



Conseil de l'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes  
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen  
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

---

**ADVIES NR. 59 VAN 13 SEPTEMBER 2002 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN  
VOOR MANNEN EN VROUWEN M.B.T. DE EVENWICHTIGE VERTEGENWOORDIGING  
VAN MANNELIJKE EN VROUWELIJKE RECHTERS IN HET ARBITRAGEHOF, HET  
HOF VAN CASSATIE EN DE RAAD VAN STATE**



**Advies nr. 59 van 13 september 2002 van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen m.b.t. de evenwichtige vertegenwoordiging van mannelijke en vrouwelijke rechters in het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State**

**1. Inleiding**

N.a.v. het regeringsontwerp om een nieuwe bevoegheids- en procedurele regeling voor het arbitragehof uit te werken en aldus wijzigingen aan te brengen aan de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, en tevens een herziening door te voeren van titel 2 van de grondwet, meende de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen er goed aan te doen om op basis van haar mogelijkheid om zelf een advies uit te brengen, terzake te volgen naar voor te schuiven.

**2. Democratie impliceert gelijkheid tussen mannen en vrouwen, wat alleen kan verwezenlijkt worden als vrouwen op alle niveaus deelnemen aan de opzet en uitvoering van beleidsmaatregelen**

België profileert zich als een *democratische* rechtstaat. Dit betekent dat dit kenmerk van democratie moet bestaan in alle instellingen en organen van de Staat, en dus zowel in de wetgevende, de uitvoerende als de rechterlijke macht. De uiting van het democratisch gehalte van de instellingen impliceert niet alleen een evenwichtige samenstelling wat betreft taalgroepen, waarvoor in België trouwens de nodige waarborgen bestaan (zie bijlagen), maar tevens wat betreft geslacht. Een vereiste voor democratie is dan ook de opheffing van discriminatie op grond van geslacht, en een waarborg van de *gelijkheid*, dat toch een integraal onderdeel van de mensenrechten is. Een democratie waarin vrouwen – ongeveer de helft van de bevolking – ondervertegenwoordigd zijn in de politieke, gerechtelijke, economische en sociale besluitvorming kan geen werkelijke democratie zijn. De integratie van het beginsel van “gelijkheid van mannen en vrouwen” in alle beleidsterreinen van het land, kan alleen werkelijkheid worden als vrouwen op *alle niveaus* deelnemen aan de opzet en uitvoering van beleidsmaatregelen. Dit hangt af van de vertegenwoordiging in de besluitvormingsorganen en vereist hun aanwezigheid op verantwoordelijke posten en posities waar de besluitvorming plaatsvindt. De geringe vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsfuncties vormt een verlies voor de hele samenleving en kan verhinderen dat ten volle rekening wordt gehouden met de belangen en behoeften van de hele bevolking. Het hoeft geen betoog dat ook het Arbitragehof, de Raad van State en het Hof van Cassatie belangrijke actoren zijn in de vorming van de besluitvorming en het beleid van België, zowel op een rechtstreekse als een onrechtstreekse manier.

**3. Concrete toepassing wat betreft het Arbitragehof, de Raad van State en het Hof van Cassatie**

In de bijlagen wordt voor alle duidelijkheid meer gedetailleerd en per instelling uiteengezet wanneer het Arbitragehof, de Raad van State en het Hof van Cassatie werden opgericht, wat hun bevoegdheden zijn, wat de kracht en het gezag van hun beslissingen en uitspraken zijn, hoe ze zijn samengesteld en hoe de benoemingen gebeuren.

Op dit ogenblik zetelt er geen enkele vrouw in het Arbitragehof! Dit Hof heeft nochtans zeer belangrijke bevoegdheden, zoals o.a. uitspraak doen omtrent de schending in wetgevende normen van het gelijkheidsbeginsel. Bovendien blijkt in de praktijk dat bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel onrechtstreeks andere bepalingen van de Grondwet en het internationale recht betrokken worden. De uitspraken van het Arbitragehof hebben dan ook een belangrijke impact. Zo heeft een arrest waarbij een wetgevende norm wordt vernietigd, absoluut gezag van gewijsde en (in principe) terugwerkende kracht.

Wat het gelijkheidsbeginsel betreft, betekent dit onder andere dat het Arbitragehof zich kan uitspreken of er al dan niet een schending van het gelijkheidsbeginsel op basis van het geslacht bestaat in een welbepaalde zaak. Zo heeft het Arbitragehof reeds geoordeeld dat er een schending van het gelijkheidsbeginsel op basis van het geslacht bestaat wanneer de vrouwen het pensioen en het

gewaarborgd inkomen vanaf 60 jaar kunnen genieten, terwijl de mannen weliswaar vanaf 60 jaar op pensioen kunnen gaan, maar het gewaarborgd inkomen slechts vanaf 65 jaar kunnen genieten. (Arbitragehof nr. 9/94, 27 januari 1994, noot RENAULD, B., *J.L.M.B.* 1994, 1385) Het is dan ook niet correct dat een rechterlijke instantie met een dergelijke belangrijke impact op het beleid en op de concrete realisatie van de rechtstaat, en dat zich onder andere dient uit te spreken over de conformiteit van wetten met het gelijkheidsbeginsel, uitsluitend mannelijke rechters telt!

