



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.093/3
van 19 september 2025

avis 78.093/3
du 19 septembre 2025

over

sur

een voorontwerp van
bijzondere wet 'tot wijziging
van de bijzondere wet van
6 januari 1989 op het
Grondwettelijk Hof'

un avant-projet de loi spéciale
'modifiant la loi spéciale du
6 janvier 1989 sur la Cour
constitutionnelle'

Op 24 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 september 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2025.

*

Le 24 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 16 septembre 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorlegde voorontwerp van bijzondere wet strekt tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ teneinde de benoemingsvoorwaarden en -procedure voor rechters van dat hof te wijzigen.

Zo zou vanaf de volgende zittingsperiode (artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp) enkel de Kamer van volksvertegenwoordigers, en niet langer ook de Senaat, een lijst met twee kandidaten voordragen (artikel 2, 1°). Die voordracht kan enkel geschieden na de betrokken kandidaten te hebben gehoord (artikel 2, 2°).

Voortaan zou ook het ambt van rechter of advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie of van rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in aanmerking worden genomen om te kunnen worden benoemd in de categorie vermeld in artikel 34, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 (de zogenaamde rechters-juristen) (artikel 3, 1°). Wat de categorie vermeld in artikel 34, § 1, 2°, van diezelfde bijzondere wet betreft (de zogenaamde rechters-parlementsleden) wordt de vereiste ervaring verhoogd van vijf naar acht jaar, worden naast de parlementaire mandaten ook de mandaten van minister of staatssecretaris in aanmerking genomen, en wordt de voorwaarde toegevoegd dat zij houder zijn van het diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten (artikel 3, 2°). De Nederlandstalige rechters moeten het bewijs leveren van de kennis van het Frans en de Franstalige rechters moeten het bewijs leveren van de kennis van het Nederlands, overeenkomstig artikel 43*quinquies*, § 1, derde lid, van de wet van 15 juni 1935 ‘op het gebruik der talen in gerechtszaken’ (artikel 3, 3°).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding geregeld van de voormelde wijzigingen (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In het ontworpen artikel 32, eerste lid, derde zin, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 wordt bepaald dat geen voordracht kan geschieden dan na een hoorzitting met de betrokken kandidaten, georganiseerd door de wetgevende vergadering die de voordracht van *de kandidaat* doet.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van bijzondere wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Vermits uit de eerste zin van artikel 32, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 voortvloeit dat de Kamer van volksvertegenwoordigers, of tot de volgende zittingsperiode ook de Senaat, een lijst met *twee kandidaten* voordraagt, schrijve men in de ontworpen derde zin “georganiseerd door de wetgevende vergadering die de voordracht van *de kandidaten* doet”.²

Artikel 3

4.1. Het ontworpen artikel 34, § 1, 1°, e), van de bijzondere wet van 6 januari 1989 (artikel 3, 1°, van het voorontwerp) luidt:

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

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

(...)

e) hetzij van rechter of advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens;”.

4.2. Te dien aanzien moet vooreerst worden opgemerkt dat de inleidende zin van punt 1° (“*in België* ten minste vijf jaar het ambt hebben bekleed”) niet is aangepast aan het ambt van rechter of advocaat-generaal bij het Hof van Justitie of van rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die ambten worden noch letterlijk, noch figuurlijk, in België bekleed. Allicht wordt bedoeld dat het moet gaan om een op voordracht van België benoemde rechter of advocaat-generaal bij het Hof van Justitie of rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Om dit tot uiting te brengen moet de inleidende zin van artikel 34, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 evenwel worden aangepast.

4.3. Vervolgens moet worden vastgesteld dat er een verschil bestaat tussen de Nederlandse tekst van het ontworpen punt e), die luidt “hetzij van rechter of advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie *of* het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”, en de Franse tekst, die luidt “soit de juge ou d’avocat-général à la Cour de justice de l’Union européenne *soit de juge* à la Cour européenne des droits de l’homme”.

Om beide bepalingen met elkaar in overeenstemming te brengen, en in lijn te brengen met de opsomming in de punten a), b) en d), van artikel 34, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989,³ schrijve men in de Nederlandse tekst van het ontworpen punt e) “of van rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens” en in de Franse tekst “ou de juge à la Cour européenne des droits de l’homme”.

5. Luidens het ontworpen artikel 34, § 4, derde zin, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 “moeten de Nederlandstalige rechters het bewijs leveren van de kennis van het Frans

² Er wordt in de ontworpen bepaling terecht gewag gemaakt van “de wetgevende vergadering die de voordracht (...) doet”, omdat deze wijziging vroeger in werking treedt dan artikel 2, 1°, van het voorontwerp, zodat ze ook van toepassing is op de voordrachten die de Senaat nog zou moeten doen voor de inwerkingtreding van dat artikel 2, 1°.

