



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 155/2024
van 19 december 2024
Rolnummers : 8052 en 8061**

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 13 van de wet van 26 december 2022 « houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II », ingesteld door de vzw « Union Professionnelle de la Magistrature » en anderen en door de vzw « Association syndicale des magistrats ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 30 juni 2023 en 10 juli 2023 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 4 en 11 juli 2023, zijn beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 13 van de wet van 26 december 2022 « houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 2023) ingesteld door de vzw « Union Professionnelle de la Magistrature », Vincent Macq en Sarah Coisne, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Xavier Close, advocaat bij de balie Luik-Hoei, en door de vzw « Association syndicale des magistrats », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jacques Englebert, advocaat bij de balie te Namen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8052 en 8061 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Evrard de Lophem, mr. Sébastien Depré, mr. Germain Haumont en mr. Megi Bakiasi, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen in de zaak nr. 8052, bijgestaan

en vertegenwoordigd door mr. Elisabeth Kiehl, advocate bij de balie Luik-Hoei, hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 september 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen in de zaak nr. 8052 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 9 oktober 2024 de dag van de terechtzitting bepaald op 6 november 2024.

Op de openbare terechtzitting van 6 november 2024 :

- zijn verschenen :

. mr. Elisabeth Kiehl, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 8052;

. mr. Evrard de Lophem en mr. Germain Haumont, tevens *loco* mr. Sébastien Depré en mr. Megi Bakiasi, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het standpunt van de verzoekende partijen

Wat betreft de zaak nr. 8052

A.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8052 zijn van mening dat zij doen blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van artikel 13 van de wet van 26 december 2022 « houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II » (hierna : de wet van 26 december 2022), in zoverre die bepaling een paragraaf 1/1 invoegt in artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek. De eerste verzoekende partij is de vzw « Union Professionnelle de la Magistrature ». Zij preciseert dat zij, gelet op haar maatschappelijk doel, doet blijken van een belang om een wetbepaling betreffende de wettigheid van de rechterlijke organisatie en de menselijke middelen die worden ingezet voor de werking van de verschillende entiteiten van die organisatie, te betwisten. De twee andere verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, zijn respectievelijk rechter bij de Rechtbank van

eerste aanleg Luxemburg en bestuurder van de voormelde vzw, enerzijds, en procureur des Konings bij het parket van Bergen, en bestuurder en voorzitter van de raad van bestuur van die vzw, anderzijds. In die hoedanigheden menen zij te doen blijken van een belang bij de betwisting van een wetsbepaling die de wettigheid van de rechterlijke orde raakt en die de menselijke werkingsmiddelen van de verschillende gerechtelijke entiteiten, waaronder die waarvan de verzoekende partijen thans deel uitmaken, kan raken.

A.2.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 146 en 157 van de Grondwet, met het wettigheidsbeginsel dat geldt voor de instelling en de organisatie van de rechtbanken, met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechtscolleges, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest) en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.2.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de in de bestreden bepaling opgenomen machtiging aan de Koning onvoldoende nauwkeurig is omschreven en dat die machtiging geen betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf en afdoende door de wetgever zijn bepaald. In dat verband merken de verzoekende partijen op dat er voor de Koning geen verplichting bestaat om de door de wetgever vastgestelde personeelsformaties in acht te nemen alvorens een beroep te doen op het bij artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde systeem. Een dergelijke verplichting is weliswaar inherent aan het in artikel 108 van de Grondwet opgenomen verbod voor de Koning om de uitvoering van wetten te schorsen, maar er dient te worden vastgesteld dat de uitvoerende macht zich al verscheidene jaren niet aan de door de wetgever vastgestelde personeelsformaties houdt. De Belgische Staat is overigens om die reden veroordeeld bij een vonnis van 13 maart 2020 van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, maar aan die beslissing is geen gevolg gegeven. In werkelijkheid is de uitvoerende macht van mening dat de door de wetgever vastgestelde personeelsformaties slechts maximumcijfers zijn die niet mogen worden overschreden. Dat idee is ook doorgedrongen in de memorie van toelichting van de wet van 26 december 2022, die niet uitdrukkelijk vereist dat de personeelsformaties ingevuld zijn om in het bestreden mechanisme te voorzien.

A.2.3. De verzoekende partijen voegen bovendien daaraan toe dat de bestreden bepaling berust op de stelling dat er een objectief vastgestelde werklastmeting zou bestaan, waarop de colleges zich zouden kunnen baseren om aan de Koning voor te stellen de door de wetgever vastgestelde personeelsformaties te wijzigen. Artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek voorziet inderdaad in een dergelijke meting, maar er dient te worden opgemerkt dat de Koning die bepaling nooit heeft uitgevoerd. De verzoekende partijen beklemtonen dat de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 december 2022 bepaalde criteria vermeldt, die noch bij reglement moeten worden vastgesteld, noch moeten worden bekendgemaakt, om de voormelde werklast te meten door de respectieve werklasten van verschillende rechtscolleges te vergelijken. Omgekeerd legt de wetgever geen enkel onderling verband tussen de werklast van een entiteit en de personeelsformatie die uit een dergelijke werklast moet voortvloeien. Bijgevolg wordt de rechtsonderhorige geen enkele waarborg geboden dat de entiteit waarvan de personeelsformatie wordt vermindert, om de enkele reden dat haar werklast lager is dan die van een andere entiteit, in de toekomst over een toereikende personeelsformatie zal beschikken om haar eigen werklast op te vangen. De wet van 26 december 2022 legt immers niet op dat in de entiteiten voldoende personeel wordt behouden ten aanzien van de eigen werklast.