Wat het *Hof van Cassatie* betreft (bijlage 1), dient onderlijnd te worden dat het om één van de hoogste rechtscolleges van België gaat. Alhoewel zijn rechterlijke uitspraken niet algemeen bindend zijn, kan niet ontkend worden dat zijn uitspraken een groot moreel gezag genieten. In de praktijk richten de lagere rechters zich ernaar, al was het maar om een verbreking of vernietiging van hun uitspraken te vermijden. Het is dus vanzelfsprekend dat ook binnen een dergelijke belangrijke instelling de aanwezigheid van vrouwelijke rechters moet gewaarborgd worden.

Het beleid van onze rechtstaat wordt tevens mede bepaald door de administratieve overheidsbeslissingen. De *Raad van State* (bijlage 2) heeft o.a. de bevoegdheid om rechtsbescherming te bieden m.b.t. deze administratieve overheidsbeslissingen, zodat deze instelling op die manier mee het beleid van ons land bepaalt. Bovendien speelt de Raad van State een preventieve rol bij de totstandkoming van normatieve regels en levert zij een belangrijke bijdrage tot de kwaliteit van de wetgeving, zodat het nodig is dat ook voor de Raad van State een garantie bestaat op evenwichtige vertegenwoordiging van beide geslachten.

#### 4. Inspiratiebronnen

De oproep om een evenwichtige vertegenwoordiging van de beide geslachten in het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State te garanderen, is absoluut niet als zonderling te beschouwen. Integendeel, reeds op verschillende internationale en nationale niveaus werd de garantie van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen ingebouwd. Dergelijke belangrijke instellingen als het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State kunnen dus niet achterblijven op deze golfbeweging ....

Zo bepaalt artikel 36.8. (a) (iii) van het Statuut van het Internationaal Strafhof: *“The States Parties shall, in the selection of judges, take into account the need, within the membership of the Court, for: ... a fair representation of female and male judges.”*

Vrije vertaling: *“De Staten Partijen zullen bij de verkiezing van de rechters rekening houden met de nood aan een evenwichtige en rechtvaardige vertegenwoordiging van de vrouwelijke en mannelijke rechters als leden van het Hof.”*

Mary Robinson schreef op 15 juni 1998 in het NRC Handelsblad (Nederland) over het Internationaal Strafhof: *“Het statuut moet expliciet de afschuwelijke toename erkennen van misdaden tegen de menselijkheid die met sekse te maken hebben. Er is een schreeuwende behoefte om degenen ter verantwoording te roepen die verantwoordelijk zijn voor een politiek van systematische verkrachting, afgedwongen zwangerschap, seksuele slavernij en andere schendingen van de rechten en de waardigheid van vrouwen en meisjes die in interne en internationale conflicten terechtkomen. Velen beschouwen dit als de sleutel voor de geloofwaardigheid van het hof.”*

Eén van de bevoegdheden van het Strafhof betreft dus misdaden die specifiek gepleegd werden tegen de mensen van het vrouwelijk geslacht. Het Strafhof waakt dus mee over de eerbiediging van de rechten van de vrouwen. Het is dan ook logisch dat de vrouwelijke vertegenwoordiging in het Strafhof gegarandeerd wordt.

Alhoewel de bevoegdheden van het Arbitragehof in België niet dezelfde zijn als de bevoegdheden van het Internationaal Strafhof, kan er niet ontkend worden dat het Arbitragehof, net als het Internationaal Strafhof, zich tevens over de rechten van de vrouw uitsprekt, meerbepaald via het gelijkheidsbeginsel.

In de Belgische wetgeving bestaan er reeds verschillende garanties voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de geslachten, zoals bijvoorbeeld op de kieslijsten en in adviesorganen zoals de Hoge Raad voor Justitie. Zo bepaalt artikel 259 bis 1 §3 van het Gerechtelijk Wetboek dat de groep van niet-magistraten per college binnen de Hoge Raad ten minste vier leden van elk geslacht moet tellen. De Hoge Raad van Justitie is een orgaan dat via haar adviserende functie een invloed kan laten gelden op het beleid van België. Het lijkt dan ook logisch dat binnen de Raad van State, waar de afdeling wetgeving toch ook een adviserende functie met betrekking tot het beleid heeft, de garantie op een evenwichtige vertegenwoordiging van de twee geslachten wordt ingebouwd.

## **5. Besluit**

Een staat die zich als democratie wil profileren dient de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te waarborgen. Dit kan alleen worden gerealiseerd als vrouwen op alle niveaus deelnemen aan het beleid van deze staat. In België wordt het beleid mee bepaald door de uitspraken en adviezen van het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State. Indien men het democratisch gehalte van deze instellingen wenst te behouden, is het dus aangewezen om een evenwichtige vertegenwoordiging van mannelijke en vrouwelijke rechters te garanderen.

