

**Toespraak van André ALEN ter gelegenheid van zijn installatie tot
Voorzitter van het Grondwettelijk Hof tijdens de plechtige zitting van
dit Hof op woensdag 5 februari 2014**

1. Mijnheer de Voorzitter,

Ik dank u ten eerste voor uw uiterst vriendelijke en al te lovende woorden, alsook voor uw hulp bij mijn inwijding in het voorzitterschap. Ik ben er zeker van dat wij als voorzitters goed zullen samenwerken, zoals dit overigens steeds het geval is geweest in ons Hof.

[Monsieur le Président,

Je vous remercie beaucoup pour ces mots amicaux et trop élogieux, ainsi que pour mon initiation à l'exercice de la présidence. Je suis certain que nous mènerons, en tant que présidents, une collaboration fructueuse, comme c'est d'ailleurs l'habitude au sein de notre Cour.]

Ik dank ook van harte de collega's voor het in mij gestelde vertrouwen. Bij die collega's heet ik de nieuwe rechter, Mevr. Riet LEYSEN, welkom. Bij haar installatie op 19 maart, zal ik de gelegenheid hebben om haar uitvoerig aan U voor te stellen.

2. Beste Collega's,

Hooggeachte aanwezigen, in al uw titels en hoedanigheden,

Dames en Heren, ik dank u voor uw aanwezigheid, die mede getuigt van het respect voor de plaats van het Grondwettelijk Hof in ons federale staatsbestel.

Wegens zitting in het VN-Comité ter uitbanning van rassendiscriminatie te Genève, die aanvankelijk later was gepland, kan mijn voorganger, Marc BOSSUYT, emeritus voorzitter sinds 9 januari, niet aanwezig zijn. Op de academische zitting van 12 december 2013, die ik de eer had te mogen voorzitten en waarop hem een indrukwekkend Liber amicorum is aangeboden, heb ik in mijn slotwoord zijn verdiensten voor ons Hof onderstreept, zoals o.m. het op een verstandige wijze doorvoeren van noodzakelijke besparingen, alsook de zowel kwantitatief als kwalitatief hoogstaande vertegenwoordiging van het Hof in binnen- en buitenland, die aan ons Hof ongetwijfeld een grotere bekendheid heeft gegeven. Ik wens Marc BOSSUYT eveneens uitdrukkelijk te bedanken voor de vlotte en loyale overgang van het voorzitterschap. Je remercie son collègue francophone – présent parmi nous – , le président émérite Roger HENNEUSE, pour son approche du droit axée sur la personne et pour ses qualités humaines. De andere aanwezige erevoorzitters worden verderop nog vermeld, maar ook hen dank ik voor wat

ik inzake management, recht en interpersoonlijke relaties van hen mocht leren.

3. In zijn installatietoespraak als voorzitter zei Marc BOSSUYT op 13 november 2007 dat de installatie van een voorzitter de enige gelegenheid is binnen ons Hof waarop de geïnstalleerde de kans krijgt om zelf ook het woord te voeren.

Dat is juist, en ik wil er ook gretig gebruik van maken. Maar is er dan voor rechters geen enkele spreekvrijheid ?

Vanzelfsprekend "zijn de beraadslagingen van het Hof geheim", zoals artikel 108 van onze organieke wet van 6 januari 1989 expliciet bepaalt. Opdat de arresten van het Hof in de twee grote taalgemeenschappen aanvaardbaar zouden zijn, heeft de wetgever terecht geen concurring of dissenting opinions toegelaten.

Dans l'arrêt WILLE c. Liechtenstein du 28 octobre 1999, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur la liberté d'expression de magistrats. Elle a jugé que, pour autant qu'elle ne contienne pas de commentaire sur une procédure pendante ou imminente, la conférence publique d'un magistrat portant sur certains points de droit constitutionnel a, par leur nature, des implications politiques et qu'à lui seul, cet élément ne pouvait constituer pour lui un motif de s'abstenir de formuler des commentaires.

De lering van dit arrest maakt veel duidelijk : natuurlijk is er een spreekverbod over de beraadslaging en de stemming in een concrete zaak, doch dit belet, zij het met een zekere terughoudendheid, geen algemene beschouwingen over de rechtspraak van het Hof.