A.2.4. Volgens de verzoekende partijen verleent de bestreden machtiging de Koning bovendien louter de mogelijkheid om het advies van het betrokken college te volgen, zodat Hij bepaalde voorgestelde wijzigingen in de personeelsformaties kan verrichten en andere kan weigeren. Dienaangaande zijn geen richtsnoeren vastgesteld, zodat de bevoegdheid van de uitvoerende macht in zeer ruime mate discretionair is. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat, daar de personeelsformatie bij een akte met reglementaire draagwijdte wordt bepaald, de wijziging en de ontstentenis van wijziging ervan zelfs niet formeel hoeven te worden gemotiveerd. Bovendien heeft de wetgever geen beperking opgelegd, op territoriaal vlak of op het vlak van het betrokken type rechtscollege, van de door de Koning besliste afwijkingen van personeelsformaties. Bijgevolg zou het personeelsbestand van een arbeidsrechtbank binnen het territoriale rechtsgebied van het Hof van Beroep te Bergen kunnen inkrimpen om het aantal raadsheren bij het Hof van Beroep te Antwerpen te verhogen, en dat zonder enig parlementair debat.

A.2.5. De verzoekende partijen klagen ook aan dat de bij de bestreden bepaling toegelaten afwijking geen voorlopig karakter heeft. Zij beklemtonen dat de wetgever geen concrete tijdslimiet heeft bepaald voor de aan de Koning verleende machtiging om de personeelsformaties tijdelijk te wijzigen, hetgeen afbreuk doet aan het wettigheidsbeginsel. In werkelijkheid blijkt uit de memorie van toelichting van de wet van 26 december 2022 dat de afwijking slechts kan ophouden te bestaan door « natuurlijke afvloeiing », dat wil zeggen, concreet, een

overlijden of pensionering in de entiteit die de verhoging van de personeelsformatie heeft genoten en voor zover de werklast van dat rechtscollege is afgenomen.

A.2.6. Voorts voeren de verzoekende partijen aan dat de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 december 2022 niet verklaart waarom het, te dezen, onontbeerlijk is om aan de wetgevende macht voorbij te gaan. Zij beklemtonen dat artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek voorziet in een vijfjaarlijkse werklastmeting. Bijgevolg moet het dus mogelijk zijn om de personeelsformaties om de vijf jaar bij wet te wijzigen, ook al is het optreden van de wetgever trager dan dat van de uitvoerende macht. De verzoekende partijen leiden daaruit af dat de bestreden machtiging niet nuttig is om de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk de aanpassing van de personeelsformaties aan de reële werklast van de rechtscolleges, te bereiken.

A.2.7. In antwoord op de argumenten van de Ministerraad voeren de verzoekende partijen allereerst aan dat het niet nodig is de te vergelijken categorieën van personen te identificeren wanneer de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt aangeklaagd in samenhang met door bepalingen van internationaal recht gewaarborgde grondrechten. Zij merken bovendien op dat de Ministerraad uitvoerig op het middel heeft geantwoord. Voor zover nodig voert de verzoekende partij aan dat meerdere categorieën van personen kunnen worden vergeleken, namelijk de actoren in de gerechtelijke wereld, met inbegrip van de rechtsonderhorigen, die, ingevolge de bestreden bepaling, in contact staan met hetzij een entiteit die een verhoging van de personeelsformatie geniet, hetzij een entiteit die niet is onderworpen aan het bij artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek voorziene mechanisme, hetzij een entiteit die het zonder een deel van haar personeelsformatie moet stellen. Bovendien is de in artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde aangelegenheid wel degelijk voorbehouden aan de wetgever, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State en de rechtspraak van het Hof onderstrepen, aangezien de bestreden bepaling betrekking heeft op de jurisdictionele organisatie en het statuut van de rechters. De verzoekende partijen geven toe dat het juist is dat de bestreden bepaling de Koning niet ontslaat van zijn andere verplichtingen, die voortvloeien uit de wet of de Grondwet, maar voeren aan dat de wetgever te dezen stelt een structureel tekort te willen oplossen dat precies het gevolg is van de niet-nakoming van de verplichtingen die op de Koning rusten, zodat de gevolgde redenering gekunsteld is.

De verzoekende partijen beklemtonen dat in het kader van de evenredigheidstoetsing rekening moet worden gehouden met de context waarin de bestreden bepaling past, in zoverre de wetgever de Koning machtigt om de bij wet bepaalde personeelsformaties te wijzigen zonder dat die vooraf moeten worden ingevuld, zodat een blijvende aantasting van het door de wetgever bepaalde evenwicht van de personeelsformaties te vrezen valt. Bovendien vestigen de verzoekende partijen de aandacht op een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 6 november 2023, waarbij de veroordeling van de Belgische Staat tot de bekendmaking van de beschikbaarheid van alle bij de personeelsformaties voorziene en thans vacante ambten van magistraten en griffiers wordt bevestigd. Bovendien moet het nuttige effect van het bestaan van een rechtsmiddel tegen het koninklijk besluit dat eventueel op basis van de bestreden bepaling wordt genomen, worden gerelativeerd, aangezien de Raad van State en de gewone rechtscolleges, volgens vaste rechtspraak, slechts een marginale toetsing uitvoeren met betrekking tot de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van de Koning. Ten slotte kan de bestreden maatregel geenszins als tijdelijk worden beschouwd, aangezien de magistraten voor het leven worden benoemd en de wetgever niet erin voorziet dat de verminderde personeelsformatie wordt hersteld. De verzoekende partijen merken ook op dat de rechtspraak van het Hof tijdelijke afwijkingen enkel toelaat om niet-structurele problemen op te lossen en zolang zij een redelijke termijn niet overschrijden, hetgeen te dezen niet het geval is.

Wat betreft de zaak nr. 8061

A.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 8061, de vzw « Association syndicale des magistrats », meent te doen blijken van een belang bij het vorderen van de vernietiging van artikel 13 van de wet van 26 december 2022, in zoverre daarbij een paragraaf 1/1 wordt ingevoegd in artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek. Op basis van haar statuten voert de verzoekende partij immers aan dat zij gerechtigd is een wetsbepaling betreffende de organisatie en de werking van de rechterlijke macht te betwisten, in het bijzonder wanneer die bepaling van dien aard is dat zij de kwantiteit en de kwaliteit van de aan de rechtsonderhorigen geboden dienstverlening met naleving van de regels van het eerlijk proces bepaald bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in het gedrang brengt. De verzoekende partij stelt dat haar belang ook voortvloeit uit artikel 17, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat getuigt van een inclusieve opvatting van het collectieve belang om in rechte te treden, in de lijn van de rechtspraak van het Hof.