## **6. Aanbevelingen**

De Raad van Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen verzoekt dan ook om de nodige wetswijzigingen door te voeren teneinde een evenwichtige samenstelling van het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State te waarborgen.

Daarbij kan natuurlijk een overgangperiode voorzien worden, doch deze mag niet meer dan 5 jaar bedragen en bovendien moet erover gewaakt worden dat bij nieuwe benoemingen van rechters in genoemde rechtscolleges voorrang gegeven wordt aan vrouwelijke kandidaten.

De Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen doet dan ook een oproep aan de bevoegde Minister van Justitie om terzake, samen met de andere beleidsverantwoordelijken, de nodige wetswijzigingen door te voeren en wetgevende initiatieven aan de dag te leggen.

## **BIJLAGE 1: HET ARBITRAGEHOF**

### **1. Oprichting van het Arbitragehof**

Het Arbitragehof dankt zijn ontstaan aan de ontwikkeling van de Belgische eenheidsstaat tot een federale staat. De naam die aan het Hof werd gegeven, zegt reeds veel over de (oorspronkelijk enige) opdracht die hem werd toegewezen, namelijk het toezien op de naleving van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. De oprichting van het Arbitragehof werd in 1980 in de Grondwet ingeschreven. Volgens artikel 142 van de Grondwet bestaat er voor geheel België één Arbitragehof, waarvan de samenstelling en de werking door de wet worden bepaald, meerbepaald door de bijzondere wet van 6 januari 1989 dat de inrichting, de bevoegdheid, de werking, de rechtspleging en de gevolgen van de arresten regelt.

### **2. De bevoegdheid**

De bevoegdheid van het Arbitragehof wordt op drie wijzen beperkt:

1° door de beperking van de normen waarop het Arbitragehof toezicht kan uitoefenen;

2° door de beperking van de normen waaraan het Arbitragehof mag toetsen;

3° door de beperking van de wijze waarop een zaak bij het Arbitragehof kan worden aanhangig gemaakt.

#### **1° de normen waarop het Arbitragehof toezicht uitoefent**

Het Arbitragehof kan alleen toezicht uitoefenen op wetgevende normen: bijzondere meerderheidswetten, gewone wetten, decreten en ordonnanties. Wetgevende normen, waardoor een internationaal verdrag instemming verkrijgt en houdende goedkeuring van een samenwerkingsakkoord, vallen eveneens onder de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof. In beide gevallen betreft het Arbitragehof de inhoud van het verdrag of van het akkoord bij zijn onderzoek. De grondwetsbepalingen zelf vallen buiten de toetsing van het Arbitragehof. Ook administratieve besluiten en verordeningen ontsnappen aan de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof.

#### **2° de normen waaraan het Arbitragehof toetst**

Het Arbitragehof is bevoegd om uitspraak te doen omtrent de schending door een wet, een decreet of een ordonnantie van de regels die door of krachtens de grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. De eerste en oorspronkelijke rol van het Arbitragehof, die ook gedeeltelijk zijn naam verklaart, licht in het toezicht op de naleving van de bevoegdheidsverdelende regels. In ons systeem van exclusieve bevoegdheden, waarin telkens één wetgever, zowel razione materiae als razione loci, bevoegd kan zijn, is dit toezicht van het grootste belang.

Tengevolge van de grondwetsherziening van 1988, is het Arbitragehof ook bevoegd om uitspraak te doen omtrent de schending door een wet, een decreet of een ordonnantie van drie door de Grondwet gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden, met name het gelijkheidsbeginsel (artikel 10 G.W.), het verbod van discriminatie (artikel 11 G.W.), en het recht op en de vrijheid van onderwijs (artikel 24 G.W.). Bij dezelfde grondwetsherziening is het aan de bijzonder wetgever overgelaten aan het Arbitragehof de bevoegdheid te verlenen om te toetsen aan andere artikelen van de Grondwet. Van die mogelijkheid is thans nog geen gebruik gemaakt. Uit de rechtspraak van het Hof vanaf 1990 blijkt evenwel dat het bij de uitoefening van zijn taak en vooral bij de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod onrechtstreeks andere bepalingen van de Grondwet en van internationaal recht betreft.

In zijn rechtspraak omschrijft het Arbitragehof (nr. 1/94, 13 januari 1994) het gelijkheidsbeginsel als volgt: *“de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregelen en met de aard van de ter zake geldende beginselen: het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.”*

### **3° de wijze waarop een zaak bij het Arbitragehof kan worden aanhangig gemaakt.**

Een zaak kan op twee manieren bij het Arbitragehof aanhangig worden gemaakt: via beroepen tot vernietiging (artikelen 1 tot 25 van de bijzondere wet van 6 januari 1989) en via prejudiciële vragen (artikelen 26 tot 30 van dezelfde wet).