Méér nog, mits inachtneming van die beperkingen, ben ik ervan overtuigd dat het belangrijk is, ook voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid van zijn rechtspraak, dat de buitenwereld een beter inzicht krijgt in de denk- en redeneerwijze van ons Hof. Binnen de vaak open rechtsregels dient het Hof immers een beredeneerde keuze te maken tussen te verwezenlijken waarden. W. VAN GERVEN noemt dit "het beleid van de rechter". "Beleid" is natuurlijk niet te begrijpen in de partijpolitieke betekenis van dat woord, maar in de zin van een beredeneerd waardeoordeel.

Opdat de politieke wereld, de publieke opinie en de media beter op de hoogte zouden blijven van zijn rechtspraak, heeft ons Hof recent, naar analogie van de meeste buitenlandse grondwettelijke hoven, besloten om, naast een jaarverslag, persmededelingen, in de vorm van samenvattingen van belangrijke of complexe arresten, op de website van het Hof te plaatsen. Zij zijn opgesteld door de griffier, die verantwoordelijk is voor de persrelaties. Sommige rechtsleer raadt ons Hof aan om ook een Engelstalige samenvatting van zijn belangrijkste arresten te maken, teneinde zwaarder te kunnen doorwegen in de Europese rechtspraak en rechtsleer.

4. Die openheid, zonder zijn onafhankelijkheid in gevaar te brengen, kan enkel bijdragen tot een grotere legitimiteitsaanvaarding van ons Hof.

De legitimiteit van rechterlijke grondwettigheidstoetsing van wetgevende normen is immers een regelmatig weerkerend vraagstuk. Zeer vaak worden hierbij twee vragen gesteld : (i) welke is de legitimiteit van een controle van niet-verkozen magistraten op verkozen wetgevers ?; (ii) *quis custodiet ipsos custodes ?* (of wie bewaakt de bewakers ?).

Contrairement aux Etats-Unis, le Constituant belge a suivi le modèle européen ou kelsénien d'après lequel la justice constitutionnelle est concentrée aux mains d'une juridiction spécialement constituée à cet effet et qui jouit d'un monopole en ce domaine. Selon H. KELSEN, l'institution d'une telle cour constitutionnelle est conforme à la théorie de la séparation des pouvoirs. La juridiction constitutionnelle se situe d'ailleurs en dehors des trois pouvoirs. Son statut constitutionnel est la condition de son indépendance, la plaçant hors d'atteinte des pouvoirs publics qu'elle est chargée de contrôler.

Het antwoord op de tweede vraag, deze van "het laatste woord", ligt derhalve voor de hand : het Grondwettelijk Hof heeft in artikel 142 GW het monopolie gekregen om de grondwettigheid van de wetgeving te beoordelen, en na een arrest dat de wetgever betwist niet wenst te volgen, kan het door ons Hof opgeworpen grondwettigheidsbezwaar enkel via een grondwetswijziging terzijde worden gelegd. Het is immers, via de Grondwet, dat de Natie, overeenkomstig artikel 33 GW, de uitoefening van de machten regelt.

[Het voorgaande neemt nochtans niet weg dat het Hof oog heeft voor "de zorg van de wetgever voor een algeheel compromis", het ook ruimte laat aan de wetgever, door de gevolgen na een vernietiging of na een ongrondwettigheidsverklaring tijdelijk te handhaven, om binnen de bepaalde termijn aan de ongrondwettigheid te verhelpen, en ten slotte het zelfs de wetgever beschermt via een controle op de naleving van het in de Grondwet besloten wettigheidsbeginsel.]

