

Geachte Aanwezigen, in al Uw graden en hoedanigheden,
Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités
Sehr geehrte Damen und Herren,
Beste Collega's,
Beste Familie en Vrienden,

Zoals gekend, werd het Belgisch Grondwettelijk Hof - toen nog Arbitragehof geheten - opgericht naar aanleiding van de tweede hervorming, in 1980, van de Belgische Staat. Bij die hervorming werden aan de gemeenschappen nieuwe bevoegdheden toegekend en werden de gewesten voorzien van instellingen en bevoegdheden. Met het oog op het regelen van de bevoegdheidsconflicten die ten gevolge van die hervorming zouden kunnen rijzen, heeft de Grondwetgever het aangewezen geacht om een nieuw orgaan op te richten.

Ofschoon er voorstellen werden geformuleerd om die nieuwe taak ter regeling van de bevoegdheidsconflicten toe te vertrouwen aan de reeds bestaande rechtscolleges, bleek het parlement een toetsing van de wetkrachtige normen aan de Grondwet slechts te willen aanvaarden onder twee voorwaarden :

- (1) ten eerste, de toetsing diende beperkt te blijven tot de bevoegdheidverdelende regels;
- (2) en ten tweede, het orgaan dat die toetsing zou doorvoeren, diende gedeeltelijk te zijn samengesteld uit gewezen parlementsleden.

Door verschillende hervormingen is de eerste voorwaarde niet overeind gebleven: de toetsingsbevoegdheid van het Hof werd immers, door de grondwetgever en de bijzondere wetgever, in verschillende fasen uitgebreid. Op dit ogenblik is het Hof niet alleen bevoegd om wetkrachtige normen te toetsen aan de bevoegdheidverdelende regels, maar ook aan alle grondwetsartikelen van titel II van de Grondwet, aan artikel 143, § 1, aan artikel 170, aan artikel 172 en aan artikel 191.

Naar aanleiding van de recente Zesde Staatshervorming werden bovendien twee specifieke bevoegdheden aan het Hof toegewezen - specifiek omdat het toetsingsvoorwerp geen formele wet is -, meer bepaald (1) de bevoegdheid om de grondwettigheid en de wettigheid van een voorgenomen gewestelijke volksraadpleging te controleren; en (2) de bevoegdheid om de

beslissingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van haar organen betreffende de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van die wetgevende vergadering, te toetsen.

Ofschoon in sommige Staten die deel uitmaken van de Raad van Europa een tendens waarneembaar is om de bevoegdheden van het grondwettelijk hof aan banden te leggen - ik denk bijvoorbeeld aan Polen en Hongarije - blijkt die tendens in België niet onmiddellijk aanwezig te zijn, wel het tegendeel.

De tweede voorwaarde werd evenwel verder gerespecteerd. Het Hof bestaat immers nog steeds voor de helft uit rechters die gewezen parlementsleden zijn.

Het is mijn bedoeling om even stil te staan bij de positie en de rol van die gewezen parlementsleden in het Hof.

Depuis sa création, la Cour est composée sur la base d'une double parité. D'une part, elle compte autant de juges francophones que de juges néerlandophones. D'autre part, elle est composée d'un nombre égal de juges nommés sur la base de leur qualité d'ancien parlementaire que de juges qui sont nommés en raison de leur expérience juridique acquise dans une juridiction supérieure ou dans une université.

Les conditions de nomination qui s'appliquent aux anciens parlementaires ont fait l'objet au cours des ans de deux évolutions, qui sont toutes les deux le fruit de la réforme de l'Etat de 1993.

La première évolution concerne les assemblées parlementaires au sein desquelles les juges anciens parlementaires doivent avoir acquis leur expérience. À l'origine, seuls le Sénat et la Chambre des représentants étaient pris en considération à cet égard. A l'occasion de la réforme de l'Etat effectuée en 1993, il a été estimé que les parlements des communautés et des régions - appelés « conseils » à l'époque - entrent eux aussi en ligne de compte parce que ces « conseils » seraient dorénavant élus directement.