## **3. De gevolgen van de arresten van het Arbitragehof**

### **3.1. De gevolgen van een arrest gewezen op een beroep tot vernietiging**

Wanneer het Arbitragehof het beroep tot vernietiging verwerpt, is dit arrest bindend voor de rechtscolleges wat de door het arrest beslechte rechtspunten betreft (artikel 9§2), zodat de rechtscolleges (het Hof van Cassatie en de Raad van State uitgezonderd), omtrent hetzelfde onderwerp geen prejudiciële vraag meer hoeven te stellen, al kunnen zij dit wel doen om de interpretatie van het Arbitragehof opnieuw in vraag te stellen.

Wanneer het Arbitragehof een wetgevende norm vernietigt, heeft dit arrest een absoluut gezag van gewijsde vanaf zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 9 §1). Een vernietigingsarrest heeft ook terugwerkende kracht, behalve indien het Arbitragehof daar uitdrukkelijk anders over zou beslissen. Wanneer het Arbitragehof zulks niet doet, worden de administratieve besluiten en verordeningen en de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen, die op de vernietigde norm zijn gesteund, weliswaar behouden, maar kunnen zij uit de rechtsorde worden verwijderd, hetzij door een heropening van de beroepstermijn ten belope van zes maanden na de bekendmaking van het arrest in het Belgisch Staatsblad voor de administratieve overheidsakten, hetzij door een binnen dezelfde termijn in te stellen vordering tot intrekking van de rechterlijke beslissingen voor de rechter die de rechterlijke beslissing heeft afgewezen.

### **3.2. De gevolgen van een arrest gewezen op een prejudiciële vraag**

Het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, evenals elk ander rechtscollege dat in dezelfde zaak uitspraak doet, moeten zich voegen naar het arrest van het Arbitragehof (artikel 28). De lagere rechtscolleges, die in een andere maar een analoge zaak omtrent hetzelfde onderwerp geadieerd zijn, en alle, zelfs de hogere rechtscolleges, die in dezelfde zaak uitspraak doen, dienen zich niet meer opnieuw tot het Arbitragehof te wenden, tenzij zij vanzelfsprekend de interpretatie van het Arbitragehof in vraag wensen te stellen. Wanneer het Arbitragehof, in antwoord op een prejudiciële vraag tot de schending van de bevoegdheidsverdelende regels of van de artikelen 10, 11 of 24 van de Grondwet besluit, begint een nieuwe termijn van zes maanden te lopen waarbinnen de Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof kunnen instellen (artikel 4, 2°).

#### **4. Samenstelling van het Arbitragehof en benoeming van de rechters van het Arbitragehof**

De twaalf rechters van het Arbitragehof worden door de Koning benoemd uit een dubbeltal beurtelings voorgedragen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Om een weerspiegeling van de belangrijkste politieke stromingen te waarborgen, moet dit dubbeltal worden aangenomen met een meerderheid van twee derden der stemmen van de aanwezige leden (artikel 32).

Uit de door artikel 34 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereiste bekwaamheidsvoorwaarden blijkt de tweedelige samenstelling van het Arbitragehof.

Het Arbitragehof bestaat uit zes Nederlandstalige en zes Franstalige rechters (artikel 31). Per taalgroep bestaat de ene helft uit (drie) “juristen”, namelijk personen die gedurende minstens vijf jaar universiteitsprofessor in de rechten bij een Belgische universiteit, magistraat bij het Hof van Cassatie of de Raad van State, of referendaris bij het Arbitragehof geweest zijn. De andere helft bestaat uit “politici”, gewezen leden van de Wetgevende Kamers of van een Gemeenschaps- of Gewestraad die in die hoedanigheid een ervaring van ten minste vijf jaar hebben, en die niet noodzakelijk een juridische opleiding moeten hebben genoten. Deze laatste categorie laat zich verklaren door de vrees voor een “gouvernement des juges”.

Alle rechters moeten ten volle veertig jaar oud zijn, en ze kunnen hun ambt uitoefenen tot de leeftijd van zeventig jaar.

Elke taalgroep verkiest zijn voorzitter (artikel 33). Het Hof wordt om beurten door elke voorzitter voorgezeten voor een termijn van één jaar (artikel 54).

Het Arbitragehof wordt bijgestaan door ten hoogste veertien referendarissen en door twee griffiers.



## **BIJLAGE 2: HET HOF VAN CASSATIE**

### **1. De oprichting van het Hof van Cassatie**

Op 20 april 1791 werd in Frankrijk een Hof van Cassatie geïnstalleerd. Het Nationaal congres, de eerste grondwetgever van het nieuwe koninkrijk België, had geen enkele moeite met een terugkeer naar de Franse regelgeving inzake het Hof van Cassatie. Deze instelling kreeg zelfs een grondwettelijk statuut (art. 95 G.W. van 7 februari 1831) dat ook vandaag nog bestaat (art. 147 Gecoördineerde G.W. van 17 februari 1994). Het Belgische Hof van Cassatie werd plechtig geïnstalleerd op 15 oktober 1832.