A.4.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten, met het beginsel van onafhankelijkheid van

de rechterlijke macht, met artikel 151, § 1, van de Grondwet, met het wettigheidsbeginsel in gerechtelijke aangelegenheden, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In dat middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling aan de Koning de discretionaire en arbitraire bevoegdheid delegeert om bij besluit de wettelijke personeelsformaties te wijzigen, terwijl die een essentieel element vormen in de organisatie van de hoven, rechtbanken en parketten, waardoor een discriminatie ontstaat onder de rechtsonderhorigen. De verzoekende partijen preciseren dat de aangevoerde schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet ook in samenhang moet worden gelezen met de artikelen 146, 152, eerste lid, 154, 155 en 157 van de Grondwet, in zoverre die laatste bepalingen de grondslag vormen van het wettigheidsbeginsel inzake gerechtelijke organisatie, volgens hetwelk de organisatie van de hoven en rechtbanken bij wet moet worden geregeld.

A.4.2. Ter ondersteuning van het eerste middel beklemtoont de verzoekende partij dat de Belgische Staat de voorschriften van zijn eigen wetgeving met betrekking tot de personeelsformatie van de gerechtelijke entiteiten niet naleeft en dat hij bij een arrest van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 13 maart 2020 ertoe is veroordeeld die formaties in te vullen. Daaruit volgt dat de rechterlijke macht al meer dan tien jaar wordt verhinderd haar opdracht naar behoren te vervullen, zowel vanuit kwantitatief als kwalitatief oogpunt. In die context accentueert de bestreden bepaling de moeilijkheden waarmee de rechterlijke macht wordt geconfronteerd, die nu ook lijkt te worden onderworpen aan een verlaging of een verhoging van bepaalde personeelsformaties, tot 20 %, op basis van discretionair genomen koninklijke besluiten, die zelf zijn genomen na discretionaire adviezen van de colleges, en dat zonder enige verplichting tot afdoende motivering. Bovendien klaagt de verzoekende partij de inmenging aan van de uitvoerende macht in het proces van de benoeming van de leden van de rechterlijke orde en de daaruit voortvloeiende risico's van discriminatie, aangezien de bestreden bepaling ter zake niet voldoende waarborgen bevat, hetgeen in strijd lijkt te zijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

A.4.3. De verzoekende partij voegt eraan toe dat de wetgever zelf niet heeft gepreciseerd hoe de beoordeling van de werklust van de entiteiten van de rechterlijke orde in het kader van de bestreden bepaling moest worden bepaald. De gehanteerde criteria lijken dus te zijn overgelaten aan het oordeel van de bevoegde minister, de colleges of zelfs particuliere operatoren, hetgeen onaanvaardbaar is. Het wettigheidsbeginsel vereist immers dat die criteria vooraf door de wetgever worden gedefinieerd en geobjectiveerd. Hetzelfde geldt voor de transparantie, de voorzienbaarheid en de onpartijdigheid die de actoren van de rechterlijke orde en de rechtsonderhorigen van het beheer van de rechterlijke macht mogen verwachten. De verzoekende partij stelt dat de methode of de technieken voor het evalueren van de werklustmeting zouden moeten worden beschreven in een koninklijk besluit, zoals artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek overigens vereist. Zij voert aan dat die werklustmeting niet moet worden gemotiveerd en dat geen beroep ertegen kan worden ingesteld.

A.4.4. De verzoekende partij merkt bovendien op dat de wetgever meermaals personeelsformaties heeft uitgebreid om de rechterlijke macht de menselijke middelen toe te kennen die nodig zijn voor het vervullen van haar opdracht. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State en de gewone rechtscolleges in hun rechtspraak hebben kunnen opmerken, volgt daaruit dat het aantal ambten in de personeelsformatie geen maximumaantal is waarbij de uitvoerende macht de vrijheid heeft om het aantal in te vullen ambten te verminderen.

A.4.5. Ten slotte klaagt de verzoekende partij de omstandigheid aan dat de met toepassing van de bestreden bepaling genomen beslissing onderhevig zal zijn aan bepaalde budgettaire beperkingen.

A.5.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepaling het recht op toegang tot de rechter schendt, in zoverre zij de onderbudgettering en de chronische disfunctie van de rechterlijke macht van de afgelopen tien jaar verergert. Dienaangaande beklemtoont zij dat de Belgische Staat herhaaldelijk door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en door Belgische rechtscolleges is veroordeeld wegens schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De onderfinanciering van de Belgische justitie, met name ten opzichte van het Europees gemiddelde, wordt al lang door de politieke actoren en het College van de hoven en rechtbanken zelf erkend. Daaruit volgt dat de personeelsformaties van de rechtscolleges niet zijn ingevuld, hetgeen ook ertoe leidt, door de daaruit voortvloeiende werkoverlast, dat mensen worden ontmoedigd om er aan de slag te gaan. Met name de situatie van de Brusselse rechtscolleges getuigt van de moeilijkheden die worden veroorzaakt door die context, die al lang door de actoren uit de gerechtelijke wereld wordt aangeklaagd.

A.5.2. De verzoekende partij stelt vast dat, hoewel de kennelijk door de bestreden bepaling nagestreefde doelstellingen erin bestaan de autonomie van de rechterlijke macht te versterken, de noden op basis van de werklast te objectiveren en zich aan de realiteit op het terrein aan te passen, de wetgever door die bepaling aan te nemen in werkelijkheid de niet-naleving van de wettelijke personeelsformaties en de onderwerping ervan aan budgettaire willekeur institutionaliseert, zonder enige verplichting tot afdoende motivering en rechtsmiddelen. De verzoekende partij beklemtoont dat de colleges niet verplicht zijn om voorstellen of adviezen tot wijziging van personeelsformaties voor te leggen, ondanks de eventuele objectieve gegevens die hen daartoe zouden moeten aanzetten, enerzijds, en dat de bevoegde minister niet ertoe gehouden is gevolg te geven aan de eventuele adviezen en voorstellen van de colleges, anderzijds. Risico's van discriminatie onder de gerechtelijke entiteiten zijn dus te vrezen in de verschillende stadia van het beslissingsproces en bijgevolg kan er discriminatie onder rechtsonderhorigen ontstaan, in zoverre de doeltreffendheid van het recht op toegang tot de rechter mogelijk niet langer wordt gewaarborgd. De verzoekende partij stelt dat dit recht weliswaar kan worden beperkt, met name om budgettaire redenen, maar dat die beperkingen geen afbreuk mogen doen aan de essentie zelf van het recht, hetgeen het geval is wanneer een regeling niet langer de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient door te verhinderen dat, voor de rechtsonderhorige, diens geschil ten gronde door de bevoegde rechter wordt beslecht.