³ In die bepalingen wordt het woord “hetzij” niet herhaald tussen de verschillende vermelde ambten.

en (...) de Franstalige rechters het bewijs leveren van de kennis van het Nederlands, overeenkomstig artikel 43*quinquies*, § 1, derde lid, van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken”.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de “benoemingsvoorwaarden moeten beoordeeld kunnen worden op het moment van kandidaatstelling, zodat enkel kandidaten gehoord worden die ook effectief in aanmerking komen voor de functie van rechter”.⁴ De gemachtigde bevestigde dat dit ook het geval is voor de ontworpen voorwaarde inzake taalkennis.⁵

Artikel 43*quinquies*, § 1, eerste lid, van de wet van 15 juni 1935 bepaalt dat de “kennis van de andere taal dan die waarin de examens van doctor of licentiaat in de rechten werden afgelegd, wordt bewezen door te slagen in een examen, aangepast aan de vereisten van de betrokken functie, al naar gelang deze al dan niet een geschreven actieve taalkennis inhoudt”. Krachtens artikel 8 van het koninklijk besluit van 19 december 2002 ‘tot regeling van de examens waarbij de doctors en licentiaten in de rechten in de gelegenheid worden gesteld te voldoen aan het voorschrift van artikel 43*quinquies* van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken’ worden er, “voor elke landstaal, minstens twee examens per jaar georganiseerd: één in de loop van de maand april en één in de loop van de maand oktober. Indien het noodzakelijk is kan de Minister van Justitie, te allen tijde, een gemotiveerd verzoek om organisatie van taalexamens indienen.”.

Bevraagd over de mogelijkheid om het in artikel 43*quinquies* van de wet van 15 juni 1935 bedoelde examen af te leggen nadat een vacature is bekendgemaakt maar voor het verstrijken van de termijn binnen dewelke de kandidaturen moeten worden ingediend, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het kan vanzelfsprekend niet de bedoeling zijn dat kandidaten worden benadeeld in het behalen van het vereiste attest als gevolg van het beperkte aantal georganiseerde taalexamens. Bij de publicatie van de vacature dient hiermee rekening te worden gehouden, dan wel kan overwogen worden om gebruik te maken van de mogelijkheid waarbij de minister van Justitie verzocht wordt het taalexamen te organiseren.”

Artikel 4

6. Luidens artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp treden de artikelen 2, 2°, en 3 van de aan te nemen bijzondere wet in werking vanaf de eerstvolgende *vervanging* van een rechter en gelden ze enkel voor de rechters die benoemd worden na de inwerkingtreding van deze wet.

⁴ Er wordt aan toegevoegd dat “[a]an de leeftijdsvoorwaarde (...) echter pas [mag] voldaan zijn op de dag van de benoeming”.

⁵ Zij verklaarde dienaangaande: “Het gekozen tijdstip voor het toetsen van de taalkennis is bewust vastgesteld voorafgaand aan de organisatie van eventuele hoorzittingen. Door vooraf duidelijkheid te verkrijgen over de geschiktheid van kandidaten, wordt vermeden dat hoorzittingen plaatsvinden met personen die uiteindelijk niet in aanmerking komen voor benoeming. Bovendien wordt op deze manier de transparantie van het proces versterkt, doordat alle betrokkenen tijdig weten waar ze aan toe zijn. Het voorkomt ook dat het vertrouwen in de procedure wordt ondermijnd door mogelijke terugtrekkingen of uitsluitingen in een later stadium.”

Het woord “vervanging” is evenwel ambigu. Het is niet duidelijk of hiermee wordt bedoeld dat de aan te nemen regeling in werking treedt van zodra een vacature voor het ambt van rechter wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad,⁶ dan wel of ze in werking treedt nadat een rechter is benoemd op grond van de bestaande regeling. Hieromtrent om toelichting gevraagd stelde de gemachtigde voor de ontworpen bepaling te vervangen door de volgende tekst:

“Artikel 2, 2°[,] en artikel 3 treden in werking vanaf de bekendmaking van de eerstvolgende vacature in het Belgisch Staatsblad en gelden enkel voor de rechters die daarna benoemd worden.”

Hiermee kan worden ingestemd, al moet worden opgemerkt dat voor zover de aan te nemen bijzondere wet meer dan tien dagen voor “de eerstvolgende vacature” wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, het niet nodig is de inwerkingtreding van de artikelen 2, 2°, en 3 uitdrukkelijk te regelen⁷ en ermee kan worden volstaan te bepalen dat die artikelen enkel van toepassing zijn op de rechters die na de inwerkingtreding ervan worden benoemd.