### **2. De algemene bevoegdheid: het verzekeren van de eenheid van de rechtspraak**

Het Hof van Cassatie, dat bevoegd is voor geheel België, werd opgericht om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren. Om een te grote machtsconcentratie te vermijden werd de bevoegdheid van het Hof van Cassatie beperkt: het mag niet in de beoordeling van de zaken zelf treden (artikel 147 G.W.), hetgeen inhoudt dat het Hof niet in feite, maar alleen in rechte oordeelt, én zelf geen uitspraak ten gronde doet.

Bij het Hof van Cassatie kunnen de in laatste aanleg gewezen vonnissen en arresten slechts worden aangevochten "*wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen*" (artikel 608 Ger.W.). Hoewel de cassatiegronden limitatief zijn opgesomd, mogen ze niet al te beperkend worden geïnterpreteerd. Vooreerst zijn de cassatieberoepen wegens schending van een wet in materiële zin, dus van elke algemene rechtsregel, ontvankelijk, maar het Hof van Cassatie stelt zich toch eerder terughoudend op in de aanvaarding van de algemene rechtsbeginselen.

De feitenkwesties worden door het Hof van Cassatie onaangeroerd gelaten, tenzij om de juridische kwalificatie van de door de rechter ten gronde vastgestelde feiten en de besluiten die deze hieruit in rechte afleidt, op hun juistheid te controleren.

### **3. Het gezag van cassatiearresten**

Wanneer het Hof van Cassatie één van de voormelde rechtsschendingen vaststelt, verbreekt het de bestreden rechterlijke beslissing en verwijst het de zaak voor een nieuwe beoordeling ten gronde naar een andere rechtsinstantie van gelijke rang en hoedanigheid als diegene die de verbroken beslissing heeft gewezen. Deze rechtsinstantie is niet gebonden door het arrest van het Hof van Cassatie en behoudt derhalve volledig haar beslissingsvrijheid. Wanneer zij het cassatiearrest volgt, is tegen haar beslissing geen voorziening in cassatie meer toegelaten. In de zeldzame gevallen waarin zij het cassatie-arrest niet volgt, is het mogelijk dat het hof van Cassatie, zetelend in verenigde kamers, op een nieuwe voorziening in cassatie de beslissing opnieuw om dezelfde reden verbreekt. In dat geval is de beslissing van het Hof van Cassatie over het rechtspunt dat tot twee verbrekingen aanleiding heeft gegeven, bindend voor het rechtscollege waarnaar de zaak wordt verwezen (artikelen 1110, 1119 en 1120 Ger.W. en artikelen 427 e.v. Sv.).

Artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek verbiedt de rechters om in de zaken die aan hun oordeel onderworpen zijn, uitspraak te doen bij wege van algemene en als regel geldende beschikking. Bijgevolg zijn rechterlijke uitspraken niet bindend voor toekomstige betwistingen tussen andere partijen of tussen dezelfde partijen over andere zaken. De artikelen 84 en 133 van de Grondwet beschouwen de authentieke uitlegging van de wetgeving als het prerogatief van de wetgever. Dit neemt niet weg dat de uitspraken van de hogere rechtscolleges een groot moreel gezag genieten. In de praktijk richten de lagere rechters zich ernaar, al was het maar om een verbreking of vernietiging van

hun uitspraken te vermijden. Wegens het ontbreken van een systeem van bindende precedents, zijn ook de hogere rechtscolleges niet gebonden door hun vroegere beslissingen. Omwille van de rechtszekerheid zijn de hogere rechtscolleges echter in de praktijk zeer terughoudend om op eigen rechtspraak terug te komen.

#### **4. Specifieke bevoegdheden**

Naast zijn algemene rol als behoeder van de eenheid van de rechtspraak, heeft het Hof van Cassatie ook een aantal specifieke bevoegdheden. Zo is het Hof van Cassatie bevoegd om uitspraak te doen over de zgn. conflicten van attributie (artikel 158 G.W.) en voor de berechting van leden van de federale Regering (artikel 103 G.W.) en van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen (artikel 125 G.W.). Ook neemt het Hof van Cassatie kennis van de voorzieningen tegen de arresten van het Rekenhof. Het cassatieberoep tegen de beslissingen van administratieve rechtscolleges dient in de algemene regel te worden ingesteld bij de Raad van State, tenzij wanneer de wetgever deze bevoegdheid uitdrukkelijk heeft toegekend aan het Hof van Cassatie. De arresten van de Raad van State zelf kan het Hof van Cassatie alleen dan verbreken, wanneer de Raad van State een inbreuk heeft gepleegd op de bevoegdheid van de gewone rechter.

#### **5. Samenstelling van het Hof van Cassatie en benoeming van de raadsheren van het Hof van Cassatie**

Het Hof van Cassatie is samengesteld uit een eerste voorzitter, een voorzitter, en vierentwintig raadsheren. Er zijn drie kamers: de eerste kamer voor burgerlijke en handelszaken, de tweede voor strafzaken en de derde voor arbeidszaken.

Elke kamer is op haar beurt nog opgesplitst in twee afdelingen: een Nederlandstalige en een Franstalige.