La seconde évolution a porté sur la durée de l'expérience requise dans une assemblée parlementaire. A l'origine, la loi du 28 juin 1983 exigeait une expérience au parlement d'au

moins huit ans. Les travaux préparatoires n'indiquent pas expressément la raison du choix de ce délai. En revanche, les travaux préparatoires permettent de déduire que le but était d'envoyer d'« éminents parlementaires » à la Cour. Compte tenu du fait que la législature durait quatre ans à cette époque, on peut considérer que le Parlement a estimé que seuls les parlementaires qui avaient siégé pendant au moins deux législatures - qui ne s'étaient pas achevées prématurément - pouvaient être pris en considération pour être nommés juges à la Cour. Toutefois, la loi spéciale sur la Cour d'Arbitrage a été modifiée en 1993 en ce sens qu'une expérience de cinq années suffise. Il s'avère que cette modification a été inspirée par l'idée d'aligner les anciens parlementaires, en ce qui concerne la durée de l'expérience requise, sur les juges-juristes, pour lesquels la durée de l'expérience requise a toujours été fixée à cinq ans.

Die wijziging bracht vanaf 1993 met zich mee dat het zetelen gedurende één legislatuur in een gemeenschaps- of een gewestparlement volstond om te voldoen aan de benoemingsvoorwaarden. Vermits de legislatuur van het federale parlement, in tegenstelling tot die van de gemeenschaps- en de gewestparlementen, tot voor kort vier jaar bedroeg, dienden de federale parlementsleden in beginsel minstens twee verkiezingen « te overleven » om in aanmerking te komen voor een benoeming in het Hof. Bij de grondwetsherziening die werd doorgevoerd naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming, werd de legislatuur van de Kamer van volksvertegenwoordigers echter verlengd tot vijf jaar, zodat er op dat vlak op het eerste gezicht geen verschillen meer bestaan tussen de leden van die vergadering en die van de gemeenschaps- en de gewestparlementen. Niettemin dient er rekening mee te worden gehouden dat de Kamer van volksvertegenwoordigers, vroegtijdig kan worden ontbonden. Bovendien dient er rekening mee te worden gehouden dat de gemeenschappen en de gewesten, sinds de Zesde Staatshervorming, op basis van de zogenaamde constitutieve autonomie, de principiële mogelijkheid hebben verkregen om zelf de duur van de legislatuur van hun parlementen te bepalen.

De Zesde Staatshervorming blijkt ook nog op een ander punt een impliciete invloed te hebben gehad op de benoemingsvoorwaarden die gelden voor de rechters-parlementsleden. Bij die staatshervorming werd de Senaat grondig hervormd, zowel wat zijn samenstelling als wat zijn bevoegdheden betreft. De Senaat bestaat sinds 2014 uit 50 deelstaatsenatoren, die een dubbelmandaat hebben, en 10 gecoöpteerde senatoren. De bevoegdheden van de Senaat

worden eveneens beperkt, in die mate dat de Grondwet voortaan in artikel 44, tweede lid, uitdrukkelijk bepaalt dat de Senaat een niet-permanent orgaan is.

De vraag kan worden gesteld of, gelet op het niet-permanente karakter van de Senaat, een ervaring van vijf jaar in die wetgevende kamer, nog wel strookt met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om « ervaren » parlementsleden af te vaardigen naar het Hof. Voor wat de deelstaatsenatoren betreft, stelt er zich niet onmiddellijk een probleem, aangezien zij een dubbelmandaat uitoefenen en hun ervaring aldus opbouwen in het desbetreffende - permanent werkende - gemeenschaps- of gewestparlement. Voor de gecoöpteerde senatoren is dat evenwel niet het geval.

Vanuit rechtsvergelijkend oogpunt, is de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in een Grondwettelijk Hof geen unicum. De benoemingsvoorwaarden zijn voor meerdere grondwettelijke hoven immers in die zin geregeld dat gewezen parlementsleden eveneens principieel in aanmerking komen om te worden benoemd tot rechter in het Grondwettelijk Hof. Volgens professor MARC VERDUSSEN van de *Université catholique de Louvain* bestaat de originaliteit van de Belgische regeling echter erin, enerzijds, dat het Hof voor de helft uit gewezen parlementsleden *moet* bestaan en, anderzijds, dat die parlementsleden niet noodzakelijk een juridische vorming dienen te hebben genoten.