A.5.3. Volgens de verzoekende partij geeft de Belgische Staat blijk van een opeenstapeling van gelijksoortige tekortkomingen die talrijk genoeg zijn om niet te kunnen worden teruggebracht tot geïsoleerde incidenten. Die tekortkomingen weerspiegelen een voortdurende situatie die nog niet is verholpen en een verzwarende omstandigheid vormt, hetgeen een schending van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens met zich meebrengt. De bestreden bepaling past precies in die context waarbij de voormelde problemen worden verergerd door ze te institutionaliseren.

Ten aanzien van het standpunt van de Ministerraad

A.6.1. Wat het enige middel in de zaak nr. 8052 en het eerste middel in de zaak nr. 8061 betreft, voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partijen niet de categorieën van personen waartussen een ongelijkheid wordt aangevoerd, noch het verschil in behandeling tussen die categorieën, noch het onevenredige karakter van dat verschil, identificeren.

A.6.2. Voorts voert de Ministerraad aan dat de bestreden bepaling in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel inzake de gerechtelijke organisatie. Volgens hem heeft die bepaling geen betrekking op aangelegenheden waarvoor de in de middelen vermelde referentiebepalingen het optreden van de wetgever opleggen. Artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek heeft betrekking op de algemene werking van de rechterlijke orde en op de aan de rechtsonderhorigen verleende diensten. Het heeft daarentegen geen betrekking op de rechtsprekende functie van de rechters, met inbegrip van de bevoegdheden van de magistraten, hun benoemingswijze of de samenstelling van de zetel in elke zaak. De bestreden bepaling heeft geen invloed op de beslissingen van de rechtscolleges en tast hun onafhankelijkheid dus niet aan. Bovendien heeft de wetgever het in het kader van de bestreden bepaling onmogelijk gemaakt dat een magistraat zonder diens toestemming wordt overgeplaatst.

A.6.3. In elk geval voert de Ministerraad aan dat de bestreden bepaling de daarin opgenomen delegatie aan de Koning voldoende afbakt, in de veronderstelling dat de betrokken aangelegenheid een wetgevend optreden vereist. Hij stelt dat artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek de essentiële elementen van de delegatie bepaalt, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft beklemtoond, met name het feit dat de wijziging van personeelsformaties tot doel heeft die aan te passen aan de noden van de rechterlijke orde en het verbroken evenwicht in de werklast tussen de rechtscolleges weg te werken, het feit dat het mechanisme slechts van tijdelijke aard is en het feit dat de personeelsformaties die één enkele eenheid bevatten niet worden beoogd. Bovendien stelt de Ministerraad dat de bestreden bepaling de Koning niet ontslaat van zijn verplichting de wetten houdende de gerechtelijke personeelsformaties na te leven, krachtens artikel 108 van de Grondwet. Bovendien kan de wetgever niet worden verweten dat hij de Koning niet ervan heeft vrijgesteld de budgettaire beperkingen van de Staat in acht te nemen. In elk geval vormt de bepaling van de in acht te nemen begrotingsregels geen essentieel element dat in de tekst van de bestreden bepaling moet staan. De Ministerraad voegt eraan toe dat de werklastmeting van de rechters niet het voorwerp is van artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek, maar wel van artikel 352bis van dat Wetboek, dat door het Hof grondwettig werd bevonden, met name ten aanzien van het wettigheidsbeginsel inzake de gerechtelijke organisatie.

A.6.4. De Ministerraad merkt op dat tegen het op basis van de bestreden bepaling genomen koninklijk besluit beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, en dat het het voorwerp kan

uitmaken van de exceptie van onwettigheid krachtens artikel 159 van de Grondwet. Dat koninklijk besluit moet ook worden genomen op basis van een eensluidend advies van de colleges indien de Koning daadwerkelijk wenst af te wijken van de personeelsformaties. De Ministerraad preciseert dat de bestreden bepaling voldoende nauwkeurig vaststelt op welke gronden de Koning gebruik moet maken van Zijn mogelijkheid om tijdelijk van de personeelsformaties af te wijken. In dat opzicht legt artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde beperkingen op het vlak van de betrokken entiteiten op. Het sluit bijvoorbeeld het Hof van Cassatie uit van zijn toepassingsgebied. Bovendien voorziet de bestreden bepaling in temporele beperkingen, zodat het mechanisme waarin zij voorziet tijdelijk is. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een dergelijke benadering toelaatbaar is op voorwaarde dat de duur van de overplaatsing een redelijke termijn niet overschrijdt.

A.6.5. Met betrekking tot het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 6 november 2023, aangehaald door de verzoekende partijen in de zaak nr. 8052, merkt de Ministerraad op dat die beslissing vooral getuigt van de duidelijke afbakening tussen de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof, enerzijds, en van de gewone rechtscolleges, anderzijds, die belast zijn met het waarborgen van de bescherming van de subjectieve rechten van de rechtsonderhorigen, met inbegrip van het subjectieve recht op de naleving van de wettelijke personeelsformaties waarvan dat arrest het bestaan vaststelt en de toepassing beveelt. Bovendien bevestigt het voormelde arrest volgens de Ministerraad het feit dat de bestreden bepaling een instrument is dat een aanvulling vormt op – en niet in strijd is met – de wettelijke personeelsformaties, zodat zij het subjectieve recht op de naleving ervan niet in het geding brengt.