Bij het Hof van Cassatie is er een Parket-generaal, dat het Hof van Cassatie adviseert bij de uitoefening van haar taken.

De benoeming van de raadsheren van het Hof van Cassatie gebeurt door de Koning. Deze benoemingsvrijheid wordt wel beperkt door het systeem van de voordrachten.

Het systeem van benoeming door de Koning leidde tot een politisering van de magistratuur, die traditioneel gerechtvaardigd werd met het argument dat de rechterlijke macht een afspiegeling moet zijn voor de pluralistische samenleving in haar geheel. Daar tegenover werd terecht gewaarschuwd voor het gevaar van de politieke beïnvloeding van de rechters. Bovendien kan een ver doorgedreven politisering de kwaliteit van de magistratuur in het gedrang brengen. Om aan deze kritieken tegemoet te komen werd door de wet van 18 juli 1991 een eerste stap inzake de depolitisering van de magistratuur gezet. Volgens deze wet moeten jonge kandidaten, die tenminste één jaar ervaring aan de balie hebben, eerst een vergelijkend examen afleggen en vervolgens een gerechtelijke stage van drie jaar volgen, alvorens ze tot magistraat kunnen worden benoemd. De kandidaten met een ruime juridische beroepservaring moeten slagen voor een examen inzake beroepsbekwaamheid om door de Koning te kunnen worden benoemd.

Zoals hierboven reeds kort aangestipt, wordt voor de raadsheren in het Hof van Cassatie de benoemingsvrijheid van de Koning beperkt door het systeem van de voordrachten. De voordrachten voor de raadsheren in het Hof van Cassatie gebeuren enerzijds beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat en anderzijds door het Hof van Cassatie zelf. In beide gevallen mogen de op één lijst voorgedragen kandidaten ook op de andere worden voorgedragen. Als bijkomende waarborg voor een behoorlijke benoemingsprocedure, bepaalt artikel 151 van de Grondwet dat alle voordrachten tenminste vijftien dagen vóór de benoeming openbaar moeten worden gemaakt. De bedoeling van het systeem van dubbele voordrachten is om zowel het gevaar van het

nepotisme, dat verbonden zou kunnen zijn aan de loutere coöptatie, als het gevaar voor de kwaliteit van de magistratuur ten gevolge van een te ver doorgedreven politisering te vermijden.

De leden van het Hof van Cassatie kiezen uit hun midden hun voorzitters en ondervoorzitters.

## **BIJLAGE 3: DE RAAD VAN STATE**

### **1. De oprichting**

Tot het begin van de twintigste eeuw ontbrak zo goed als elke rechtsbescherming tegen talrijke administratieve overheidsbeslissingen. Dit gebrek aan rechtsbescherming gaf aanleiding tot voorstellen om een Raad van State op te richten. Het initiatief om een Raad van State in te stellen verwierf de steun van Koning Albert I, die de regering op 3 januari 1934 schriftelijk aanspoorde om het administratief contentieux te hervormen. Bovendien hadden meerdere voorstellen en initiatieven gedurende de negentiende en de twintigste eeuw gewezen op het nut om een raadgevend orgaan op te richten dat de kwaliteit van de wetgeving kon verbeteren.

De Raad van State is uiteindelijk bij wet van 23 december 1946 opgericht. Op 9 oktober 1948 had de plechtige installatie plaats ter uitvoering van het besluit van de Prins Regent van 21 augustus van hetzelfde jaar.

Pas in 1993 werd de Raad van State ingeschreven in artikel 160 van de Grondwet dat bepaalt dat er voor heel België één Raad van State bestaat waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en werking door de wet worden bepaald. De organieke wetten op de Raad van state gecoördineerd bij K.B. van 12 januari 1973 regelen thans de organisatie en werking van de Raad van State.

De belangrijkste bevoegdheden van de Raad van State zijn het schorsen van de tenuitvoerlegging en het vernietigen van administratieve handelingen (individuele rechtshandelingen en reglementen) die strijdig zijn met de geldende rechtsregels.

De bescherming tegen administratieve willekeur is echter niet de enige opdracht van de Raad. Hij vervult tevens de taak van adviesorgaan op wetgevend en reglementair gebied.

Deze twee categorieën van bevoegdheden worden tevens weerspiegeld in de structuur van de Raad van State. De instelling bestaat uit twee afdelingen: de afdeling administratie met een rechtsprekende taak, en de afdeling wetgeving met een adviserende taak.

### **2. De afdeling wetgeving van de Raad van State**

#### **2.1. De adviesverplichting**

##### **2.1.1. De rechtsnormen waarop de adviesverplichting van toepassing is**

Een *voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat bindende bepalingen met een algemene draagwijdte bevat*, moet verplicht voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd door de bevoegde minister. Alleen de voorontwerpen van wetgevende normen, die geen algemene rechtsregels bevatten, ontsnappen volledig aan de adviesverplichting. (artikel 3 §1 W. R.v.St.) Naast deze absolute uitzondering, is voor voorontwerpen van wetgevende normen de adviesverplichting nog afgezwakt wanneer de met bijzondere redenen omklede hoogdringendheid wordt ingeroepen. Het advies is weliswaar vereist, maar wordt beperkt tot enerzijds de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelgebieden, en anderzijds de bevoegdheidsverdeling tussen de Wetgevende kamers onderling.