Ofschoon het voorbehouden van plaatsen in het Grondwettelijk Hof aan gewezen parlementsleden vaak wordt bekritiseerd, voornamelijk op grond van het feit dat hun aanwezigheid bij de rechtsonderhorige twijfel zou kunnen doen ontstaan over de objectiviteit en de onafhankelijkheid van de rechters, zijn er eveneens auteurs die in die voorbehouden plaatsen een meerwaarde erkennen. Zo schrijft Maartje De Visser in haar in 2014 verschenen boek *Constitutional Review in Europe* (en ik citeer in het Engels) :

« Selecting and appointing candidates with a political background to the constitutional court can be defended on various grounds. For one, it should help to raise awareness within the court of the political dimension inherent in its work, which may call for a more lenient standard of review at times or at least point towards some manner of judicial sensitivity in crafting judgments with policy implications. Relatedly, the presence of former politicians on the constitutional bench may breed (more) acceptance of the court's rulings by the political branches of government, whose work the constitutional court is frequently called upon to review. This may be beneficial for the court's political legitimacy and its effectiveness in upholding the constitution ».

Le président-émérite de la Cour constitutionnelle Alex Arts a déclaré dans une entrevue avec le professeur François Delpérée, entrevue publiée dans la revue française *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* :

« Les problèmes qui se posent à la Cour sont, pour l'essentiel, des problèmes de société. Ces problèmes-là ne sont pas purement juridiques. Le Parlement ne fait rien d'autre que d'essayer de résoudre des problèmes de société. Le dialogue sur ces sujets entre des experts juridiques et d'anciens parlementaire peut être fructueux. En tout cas, à la Cour, il procure de bons résultats. Chacun peut donner ses idées. Ce qui m'intéresse le plus à titre personnel, c'est que cette discussion contribue à dégager un consensus entre ceux qui tiennent un raisonnement purement juridique et ceux qui développent un raisonnement plus général [...] ».

Selon Alex Arts, l'apport des anciens parlementaires est particulièrement important dans le cadre du contrôle de proportionnalité, qui fait non seulement partie de plusieurs droits et libertés mais également des règles répartitrices de compétence.

J'estime aussi personnellement que l'apport des anciens parlementaires peut être bénéfique dans les délibérés de la Cour. L'argumentation juridique d'une cour constitutionnelle peut difficilement être dissociée, à mon avis, de la société dans laquelle cette cour doit remplir ses missions. Une cour constitutionnelle doit naturellement et en premier lieu fournir une argumentation et une motivation juridiques correctes, mais il lui faut également être attentive à l'incidence de ses arrêts sur le fonctionnement de cette société. Une cour constitutionnelle doit en permanence avoir à l'esprit que les idées et les valeurs qui sous-tendent une société sont constamment susceptibles d'évoluer.

Uiteraard is wat leeft in de samenleving slechts één van de vele elementen waarmee het Hof in zijn beraadslagingen rekening dient te houden, en uiteraard kan dat element nooit uitsluitend doorslaggevend zijn en slechts een rol spelen in zoverre datgene wat leeft in de samenleving niet raakt aan de grondwettelijke basisprincipes ervan. Vele van die basisprincipes zijn echter op zulk een wijze geformuleerd in de Grondwet en in de internationale mensenrechtenverdragen, dat ze inherent noodzaken tot een afweging van het principe zelf ten aanzien van het algemeen belang. Zulk een afweging veronderstelt een bepaalde visie op wat in het belang is van de samenleving, en precies op dat vlak kunnen de gewezen parlementsleden een nuttige inbreng bieden.

Tijdens de beraadslagingen wordt het Hof vaak geconfronteerd met vragen zoals : « gaan we in deze zaak niet te ver ? » of « zijn we hier niet te behoudsgezind of te progressief ? ». De mogelijkheid om die vragen te beantwoorden is afhankelijk van de mate waarin het Grondwettelijk Hof zicht heeft en blijft hebben op datgene wat leeft in de samenleving en op de evoluties die zich voordoen op het gebied van het sociaal-economische, het sociologische, het ethische, enzoverder.