Voor het legitimiteitsvraagstuk heeft de wetgever, in de eerste organieke wet van 1983, vooral oog gehad bij de samenstelling van ons Hof. Zo heeft hij bepaald, enerzijds, dat de helft van de Nederlandstalige rechters en de helft van de Franstalige rechters gewezen parlementsleden moeten zijn, en, anderzijds, dat alle rechters voor het leven door de Koning worden benoemd op voordracht van een wetgevende vergadering, met een tweederden meerderheid. De gewoonte heeft hieraan nog toegevoegd dat, met het oog op een evenwichtige en representatieve samenstelling, bij de voordracht van een nieuwe rechter rekening wordt gehouden met de uitslag van de laatste verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het voorgaande maakt deel uit van de vele evenwichten die sedertdien in de thans bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof voorkomen[, zoals de

taalpariteit, de paritaire samenstelling per taalgroep uit “juristen” en gewezen parlementsleden, twee voorzitters, elk verkozen door hun taalgroep en, met het oog op de eenheid van de rechtspraak, zetelend in alle zaken, met een jaarlijks wisselende voorzitter in functie die bij staking van stemmen de – in communautaire aangelegenheden gelukkig nog nooit gebruikte – beslissende stem heeft, twee verslaggevers van een verschillende taalrol per zaak. Het gaat om een wel doordacht systeem, waaraan de aanwezige Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken Didier REYNERS en ikzelf, onder leiding van de Ministers van Institutionele Hervormingen, de heren Jean GOL en de aanwezige Minister van Staat Jean-Luc DEHAENE, in 1983 actief hebben mogen meewerken. De desbetreffende evenwichten vindt men eveneens terug in de schoot van andere instellingen[, zowel op het federale als op het Brusselse (Hoofdstedelijke) vlak.]

En effet, d'après la Cour européenne des droits de l'homme, le système institutionnel belge est « un ensemble complexe de freins et de contrepoids » [arrêt du 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt, Série A, Vol. 113, § 57]. Het Grondwettelijk Hof weerspiegelt inderdaad de institutionele en politieke verscheidenheid van ons pluriforme samenlevingsmodel.

5. De evenwichten “op taal-, politiek en professioneel vlak” binnen ons Hof vormen bovendien een waarborg van onpartijdigheid [(arrest nr. 157/2009 van 13 oktober 2009, B.6, met verwijzing naar Straatsburgse rechtspraak)]. Ik denk dat zij ook mede het vertrouwen in het Grondwettelijk Hof verklaren.

Dat vertrouwen is er vanzelfsprekend slechts gradueel gekomen, ook dankzij de bedachtzame rechtspraak van het Hof.

Reeds in het Gemeenschaps- of Egmontpact van 1977, aangevuld met het Stuyvenbergakkoord van 1978, werd een “Arbitragehof”[, dat echter geen grondwettelijk hof zou zijn] vooropgesteld dat bevoegd zou zijn voor de bevoegdheidsconflicten tussen wetten, decreten en ordonnanties. Die opdracht werd in 1980 toegewezen aan ons Hof, dat zo de bewaker van het federalisme werd. Die opdracht heeft ons Hof nog steeds en kan overigens na de recente zesde staats Hervorming een heropleving kennen, gelet op de vele complexe bevoegdheidsverdelingen.

Vanaf 1988 krijgt het Hof een tweede – en thans veruit de voornaamste – opdracht, namelijk de bewaking van de mensenrechten. Aan de toetsingsbevoegdheid aan artikel 24 GW lag natuurlijk de communautarisering van het onderwijs ten grondslag. Voor de rechtspraak was de toetsingsbevoegdheid aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie veruit het belangrijkste, vermits tot op de dag van vandaag de artikelen 10 en 11 GW worden ingeroepen in 90 % van de arresten. Die toetsingsbevoegdheid is er nochtans eerder bij politiek toeval gekomen : om het toenmalige probleem van de Voerense burgemeester Happart op te lossen werd even gedacht aan een toetsing van de taalwetgeving aan de bij artikel 30 GW gewaarborgde vrijheid van taalgebruik, doch, mede gelet op de rechtspraak

van de Raad van State, werd de weg van de indirecte toetsing via de artikelen 10 en 11 GW verkozen.