De tweede categorie van rechtsnormen, die aan het verplicht advies van de afdeling wetgeving zijn onderworpen, zijn de *ontwerpen van reglementaire besluiten*, die uitgaan van de uitvoerende organen van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Voor de besluiten die geen reglementair karakter hebben, is geen voorafgaand advies vereist. Dit is evenmin het geval wanneer in de aanhef van het besluit de met bijzondere redenen omklede hoogdringendheid wordt ingeroepen.

### 2.1.2. De rol van de afdeling wetgeving

De afdeling wetgeving draagt als adviesorgaan bij tot de *kwaliteit* van het wetgevingswerk. De wetgeving en reglementering wordt steeds ingewikkelder, nu meer en meer materies het voorwerp van een normatieve regeling zijn en deze regelingen steeds vaker worden gewijzigd. Een belangrijke taak van de afdeling wetgeving ligt dan ook in het onderzoek naar de technische kwaliteit van de ontworpen bepalingen. In haar niet-bindend advies wordt ook de eenvormigheid onderzocht van de Nederlandse en de Franse tekst, wanneer die dezelfde rechtskracht hebben. Ook wordt gestreefd naar een éénvormige terminologie, een logische ordening en naar de interne en externe samenhang van de wettelijke en reglementaire bepalingen.

De afdeling wetgeving vervult eveneens een belangrijke *preventieve rol* bij de totstandkoming van normatieve regelen. Het advies onderzoekt of de ontworpen bepalingen de hogere rechtsnormen eerbiedigen en desgevallend een rechtsgeldige grondslag in de Grondwet of de wetgeving hebben. Het advies onderzoekt ook de bevoegdheid van de initiatiefnemende overheid in het licht van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en tevens tussen de Wetgevend Kamers onderling.

### 2.2. **De sanctie op de niet-naleving van de adviesverplichting**

Op de niet-naleving van de adviesverplichting voor een voorontwerp van wetgevende norm bestaat *geen* sanctie. De ter zake voorgeschreven adviesverplichting wordt overigens steeds nageleefd.

Indien de adviesverplichting voor een ontwerp van reglementair besluit niet wordt nageleefd, heeft dit de *onwettigheid* van het besluit tot gevolg. Derhalve kan artikel 159 van de Grondwet worden toegepast, volgens welk de rechtscollages, desnoods ambtshalve, het reglement moeten weigeren toe te passen, of kan de afdeling administratie van de Raad van State worden verzocht het reglement te vernietigen, op grond van het feit dat een substantieel vormvereiste van openbare orde niet werd nageleefd. Dezelfde sancties zijn van toepassing wanneer de uitvoerende macht zonder gepaste motivering de hoogdringendheid heeft ingeroepen.

### 2.3. **Het gezag van de adviezen**

Hoewel de adviezen van de Raad van State juridisch niet-bindend zijn, is het toch moeilijk om een advies, dat wijst op een ongrondwettigheid of een manifeste onwettigheid, louter te negeren.

### 2.4. **De samenstelling van de afdeling wetgeving**

De afdeling wetgeving bestaat uit twaalf staatsraden en tien assessoren, verdeeld over vier kamers (twee Nederlandstalige en twee Franstalige), in die zin dat elke kamer uit drie staatsraden en twee assessoren bestaat.

Eén van de drie staatsraden heeft de hoedanigheid van kamervoorzitter, met dien verstande dat één van de kamers wordt voorgezeten door de Eerste Voorzitter of de Voorzitter van de Raad van State, die het bewijs levert van de kennis van het Nederlands en het Frans. Daarnaast dienen ook drie van de overige staatsraden die in de afdeling wetgeving zitting hebben dat bewijs te leveren. Op die manier wordt het mogelijk de kamers zo samen te stellen dat telkens ten minste één lid ervan het voornoemde bewijs van talenkennis kan voorleggen.

Benevens uit de staatsraden, bestaat de afdeling wetgeving nog uit ten hoogste tien assessoren of bijzitters. Vijf onder hen zullen voor de Nederlandstalige kamers worden aangewezen, en de andere helft voor de Franstalige. Het betreft personen die omwille van hun bijzondere juridische deskundigheid aan de afdeling wetgeving zijn toegevoegd om deze in haar werkzaamheden bij te staan. De assessoren zijn uitsluitend aan de afdeling wetgeving toegevoegd en zijn derhalve niet betrokken bij de rechtsprekende taak van de afdeling administratie.

De afdeling wetgeving wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door het auditoraat en het coördinatiebureau.