A.7.1. Wat betreft het tweede middel in de zaak nr. 8061, voert de Ministerraad aan dat de verzoekende partij niet de categorieën van personen identificeert waartussen een ongelijkheid wordt aangevoerd. Voorts stelt hij dat de bestreden bepaling geen situatie van systematische schending van het beginsel van de redelijke termijn veroorzaakt of verergert. In werkelijkheid vormt artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek een concrete en doeltreffende oplossing voor bepaalde problemen die zijn vastgesteld in de organisatie van justitie, door middel van maatregelen voor een rationeel en flexibel beheer van de middelen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bovendien de nadruk gelegd op de vrijheid van middelen waarover de Belgische Staat beschikt om het probleem van de gerechtelijke achterstand, met name voor de rechtscolleges van het gerechtelijk arrondissement Brussel, te verhelpen. In werkelijkheid bestaat de door de verzoekende partij aangeklaagde inmenging eenvoudigweg niet.

A.7.2. In de veronderstelling dat de bestreden bepaling een inmenging in het recht op toegang tot de rechter met zich meebrengt, dient te worden geoordeeld dat die evenredig is ten aanzien van het nagestreefde legitieme doel. Het bij artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde mechanisme beperkt de mogelijke vermindering van de personeelsformatie strikt tot 20 % of, wanneer de formatie in slechts vijf personen of minder voorziet, tot één eenheid, met dien verstande dat de personeelsformaties die slechts één enkele eenheid bevatten, nooit ten gunste van een andere entiteit kunnen worden opgeheven. Er wordt dus rekening gehouden met de specifieke situatie om justitie dicht bij de burger te brengen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. De beroepen tot vernietiging hebben betrekking op artikel 13, 6°, van de wet van 26 december 2022 « houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II » (hierna : de wet van 26 december 2022), dat bepaalt :

« In artikel 186 van [het Gerechtelijk Wetboek], laatstelijk gewijzigd bij de wet van 23 december 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

[...]

6° een paragraaf 1/1 wordt ingevoegd, luidende :

‘ § 1/1. De Koning kan, op grond van een eensluidend advies al naargelang het geval van het College van de hoven en rechtbanken of van het College van het openbaar ministerie, tijdelijk afwijken van de personeelsformaties van de magistraten of griffiers bedoeld in paragraaf 1, achtste lid, de personeelsformaties van het Hof van Cassatie uitgezonderd met een maximumgrens van 20 % of, wanneer de personeelsformatie slechts voorziet in vijf of minder personen, verhoudingsgewijs met een eenheid, en overwegende dat de personeelsformaties die een enkele eenheid bevatten nooit mogen worden opgeheven voor een andere entiteit. Het eensluidend advies moet vaststellen dat de verhoging van de personeelsformatie en de vermindering die daaruit voortvloeit in een andere entiteit, gebaseerd is op de resultaten van de op dat moment meest recente werklastmeting en op gegevens met betrekking tot de stroom van inkomende en uitgaande dossiers van de betrokken entiteiten en dat de tijdelijke afwijking ertoe strekt naar aanleiding van de evolutie van de werklast van de betrokken entiteiten een evenwicht in de verdeling van de menselijke middelen tussen de entiteiten te herstellen. Deze tijdelijke afwijking van de personeelsformaties gebeurt zonder overschrijding van het nationale totaal in de personeelsformatie.

Het lid van de rechterlijke orde dat op een tijdelijke plaats is benoemd, wordt in overtal benoemd in het rechtscollege, het parket of de griffie dat of die de tijdelijke verhoging van de personeelsformatie geniet.

Geen enkele persoon benoemd op grond van deze paragraaf kan worden overgeplaatst zonder een nieuwe benoeming en zonder zijn instemming. ’ ».

B.2.1. Zoals het werd gewijzigd bij de wet van 26 december 2022, bepaalt artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, in het niet-bestreden achtste lid, dat de personeelsformatie van de magistraten en de leden van de griffie bij wet wordt bepaald en dat het aantal raadsheren in sociale zaken, rechters in sociale zaken en assessoren in de strafuitvoeringsrechtbank evenwel door de Koning wordt bepaald.

B.2.2.1. Artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek beoogt « meer autonomie voor de rechterlijke orde » na te streven, om « de personele middelen op een objectieve manier toe te kennen aan de rechtscolleges volgens de reële behoeften » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2978/001, p. 24). In dat perspectief machtigt die bepaling de Koning ertoe af te wijken van de personeelsformaties van de voormelde gerechtelijke entiteiten, behalve wat betreft het Hof van Cassatie. Die afwijking gebeurt zonder overschrijding van het nationale totaal in de personeelsformatie en moet een limiet van 20 % per gerechtelijke entiteit naleven, met dien verstande dat die limiet naar één eenheid wordt gebracht wanneer de personeelsformatie slechts vijf personen of minder bevat en dat de personeelsformaties die slechts één enkele eenheid bevatten niet het voorwerp kunnen uitmaken van een dergelijke maatregel.

B.2.2.2. De machtiging kan slechts worden uitgeoefend op basis van een eensluidend advies van het College van de hoven en rechtbanken of van het College van het openbaar ministerie waarin wordt vastgesteld dat de verhoging van de personeelsformatie binnen een entiteit en de verlaging die daaruit voortvloeit in een andere entiteit gebaseerd zijn op een meting van de respectieve werklast binnen de betrokken entiteiten, enerzijds, en dat de tijdelijke afwijking ertoe strekt naar aanleiding van de evolutie van de werklast een evenwicht in de verdeling van de menselijke middelen tussen de entiteiten te herstellen, anderzijds.

B.2.2.3. De parlementaire voorbereiding van de wet van 26 december 2022 preciseert in dat opzicht :

« De colleges houden rekening met de gegevens van de werklastmeting om [...] te bepalen welke vacante plaatsen dienen ingevuld te worden wanneer er budgetten voor personele middelen vrijgemaakt worden. Als blijkt dat een entiteit meer magistraten of personeel nodig heeft dan voorzien in de wettelijke kaders en een andere entiteit minder nood heeft, kunnen de colleges een voorstel doen aan de Koning om binnen bepaalde limieten, af te wijken van de wettelijke kaders via de zogenaamde flexibele kaders » (*ibid.*).