*

⁶ Wat impliceert dat de ontworpen benoemingsvoorwaarden van toepassing zullen zijn op het vacante ambt en voor de voordracht voor dat ambt een hoorzitting zal moeten worden georganiseerd.

⁷ Ze zouden dan in werking treden tien dagen na de bekendmaking van de aan te nemen bijzondere wet in het Belgisch Staatsblad, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi spéciale soumis pour avis entend modifier la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle' afin d'adapter les conditions et la procédure de nomination des juges de cette cour.

Ainsi, à partir de la prochaine législature (article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet), seule la Chambre des représentants, et plus le Sénat également, présentera une liste double (article 2, 1^o). Il ne pourra être procédé à cette présentation qu'après l'audition des candidats concernés (article 2, 2^o).

Désormais, la fonction de juge ou d'avocat-général à la Cour de justice de l'Union européenne ou de juge à la Cour européenne des droits de l'homme sera également prise en compte pour pouvoir être nommé dans la catégorie mentionnée à l'article 34, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (les « juges-juristes ») (article 3, 1^o). En ce qui concerne la catégorie mentionnée à l'article 34, § 1, 2^o, de cette même loi spéciale (les « juges-parlementaires »), l'expérience requise sera portée de cinq à huit ans, les mandats de ministre ou de secrétaire d'État seront également pris en considération, outre les mandats parlementaires, et une nouvelle condition imposera qu'ils soient porteurs d'un diplôme de docteur, licencié ou master en droit (article 3, 2^o). Les juges d'expression française devront justifier de la connaissance de la langue néerlandaise et les juges d'expression néerlandaise devront justifier de la connaissance de la langue française conformément à l'article 43^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 'concernant l'emploi des langues en matière judiciaire' (article 3, 3^o).

Enfin, l'avant-projet règle l'entrée en vigueur des modifications précitées (article 4).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. L'article 32, alinéa 1^{er}, troisième phrase, en projet, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose qu'il ne peut être procédé à la présentation qu'après une audition des candidats concernés organisée par l'assemblée législative chargée de la présentation *du candidat*.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi spéciale, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Dès lors qu'il se déduit de la première phrase de l'article 32, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que la Chambre des représentants ou, jusqu'à la prochaine législature, le Sénat également, présente une *liste double*, on écrira dans la troisième phrase en projet « organisée par l'assemblée législative chargée de la présentation *des candidats* »².

Article 3

4.1. L'article 34, § 1^{er}, 1^o, e), en projet, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (article 3, 1^o, de l'avant-projet) s'énonce comme suit :

« Pour pouvoir être nommé juge de la Cour constitutionnelle, le candidat doit être âgé de quarante ans accomplis et satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1^o avoir, en Belgique et pendant au moins cinq ans, occupé la fonction :

(...)

e) soit de juge ou d'avocat-général à la Cour de justice de l'Union européenne soit de juge à la Cour européenne des droits de l'homme ; ».

4.2. À cet égard, on notera tout d'abord que la phrase introductive du 1^o (« avoir, *en Belgique* et pendant au moins cinq ans, occupé la fonction ») n'a pas été adaptée à la fonction de juge ou d'avocat-général à la Cour de justice ou de juge à la Cour européenne des droits de l'homme. Ces fonctions ne sont pas occupées en Belgique, au sens strict ou au sens large. Sans doute faut-il entendre par là qu'il doit s'agir d'un juge ou d'un avocat général à la Cour de justice ou d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme nommé sur présentation de la Belgique. La phrase introductive de l'article 34, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 devra toutefois être adaptée afin d'exprimer cette intention.

4.3. Force est de constater ensuite qu'il y a une discordance entre le texte français du e) en projet, qui s'énonce comme suit : « soit de juge ou d'avocat-général à la Cour de justice de l'Union européenne *soit de juge* à la Cour européenne des droits de l'homme » et le texte néerlandais, qui est rédigé comme suit : « *hetzij van rechter of advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens* ».

Afin d'harmoniser ces deux dispositions et de les conformer à l'énumération figurant aux a), b) et d), de l'article 34, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989³, on écrira « ou de juge à la Cour européenne des droits de l'homme » dans le texte français du e) en projet et « *of van rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens* » dans le texte néerlandais.

5. Aux termes de l'article 34, § 4, troisième phrase, en projet, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, « les juges d'expression française devront justifier de la connaissance de la langue néerlandaise et les juges d'expression néerlandaise devront justifier de la connaissance de la langue

² La disposition en projet mentionne à juste titre « l'assemblée législative chargée de la présentation (...) », dès lors que cette modification entre plus tôt en vigueur que l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, de sorte qu'elle est également applicable aux présentations auxquelles le Sénat devrait encore procéder avant l'entrée en vigueur de cet article 2, 1^o.