Waar het eerste orgaan instaat voor het voorafgaand inhoudelijk-juridisch onderzoek van de ontwerpen van normatieve teksten die voor advies aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, bestaat de voornaamste taak van het coördinatiebureau erin om ten behoeve van de afdeling wetgeving nota's op te stellen m.b.t. de voor advies voorgelegde ontwerp teksten, waarin de op het ogenblik van de adviesaanvraag geldende wets- en verordeningsbepalingen die op de voor advies toegezonden tekst betrekking hebben, worden weergegeven en waarin wetgevingstechnische opmerkingen worden geformuleerd.

### **3. De afdeling administratie van de Raad van State**

#### **3.1. Het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State**

Het beroep tot nietigverklaring staat open tegen alle éézijdige en uitvoerbare rechtshandelingen (besluiten en verordeningen) van alle Belgische administratieve overheden.

#### **3.2. De gevolgen van de vernietiging**

De vernietigingsarresten van de Raad van State gelden *erga omnes*. De administratieve overheid mag vanzelfsprekend de vernietigde akte niet opnieuw stellen. Anders miskent zij het gezag van gewijsde, waarvan de schending ambtshalve door de rechter moet worden opgeworpen. Het vernietigingsarrest is eveneens bindend voor de gewone rechter, die verplicht is schadevergoeding toe te kennen zo dit voor hem wordt gevorderd en komt vast te staan dat er een causaal verband bestaat tussen de geleden schade en de door de Raad van State gesanctioneerde onwettigheid, die immers als een fout wordt beschouwd. Het vernietigingsarrest is ook bindend voor de wetgevende organen.

De vernietigingsarresten hebben *terugwerkende kracht*. Zij gelden *ex tunc*: de vernietigende bestuurshandeling wordt geacht nooit bestaan te hebben en de zaken worden teruggebracht in de toestand waarin men zich bevond vooraleer de vernietigende akte werd genomen.

De arresten van de Raad van State zijn *eindarresten*, die in beginsel niet met een cassatieberoep kunnen worden bestreden. Alleen de arresten waarbij de Raad van State zich ten opzichte van de gewone rechter ten onrechte bevoegd of onbevoegd heeft verklaard, kunnen met een cassatieberoep worden bestreden.

#### **3.3. De samenstelling van de afdeling administratie**

De afdeling administratie is ingedeeld in elf kamers, vijf Nederlandstalige kamers, vijf Franstalige kamers en één tweetalige kamer, elk samengesteld uit drie leden. De Nederlandse respectievelijk de Franse kamers, samengesteld uit leden die bewijzen het Nederlands respectievelijk het Frans machtig te zijn, nemen kennis van alle zaken die in het Nederlands respectievelijk het Frans moeten worden behandeld. De tweetalige kamer, samengesteld uit leden die bewijzen het Nederlands en het Frans machtig te zijn, neemt kennis van de zaken die de artikelen 52 en 61 haar speciaal opdragen.

### **4. De benoeming van de leden van de Raad van State, zowel de staatsraden van de afdeling wetgeving, als de leden van de afdeling administratie**

De Raad van State is naast het auditoraat, het coördinatiebureau en de griffie, samengesteld uit tweeënveertig leden, zijnde een eerste voorzitter, een voorzitter, twaalf kamervoorzitters en achtentwintig staatsraden.

De Raad van State draagt drie kandidaten voor, die vermeld worden op een uitdrukkelijk gemotiveerde lijst. De voordracht alsook alle kandidaturen en hun beoordeling hiervan, worden door de Raad van State tegelijkertijd meegedeeld aan de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat, en aan de minister die bevoegd is voor de Binnenlandse Zaken. Zij kunnen in bepaalde omstandigheden de voordracht weigeren. Indien dit gebeurt, moet er een nieuwe voordracht door de Raad van State gebeuren. Indien er geen eenparigheid van stemmen is bij een eerste of bij een nieuwe voordracht naar aanleiding van een weigering, kunnen de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat beurtelings, hetzij de door de Raad van State voorgedragen lijst bevestigen, hetzij een tweede lijst met drie namen die uitdrukkelijk wordt gemotiveerd, voordragen. Indien de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat een tweede lijst met drie namen voordraagt, kan de staatsraad enkel worden benoemd uit de personen die voorkomen op één van de twee voorgedragen lijsten. De leden worden door de Koning benoemd uit (de) lijst(en).

Niemand kan tot lid worden benoemd tenzij hij volle zevenendertig jaar oud en doctor of licentiaat in de rechten is, een nuttige juridische beroepservaring van ten minste tien jaar kan doen gelden en aan één van de vijf in artikel 70 §2 W. R.v.St. opgesomde voorwaarden voldoet. Uiteraard wordt er tevens naar de talenkennis gekeken, wat weerspiegeld wordt in de samenstelling van de afdeling wetgeving, evenals van de afdeling administratie, zoals hierboven reeds toegelicht.

De leden worden, voor tenminste de helft van hun aantal, benoemd uit de leden van het auditoraat en van het coördinatiebureau.

De Raad van State kiest uit zijn leden, zijn eerste voorzitter en zijn kamervoorzitters.