van Olivier Vandecasteele reageert op uitspraak Grondwettelijk Hof: "Beste dat wij konden verwachten"", 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/04/zus-van-olivier-vandecasteele-reageert-op-uitspraak-grondwetteli/>.

KELEPOURS, S. en VAN HORENBEEK, S., "N-VA wil parlement 'activistische' rechters laten terugfluiten, 2023, <https://www.demorgen.be/snelnieuws/n-va-wil-parlement-activistische-rechters-laten-terugfluiten~bd454454/>.

LOONES, S., "In de rechtsstaat moet de democratie primeren", 2023, <https://www.n-va.be/nieuws/in-de-rechtsstaat-moet-de-democratie-primeren>.

VAN SCHOUBROEK, C., "Veel kritiek op voorstel N-VA om Grondwettelijk Hof te kunnen overrulen", 2023, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20230301_92430637?.

VERBERGT, M., "Vlaams Belang wil benoemingen Grondwettelijk Hof blokkeren", 2019, https://www.standaard.be/cnt/dmf20190923_04622804.

VLAAMS BELANG, "Stop politieke benoemingen bij het Grondwettelijk Hof", 2021, <https://www.vlaamsbelang.org/nieuws/stop-politieke-benoemingen-bij-grondwettelijk-hof>.