Je ne veux nullement dire par là que les juristes professionnels se trouveraient intrinsèquement dans l'impossibilité de répondre à de telles questions, mais bien que les anciens parlementaires ne peuvent pas être considérés comme moins compétents sur ce point, et même qu'ils sont dans certaines affaires - je tente, en tant qu'ancien parlementaire, de rester très prudent - de temps à autre un tout petit peu plus compétents. Le président émérite Paul Martens pouvait, en sa qualité d'éminent juriste, se permettre d'être moins prudent quand il déclarait dans une interview à *La Libre Belgique* :

« [L]es parlementaires nous apportent une connaissance de la sensibilité des politiques et donc du pays, parce qu'ils sont plus proches du citoyen que des magistrats professionnels qui courent toujours le danger de vivre dans une tour d'ivoire. Ce pragmatisme auquel je tiens tant, ils nous l'apportent. C'est là une cohésion 'juridico-pratique' très importante, *qu'il ne faut pas modifier* ».

Pour les praticiens du droit public qui continuent cependant à douter de la plus-value apportée par les anciens parlementaires à la Cour, je peux souligner, sous la forme d'une *petite histoire*, que les anciens parlementaires ont insisté, selon le président-émérite Michel Melchior, au cours des premiers délibérés de la Cour d'arbitrage de l'époque, pour que les arrêts de la Cour soient lisibles et ne soient pas construits de manière trop complexe. Les constitutionnalistes sceptiques bénéficient en tout cas encore toujours de cet apport des anciens parlementaires.

De kritiek op de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in het Hof is het hevigst op het vlak van het feit dat een juridische vorming niet geldt als benoemingsvereiste. Ofschoon dat punt mijns inziens inderdaad meer in aanmerking komt om te worden bekritiseerd dan het loutere feit dat gewezen parlementsleden deel uitmaken van het Hof, meen ik dat de eventuele nadelen verbonden aan het ontbreken van die benoemingsvereiste dienen te worden genuanceerd omwille van de hiernavolgende redenen. Ten eerste blijkt uit de praktijk dat het parlement doorgaans personen voordraagt die wel een juridische opleiding hebben genoten.

Ten tweede zetelt het Hof in de zaken met zeven rechters, en, voor wat de belangrijke zaken betreft, met twaalf rechters, zodat in elke zaak noodzakelijkerwijze meerdere ervaren juristen deel uitmaken van de zetel van het Hof.

Ten slotte wordt elke rechter bijgestaan door referendarissen, die allen doen blijken van uitstekende juridische kwaliteiten, en die op een belangrijke wijze bijdragen tot de totstandkoming van de arresten van het Hof. Uit de praktijk binnen het Hof meen ik te mogen afleiden dat de eventuele nadelen verbonden aan het ontbreken van een benoemingsvereiste inzake juridische opleiding, op voldoende wijze worden opgevangen door de voormelde elementen.

Soms wordt bij de beoordeling van de aanwezigheid van de gewezen parlementsleden in het Hof de aandacht gevestigd op de beweegredenen van het parlement bij het in het leven roepen van die categorie van rechters. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 juni 1983 kan worden afgeleid dat de belangrijkste zorg van het parlement bij het installeren van het Arbitragehof te maken had met het spookbeeld van « un gouvernement des juges ». Die parlementaire voorbereiding getuigt inderdaad van een zeker wantrouwen van de wetgever ten aanzien van de jurisdictionele functie.

Tijdens die voorbereiding heeft een senator bijvoorbeeld verklaard, en ik citeer letterlijk : « Rechters hebben de neiging om koppig te zijn, ook als ze verkeerd zijn ». Hoewel ik geen enkele wetenschappelijke studie heb gevonden naar de aard van de koppigheid van de rechters, in vergelijking met die van de politici, ben ik, als gewezen parlements lid met een jarenlange ervaring als rechter in het Grondwettelijk Hof, persoonlijk de mening toegedaan dat rechters niet noodzakelijk inherent koppiger zijn dan politici, ... ook al zou ik wel eens verkeerd kunnen zijn.