En :

« De term ‘ eensluidend ’ wil aangeven dat de Koning zich derhalve moet baseren op deze criteria wil Hij afwijken van de personeelsformatie en dus niet arbitrair te werk kan gaan.

Dit wil evenwel niet zeggen dat de Koning verplicht is de personeelsformatie te wijzigen van zodra één van de Colleges een eensluidend advies uitbrengt. Het artikel geeft duidelijk aan dat de Koning ‘ kan ’ afwijken van de personeelsformatie en dus daartoe niet verplicht is. De Koning kan het advies derhalve volgen of niet volgen, maar heeft niet de ‘ opportuniteit ’ om zelf aanpassingen te doen » (*ibid.*, p. 28).

B.2.2.4. In het bijzonder over de voormelde werklastmeting vermeldt de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 december 2022 :

« De colleges hebben in het verleden sterk ingezet op een werklastmeting. De eerste versie van deze werklastmeting is thans af waardoor de eerste grote tendensen te zien zijn. De werklastmeting moet nog verder verfijnd worden.

Overeenkomstig artikel 352*bis* Ger.W. gebeurt de werklastmeting op basis van nationale normtijden. De werklastmeting gaat niet over de individuele werklast van een individuele magistraat maar over de globale werklast van de gerechtelijke entiteiten.

Het uitgangspunt zijn de normtijden, waarbij een tijd bepaald werd per ‘ product ’ (het maken van een vonnis, een dagvaarding, behandeling van dossiers...) van de verschillende soorten entiteiten (de verschillende rechtbanken, de verschillende parketten...).

Voor de hoven en rechtbanken kan men, door de normtijden te vermenigvuldigen met het aantal dossiers die in een bepaalde entiteit instromen, een eerste meting bekomen. Dit resultaat moet gecorrigeerd worden omdat verschillende entiteiten specifieke eigenschappen hebben.

Deze correctiefactoren zijn kleine entiteiten, het aantal afdelingen, de megadossiers, tweetaligheid, de specificiteit van Brussel-hoofdstad...

Met de huidige metingen kan de werklast tussen dezelfde entiteiten vergeleken worden. Om de verschillende entiteiten met elkaar te kunnen vergelijken zal de methode verder uitgewerkt moeten worden. Echter met de eerste resultaten en de cijfergegevens van inkomende en uitgaande dossiers, kunnen er tendensen vastgesteld worden op basis waarvan men een eerste aanpassing van de wettelijke kaders kan bekomen.

Voor het openbaar ministerie wordt er rekening gehouden met de te behalen strategische doelstellingen. De ‘ producten ’ staan voor (door het openbaar ministerie) afgewerkte onderdelen van gerechtelijke zaken. Naast het meten van de werktijd die besteed wordt aan de producten, worden ook de werkprocessen verbeterd en gestroomlijnd (BPM).

Het College van het openbaar ministerie vaardigt richtlijnen uit over de werkprocessen en de registratiewijze, zodat de entiteiten vergelijkbaar worden in hun werking, de rechtzoekende op eenzelfde manier kan worden behandeld, en de geplande digitale transformatie kan worden voorbereid en begeleid.

De correctiefactoren waar het openbaar ministerie rekening mee houdt zijn solidariteit, innovaties en projecten, de daadwerkelijke beschikbaarheid van het personeel (langdurig afwezig), de gerechtelijke achterstand in dossiers en bijzondere omstandigheden en de specificiteit van bepaalde entiteiten (tweetaligheid...).

De werklast is een dynamisch gegeven. Maatschappelijke ontwikkelingen, criminele fenomenen, industriële en technologische ontwikkelingen kunnen de werklast van rechtbanken en parketten sterk beïnvloeden.

Vandaar dat het meten van de werklast op geregelde tijdstippen zal hernomen moeten worden en dat de correctiefactoren kunnen aangepast worden » (*ibid.*, pp. 25 en 26).

En :

« Het is reeds geweten dat de werklastmeting zal aantonen dat de wettelijk vastgelegde personeelsformatie in bepaalde rechtscolleges of parketten hoger ligt, verhoudingsgewijs met het aantal afgehandelde dossiers, dan de personeelsformatie van de andere rechtscolleges of parketten in dezelfde categorie die geen achterstand hebben en niet de klok rond werken.

Het is eveneens mogelijk dat ingevolge de overdracht van bevoegdheden van een soort rechtscollege naar een ander of ingevolge de toenemende digitalisering van de activiteiten van de griffie, de werklast van bepaalde rechtscolleges wijzigt.

Ook kan een versterking van de formatie gerechtvaardigd zijn wanneer sommige geschillen in één rechtscollege voor het volledige land worden gecentraliseerd zonder evenredige verhoging van de personeelsformatie of in geval van een aanzienlijke toename van bepaalde criminaliteitsvormen (drugs, fiscale fraude enz.) in bepaalde arrondissementen of zelfs door langdurig afwezigheid » (*ibid.*, p. 27).

B.2.3.1. Het lid van de rechterlijke orde dat wordt benoemd binnen de entiteit die de verhoging van de personeelsformatie geniet, wordt in overtal in die entiteit benoemd en kan later niet worden overgeplaatst zonder een nieuwe benoeming of zonder zijn instemming.

B.2.3.2. De parlementaire voorbereiding van de wet van 26 december 2022 preciseert in dat opzicht :

« Dit mechanisme wordt enkel ingevoerd voor zover de personeelsformatie voor 100 % is ingevuld. Het heeft enkel zin indien er zich mensen kandidaat stellen voor de extra plaats. Een plaats van een personeelsformatie naar een andere overhevelen kan de entiteiten die versterking nodig hebben door een verhoogde personeelsformatie, enkel helpen indien er kandidaatstellingen zijn voor die plaatsen en indien ze er worden benoemd.

[...]