Deze laatste weg heeft meer dan de verwachtingen ingelost. Ons Hof heeft geen discriminerende inbreuk vanwege de wetgevers op rechten en vrijheden ongestraft gelaten, ongeacht de rechtsbron waarin zij zijn gewaarborgd. De bijzondere wet van 9 maart 2003 heeft de rechtstreekse toetsingsbevoegdheid uitgebreid tot de ganse Titel II ("De Belgen en hun rechten") en de artikelen 170, 172 en 191 GW. Die bijzondere wet liet derhalve toe rechtstreeks aan deze grondwetsbepalingen te toetsen in plaats van dit te doen via de artikelen 10 en 11 GW. Zij had vooral een belangrijk nevengevolg, nl. de samenlezing door het Hof van de rechten en vrijheden in Titel II GW met analoge rechten en vrijheden in mensenrechtenverdragen.

6. Die samenlezing lag voor de hand, gelet op het universele karakter van de mensenrechten. Zij heeft ook geleid tot de bijzondere wet van 12 juli 2009, die bij samenloop van in de Grondwet én in verdragen gewaarborgde grondrechten in de eerste plaats het monopolie van het Grondwettelijk Hof voor de grondwettigheidstoetsing van wetgeving heeft willen behouden.

Die regeling [in artikel 26, § 4, van de bijzondere wet] is grotendeels het gevolg geweest van het overleg tussen de aanwezige erevoorzitters van ons Hof, A. ARTS en M. MELCHIOR, en de korpsoversten van het Hof van Cassatie en de Raad van State. Het is mijn vaste overtuiging dat, in het belang van een goede en vlotte rechtsbedeling, dat informeel overleg tussen de drie hoge rechtscolleges dient te worden voortgezet en zelfs te worden geïntensifieerd, een wens die ook voorzitter J. SPREUTELS in zijn installatietoespraak op 26 juni 2013 heeft geuit.

Ook de dialoog met de Luxemburgse en Straatsburgse hoven dient verder te worden gezet. Sommigen verwijten ons Hof nochtans een te grote volgzaamheid. Volgens mij is dit ten onrechte. De twee supranationale hoven laten immers vaak voldoende speelruimte aan de nationale rechtscolleges, inzonderheid de grondwettelijke hoven, zonder vanzelfsprekend de eenheid van interpretatie uit het oog te verliezen. De prejudiciële vragen van ons Hof aan het Hof van Justitie hebben overigens andere Europese grondwettelijke hoven hun koudwatervrees op dat vlak laten overwinnen. *Enfin, dans sa contribution, écrite pour le Liber Amicorum Marc Bossuyt, le président émérite P. MARTENS a démontré de quelle manière la jurisprudence des cours supranationales européennes a libéré le juge des carcans du positivisme.*

7. *Lors de la sixième réforme de l'Etat, le Constituant et le législateur spécial ont confirmé leur confiance en la Cour constitutionnelle en lui attribuant trois nouvelles compétences.*

La première compétence confiée à la Cour à partir du 1^{er} juillet 2014 est le contrôle de la compatibilité des normes législatives avec la loyauté fédérale visée à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution. La Cour a déjà jugé que

« chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile » (arrêt n° 119/2004). Par conséquent, le contrôle direct du respect de la loyauté fédérale ne semble pas opérer de changement. Néanmoins, il appartient à la Cour de juger si la loyauté fédérale a encore d'autres effets positifs. [Dans un avis, le Conseil d'État a considéré, par exemple, l'agrégation des actes juridiques établis par d'autres autorités comme une manifestation positive de la loyauté fédérale que les différentes autorités doivent respecter].

La deuxième compétence conférée à la Cour, également à partir du 1^{er} juillet 2014, constitue une nouveauté, parce qu'il s'agit du contrôle préventif d'une consultation populaire régionale. En effet, une région ne peut pas organiser une consultation populaire tant que la Cour n'a pas statué favorablement sur celle-ci. La demande est introduite par le président du Parlement régional. La Cour statue dans un délai de soixante jours suivant l'introduction de la demande et sans audience publique. Son contrôle a trait au respect des règles répartitrices de compétence et des droits fondamentaux, au respect de l'article 39bis de la Constitution excluant certaines matières, comme les finances et le budget, d'une consultation populaire régionale, et au respect du décret ou de l'ordonnance organique fixant à une majorité spéciale les conditions et modalités d'une consultation populaire régionale.