³ Dans ces dispositions, le mot « soit » n'est pas répété entre les différentes fonctions mentionnées.

française conformément à l'article 43^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ».

Il est observé dans l'exposé des motifs que les « conditions de nomination doivent pouvoir être évaluées au moment du dépôt de la candidature afin que seuls les candidats qui sont effectivement éligibles au poste de juge soient entendus »⁴. La déléguée a confirmé que tel est également le cas pour la condition en projet concernant la connaissance des langues⁵.

L'article 43^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 juin 1935 dispose que la « connaissance de la langue autre que celle dans laquelle ont été subis les examens du doctorat ou de la licence en droit est vérifiée par un examen adapté aux exigences de la fonction concernée, selon qu'elle implique ou non une connaissance écrite (active) de la langue ». En vertu de l'article 8 de l'arrêté royal du 19 décembre 2002 'organisant les examens permettant aux docteurs et licenciés en droit de satisfaire au prescrit de l'article 43^{quinquies} de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire', « [a]u moins deux examens sont organisés par année, pour chaque langue nationale : un dans le courant du mois d'avril et un dans le courant du mois d'octobre. En cas de nécessité, le Ministre de la Justice peut adresser, en tout temps, une demande motivée d'organisation d'examens linguistiques ».

Interrogée quant à la possibilité de présenter l'examen visé à l'article 43^{quinquies} de la loi du 15 juin 1935 après la publication d'une vacance mais avant l'expiration du délai dans lequel les candidatures doivent être déposées, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« Het kan vanzelfsprekend niet de bedoeling zijn dat kandidaten worden benadeeld in het behalen van het vereiste attest als gevolg van het beperkte aantal georganiseerde taalexamens. Bij de publicatie van de vacature dient hiermee rekening te worden gehouden, dan wel kan overwogen worden om gebruik te maken van de mogelijkheid waarbij de minister van Justitie verzocht wordt het taalexamen te organiseren ».

Article 4

6. Selon l'article 4, alinéa 2, de l'avant-projet, les articles 2, 2°, et 3 de la loi spéciale à adopter entrent en vigueur lors du prochain *remplacement* d'un juge et ne s'appliquent qu'aux juges qui seront nommés après l'entrée en vigueur de cette loi.

Le terme « remplacement » est toutefois ambigu. On n'aperçoit pas clairement si l'on entend par là que le dispositif à adopter entre en vigueur dès qu'une vacance dans la fonction de juge est publiée au Moniteur belge⁶ ou bien s'il entre en vigueur après qu'un juge a été nommé

⁴ Il est ajouté à ce commentaire que « [t]outefois, la condition d'âge ne doit quant à elle être remplie qu'au jour de la nomination ».

⁵ Elle a déclaré à ce sujet : « Het gekozen tijdstip voor het toetsen van de taalkennis is bewust vastgesteld voorafgaand aan de organisatie van eventuele hoorzittingen. Door vooraf duidelijkheid te verkrijgen over de geschiktheid van kandidaten, wordt vermeden dat hoorzittingen plaatsvinden met personen die uiteindelijk niet in aanmerking komen voor benoeming. Bovendien wordt op deze manier de transparantie van het proces versterkt, doordat alle betrokkenen tijdig weten waar ze aan toe zijn. Het voorkomt ook dat het vertrouwen in de procedure wordt ondermijnd door mogelijke terugtrekkingen of uitsluitingen in een later stadium ».

⁶ Ce qui implique que les conditions de nomination en projet seront applicables à la fonction vacante et qu'une audition devra être organisée avant la présentation à cette fonction.

en vertu du dispositif existant. Invitée à fournir des explications à cet égard, la déléguée a proposé de remplacer la disposition en projet par le texte suivant :

« Artikel 2, 2^o[,] en artikel 3 treden in werking vanaf de bekendmaking van de eerstvolgende vacature in het Belgisch Staatsblad en gelden enkel voor de rechters die daarna benoemd worden ».

Cette proposition peut être accueillie, même s'il faut observer que pour autant que la loi spéciale à adopter soit publiée au Moniteur belge plus de dix jours avant « la prochaine vacance » (« de eerstvolgende vacature »), il n'est pas nécessaire de régler expressément l'entrée en vigueur des articles 2, 2^o, et 3 ⁷ et qu'il peut suffire de disposer que ces articles sont uniquement applicables aux juges nommés après leur entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁷ Ils entreraient alors en vigueur dix jours après la publication de la loi spéciale à adopter au Moniteur belge, conformément à l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.