Wanneer de entiteit die tijdelijk een plaats van de formatie ervan heeft afgestaan, die plaats opnieuw nodig heeft ingevolge een sterke toename van de werklast, kan de afwijking worden beëindigd zodra een benoeming in overtal verdwijnt ten gevolge van een vertrek in de entiteit die die plaats heeft gekregen.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State kan de vermindering van de personeelsformatie van een rechtscollege er niet toe leiden dat een rechter zou worden overgeplaatst zonder een nieuwe benoeming en zonder zijn toestemming.

Indien blijkt dat de verhoogde formatie niet langer afgestemd is op de werklast en dus opnieuw moet worden verlaagd, gebeurt die verlaging via natuurlijke afvloeiing. Dat betekent dat mensen die vertrekken, niet worden vervangen.

De magistraat van de zetel of het openbaar ministerie of de griffier die is benoemd in een in overtal aan een andere entiteit toegekende plaats, wordt er benoemd. Hij kan enkel worden benoemd in een andere entiteit dan die waarvan de personeelsformatie is versterkt op grond van paragraaf 1/1 indien hij zich in die entiteit kandidaat stelt en er wordt benoemd » (*ibid.*, pp. 26 en 27).

En :

« De benoemingen in overtal die plaatsvinden krachtens de regel aan de hand waarvan de personeelsformaties worden geflexibiliseerd, zijn daadwerkelijke benoemingen in

overeenstemming met het Gerechtelijk Wetboek. Dat betekent dat wie zich kandidaat stelt voor een dergelijke openstaande betrekking en er wordt benoemd door de Koning, wordt benoemd in de entiteit die de verhoging van de personeelsformatie geniet en dat die benoemingen ‘ definitief ’ zijn voor die entiteit.

Die flexibiliteit biedt een oplossing voor een structureel en cijfermatig onderbouwd tekort.

Dat wil evenwel niet zeggen dat die structurele oplossing in steen is gebeiteld. De colleges meten de werklast regelmatig, bestuderen de cijfers en bekijken op die manier hoe de onevenwichtigheid tussen de entiteit kan worden bijgesteld.

Indien blijkt dat de wettelijk vastgelegde personeelsformatie voor een rechtscollege niet noodzakelijk is teneinde de goede werking ervan te verzekeren of dat een toegekend overtal niet langer noodzakelijk is, gaat de Koning over tot een nieuwe aanpassing bij koninklijk besluit en komt men via natuurlijke afvloeiing (opruststelling, bevordering, mutatie enz.) tot het benodigde aantal personen.

De bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek zijn van toepassing op de benoemingen die worden uitgevoerd krachtens paragraaf 1/1. Aldus is, in de gevallen bedoeld in artikel 100 van het Gerechtelijk Wetboek, de persoon daarenboven in subsidiaire orde benoemd in de andere rechtbanken, parketten of auditoraten van het rechtsgebied, met inachtneming van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken » (*ibid.*, p. 29).

B.2.4. De Koning heeft, nadat de beroepen tot vernietiging zijn ingesteld, uitvoering gegeven aan artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek bij het koninklijk besluit van 20 september 2024 « tot uitvoering van artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot het ressort Antwerpen » en bij het koninklijk besluit van 20 september 2024 « tot uitvoering van artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot het ressort Gent ».

Ten gronde

Wat betreft het enige middel in de zaak nr. 8052 en het eerste middel in de zaak nr. 8061

B.3.1.1. Het enige middel in de zaak nr. 8052 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 146 en 157 van de Grondwet, met het wettigheidsbeginsel, met de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest) en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.3.1.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8052 voeren aan dat de door de bestreden bepaling beoogde aangelegenheid bij wet dient te worden geregeld, dat de machtiging aan de Koning die in die bepaling is vervat onvoldoende precies wordt gedefinieerd en dat die machtiging geen betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf en afdoende door de wetgever zijn bepaald.

De verzoekende partijen merken in het bijzonder op dat aan de Koning geen enkele verplichting wordt opgelegd om de door de wetgever vastgestelde personeelsformaties na te leven alvorens gebruik te maken van het bij artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde systeem. Bovendien voeren zij aan dat geen enkel middel bestaat om de werklast van de door de bestreden bepaling beoogde gewone rechtscolleges objectief te meten, aangezien artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek nooit werd uitgevoerd en de wet van 26 december 2022 niet oplegt dat in de entiteiten voldoende personeel moet worden behouden in het licht van hun eigen werklast. Bovendien klagen de verzoekende partijen de omstandigheid aan dat de bestreden machtiging de Koning eenvoudigweg de mogelijkheid biedt het advies van het betrokken college te volgen, dat de afwijking niet hoeft te worden gemotiveerd, dat er geen begrenzing bestaat van het grondgebied, van de tijd of van het type betrokken rechtscollege, dat de wetgever volkomen in staat is om zelf de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten aan te passen, zodat de voormelde machtiging niet nuttig is ten aanzien van de nagestreefde doelstelling, en, ten slotte, dat de rechtspraak van het Hof slechts tijdelijke afwijkingen toelaat om niet-structurele problemen op te lossen en op voorwaarde dat zij een redelijke termijn niet overschrijden, hetgeen te dezen niet het geval is.

B.3.2.1. Het eerste middel in de zaak nr. 8061 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten, met de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, met artikel 151, § 1, van de Grondwet, met het bij de artikelen 146, 152, eerste lid, 154, 155 en 157 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 47 van het Handvest en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.3.2.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 8061 voert aan dat de bestreden bepaling het wettigheidsbeginsel, de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het

beginsel van de scheiding der machten schendt. Volgens haar delegeert artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek aan de Koning de discretionaire en arbitraire bevoegdheid om de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten te wijzigen, hetgeen het wettigheidsbeginsel zou schenden en een discriminatie onder de rechtsonderhorigen zou veroorzaken. In dat kader voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling de moeilijkheden benadrukt waarmee de rechterlijke macht reeds wordt geconfronteerd en getuigt van een inmenging van de uitvoerende macht in de benoeming van de leden van de rechterlijke orde. Zij benadrukt in dat opzicht dat de wetgever niet heeft gepreciseerd hoe de beoordeling van de werklast moest worden bepaald, dat die beoordeling niet moet worden gemotiveerd en dat geen enkel beroep kan worden ingesteld tegen een dergelijke maatregel. Ten slotte klaagt zij aan dat de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten momenteel niet ingevuld zijn en dat de ter uitvoering van de bestreden bepaling genomen maatregel onderhevig is aan budgettaire beperkingen.