La troisième nouvelle compétence attribuée à la Cour à partir des élections en 2014 est la compétence de statuer, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation introduits par un candidat élu à la Chambre des représentants contre une sanction infligée à son égard par la Commission de contrôle parlementaire en raison d'une violation de la législation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales. Le recours doit être introduit dans un délai de trente jours suivant la notification de la décision de la Commission de contrôle [infligeant un avertissement, une retenue de l'indemnité parlementaire, la suspension ou la déchéance du mandat]. La Cour statue dans les trois mois de l'introduction du recours en annulation. Il s'agit d'un contrôle de légalité. Le choix pour la Cour constitutionnelle comme juge de ce contentieux électoral s'inspire de la solution retenue dans d'autres pays. Les amendements visant à élargir la compétence de la Cour aux recours introduits contre les décisions de la Chambre concernant la vérification des pouvoirs ont été rejetés. Pourtant, dans l'arrêt Grosaru c. Roumanie du 2 mars 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la pratique d'un recours devant le Parlement, comme juge de sa propre élection, sans aucun recours juridictionnel. Une autre particularité est que la nouvelle compétence ne concerne que les membres de la Chambre des représentants et pas les membres des Parlements régionaux et communautaires.

- 8.** Ten slotte heeft ons Hof zelf vele voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 gedaan teneinde de werking van het Hof te verbeteren, zo onder meer door het mogelijk maken van een elektronische procesvoering. Zij zijn in de vorm van een wetsvoorstel overgemaakt aan de

federale Regering en het federale Parlement. De parlementaire behandeling ervan heeft intussen een aanvang genomen en is al flink gevorderd. Ons Hof verheugt zich hierover, mede omdat de voorstellen een belangrijke besparing meebrengen. Ook de erin voorziene mogelijkheid voor het Hof om af te zien van een terechtzitting, tenzij wanneer een partij verzoekt om te worden gehoord, zou, gelet op de hoofdzakelijk schriftelijke procedure, een vooruitgang inhouden. [De voorstellen houden eveneens nadere preciseringen in i.v.m. o.m. de samenloop van grondrechten ten gevolge van het arrest-*Melki en Abdeli* en i.v.m. het anonimiseren ten gevolge van aanbevelingen van de Privacycommissie, alsook de rechtzetting van bepaalde lacunes of onnauwkeurigheden in de bijzondere wet]. Ons Hof rekent erop dat dit voorstel van bijzondere wet vóór de verkiezingen zal worden aangenomen.

9. Zoals de gewezen Engelse Lord Chief Justice, Tom BINGHAM, in zijn standaardwerk over "The Rule of Law" schreef, vereist deze dat de fundamentele rechten en vrijheden worden beschermd. Dat is en blijft de belangrijkste taak van een grondwettelijk hof, ook het onze.

Le professeur Aharon BARAK, ancien président de la Cour suprême d'Israël, a écrit : « Si la démocratie n'est pas uniquement l'exercice du pouvoir par la majorité, mais protège aussi les droits de l'homme, alors le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois mettant en œuvre la démocratie substantielle, [...], n'est point anti-démocratique ».

De grondwettigheidstoetsing van wetgeving maakt niet alleen deel uit van de democratische rechtsstaat, maar draagt ook bij tot politieke pacificatie. Dat is ook zo voor ons Hof, dat eveneens de behoeder van het Belgische federalisme is.

10. Aharon BARAK schreef eveneens het volgende : « [...] le juge n'a ni épée ni bourse. Tout ce dont il dispose, c'est de la confiance que le public lui accorde ».

Bij de zesde Staatshervorming hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever opnieuw hun vertrouwen in het Grondwettelijk Hof betoond. Zoals in het verleden, komt het voor ons Hof erop aan dit vertrouwen niet te beschamen én verder, in volledige onafhankelijkheid, zijn dubbele rol optimaal trachten te vervullen.

Dat is de voornaamste taak waarvoor ik me, als voorzitter, wil inzetten. Ik ben ervan overtuigd dat ook mijn collega's, onze onontbeerlijke referendarissen, griffiers, vertalers en alle andere medewerkers van ons Hof, hiervoor het beste van zichzelf willen geven.

Met deze boodschap wil ik afsluiten. Ik dank U allen voor Uw aandacht.