Uit de loutere omstandigheid dat de oorspronkelijke hoofdreden voor de benoeming van gewezen parlementsleden in het Hof, te maken had met de schrik voor « un gouvernement des juges », en aldus in essentie te maken had met de nogal negatief geladen gemoedstoestanden « wantrouwen » en « schrik », kan volgens mij evenwel op zich niet worden afgeleid dat de gewezen parlementsleden geen meerwaarde kunnen bieden voor het functioneren van het Hof.

L'on peut se demander si les esprits n'ont pas évolué entre-temps ? La crainte d'un « gouvernement des juges » parmi les parlementaires est-elle encore présente dans la même mesure que lors de la création de la Cour d'Arbitrage ?

Même si elle n'a pas complètement disparu, la crainte d'un « gouvernement des juges » parmi les hommes et femmes politiques n'est, à mon avis, plus aussi forte qu'elle a pu l'être lorsque la Cour a été créée. A titre personnel, j'estime que deux éléments y ont contribué :

(1) premièrement, je pense que le travail qu'a entre-temps accompli la Cour constitutionnelle pendant presque 30 ans n'a pas, dans l'ensemble, terni la confiance que les politiques ont placée en elle. Selon moi, cela peut notamment se déduire du fait que le Parlement a étendu sans cesse les compétences de la Cour durant ces 3 décennies;

(2) deuxièmement, je considère que la présence d'anciens parlementaires à la Cour a contribué à tempérer la hantise d'un « gouvernement des juges ».

En daarmee ben ik beland bij het tweede voordeel dat Maartje De Visser verbindt aan de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in een grondwettelijk hof. Zij is van oordeel dat die aanwezigheid de legitimiteit van het Hof ten goede komt en dat die legitimiteit op zijn beurt bijdraagt tot de « effectiviteit » van het grondwettelijk hof als bewaker van de Grondwet in de samenleving.

Ook in die door Maartje De Visser naar voren geschoven meerwaarde kan ik mezelf vinden. Het is mijn inziens niet overdreven te stellen dat de aanwezigheid van de gewezen parlementsleden in het Hof de gestage bevoegdheidsuitbreiding van het Hof mede heeft gefaciliteerd, en aldus heeft bijgedragen tot een steeds ruimer wordende grondwettigheidstoetsing van wetskrachtige normen in België.

Het is tijd om af te ronden.

De rechters-parlementairen maken nu reeds ongeveer dertig jaar deel uit van het Hof. Ik meen, op basis van het ondertussen geleverde werk, te mogen poneren dat hun aanwezigheid in het Hof de grondwettigheidstoetsing van wetskrachtige normen in België noch heeft belemmerd, noch heeft geschaad, en in tegendeel heeft bijgedragen tot een evenwichtige

constitutionele rechtspraak, evenals tot een gestage uitbreiding van de grondwettigheidstoetsing van wetskrachtige normen.

Tot slot nog enige bedenkingen en bedankingen.

Het Grondwettelijk hof maakt deel uit van de Belgische staatsorganisatie, het is dus noodzakelijk om in goede verstandhouding te leven met de publieke instellingen, in de eerste plaats denk ik aan de andere hoogste rechtscolleges, met name het Hof van Cassatie en de Raad van State. Van mijn kant wil ik samen met mijn collega's alles in het werk stellen om de bestaande goede relaties te onderhouden, en waar mogelijk te bevorderen.

Ten slotte wil ik nog een dankwoord uitspreken : in de eerste plaats ten aanzien van voorzitter Jean Spreutels en de andere collega's, voor de constructieve en positieve sfeer waarin onze werkzaamheden plaatsvinden;

Verder wil ik onze medewerkers bedanken voor hun enthousiaste inzet, in het bijzonder bedank ik mijn naaste medewerkers.

And last but not least, bedank ik Carry, mijn vrouw voor haar niet-aflatende steun bij het volgen van de meanders van mijn academisch en professioneel leven!!!

Ik dank U voor de aandacht!

Merci pour l'attention!

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!