B.3.3. Wegens de samenhang ervan onderzoekt het Hof de voormelde middelen samen.

B.3.4. In essentie voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden machtiging de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht schendt, in zoverre die machtiging niet bestaanbaar is met het wettigheidsbeginsel inzake de rechterlijke organisatie, aangezien zij niet voldoende precies is gedefinieerd.

Het Hof onderzoekt de middelen in die zin.

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.4.2.1. Artikel 13 van de Grondwet waarborgt het recht op toegang tot de bevoegde rechter. Het waarborgt eveneens aan alle personen die zich in dezelfde toestand bevinden het recht om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht.

Het recht op toegang tot de rechter zou inhoudsloos zijn indien niet voldaan is aan het recht op een eerlijk proces, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bijgevolg dienen bij een toetsing aan artikel 13 van de Grondwet die waarborgen te worden betrokken.

B.4.2.2. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, onder meer het recht op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie die bij de wet is ingesteld. Dat recht wordt in gelijksoortige bewoordingen gewaarborgd door artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en door artikel 47 van het Handvest en vormt eveneens een algemeen rechtsbeginsel.

B.4.3.1. Artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de rechters onafhankelijk zijn in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden en dat het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.

De parlementaire voorbereiding van de op 20 november 1998 doorgevoerde « Wijziging aan de Grondwet » vermeldt onder meer :

« De rechterlijke macht is [...] de derde macht van dit land en een basisinstelling in onze rechtstaat. In de uitoefening van haar rechtsprekende bevoegdheden is zij onafhankelijk maar haar werking en haar organisatie en het goed functioneren ervan belangt de ganse bevolking en ook de beide andere machten aan » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1675/1, p. 2).

Uit de in artikel 151, § 1, van de Grondwet gebruikte woorden « in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden » en « in de individuele opsporing en vervolging », alsmede uit het voormelde uittreksel uit de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 20 november 1998, blijkt dat de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de magistraten functioneel van aard is en de andere machten in beginsel niet verhindert om, binnen de hun door de Grondwet toegewezen bevoegdheden, maatregelen te nemen met het oog op het goed functioneren van de rechterlijke macht. Bij het nemen van zulke maatregelen dienen de

wetgevende en de uitvoerende macht evenwel erover te waken dat die maatregelen de functionele onafhankelijkheid van de rechters niet in het gedrang brengen.

De in de middelen vermelde verdragsbepalingen hebben, wat de onafhankelijkheid van de magistraten betreft, geen ruimere draagwijdte dan artikel 151, § 1, van de Grondwet.

B.4.3.2. De scheiding der machten is een algemeen rechtsbeginsel dat dient te worden geïnterpreteerd overeenkomstig de tekst van de Grondwet. De door het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betreft bijgevolg de functionele onafhankelijkheid van de magistraten.

B.4.4.1. De artikelen 146, 152, eerste lid, 154, 155 en 157 van de Grondwet waarborgen een formeel wettigheidsbeginsel wat betreft het instellen van de rechtbanken, de organisatie ervan op jurisdictioneel vlak (het aantal rechtbanken, de indeling in rechtsgebieden, de bevoegdheden van de rechtbanken, de samenstelling van de zetel, enz.) en het statuut van de rechterlijke macht. Het in die grondwetsartikelen vervatte wettigheidsbeginsel verbiedt de wetgever bovendien niet een machtiging te verlenen aan de Koning voor zover die machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld.

B.4.4.2. Het in artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vervatte vereiste dat de rechtbank dient te worden ingesteld « bij de wet », beoogt te voorkomen dat de organisatie van de rechtbanken zou worden overgelaten aan de uitvoerende macht, en die verdragsbepaling slaat in essentie op het instellen en het jurisdictioneel organiseren van de rechtbanken (het bepalen van de bevoegdheden ervan, van het aantal rechtbanken, van de rechtsgebieden, enz.), op de samenstelling van de zetel en op het statuut van de rechters (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme en anderen t. België*, ECLI:CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 98; 20 oktober 2009, *Gorguiladzé t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2009:1020JUD000431304, §§ 67 tot 69; 27 oktober 2009, *Pandjikidzé en anderen t. Georgië*, ECLI:CE:ECHR:2009:1027JUD003032302, §§ 103 tot 105; 21 juni 2011, *Fruni t. Slowakije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 134 tot 136; 9 januari 2013, *Oleksandr Volkov t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 150 en 151). Het voormelde vereiste hangt aldus nauw samen met de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die in de voormelde verdragsbepaling zijn vervat (EHRM, grote kamer,

1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson t. IJsland*,
ECLI:CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 231 tot 252).

Een delegatie van bevoegdheden in aangelegenheden betreffende de organisatie van de rechtbanken is op zich niet in strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zulk een delegatie krachtens het nationale recht niet is verboden (EHRM, 28 april 2009, *Savino en anderen t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, § 94).

B.5.1. De Ministerraad voert aan dat de middelen onontvankelijk zijn, in zoverre de verzoekende partijen zich ervan onthouden de te vergelijken categorieën van personen te identificeren.

B.5.2. Wanneer een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt aangevoerd, moet in de regel worden gepreciseerd welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken en in welk opzicht de bestreden bepaling een verschil in behandeling teweegbrengt dat discriminerend zou zijn.

B.5.3. Wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere bepalingen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere rechtsonderhorigen onverminderd geldt.

De middelen worden dus op voldoende duidelijke wijze uiteengezet. Uit de memorie en de memorie van wederantwoord van de Ministerraad blijkt overigens dat die het middel goed heeft begrepen en dus een dienstig verweer heeft kunnen voeren.

B.5.4. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

B.6.1. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft beklemdoond in haar advies over het voorontwerp dat aan de basis van de bestreden bepaling lag, in zoverre artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek betrekking heeft op de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten, met uitzondering van het Hof van Cassatie, betreft de bestreden

bepaling de organisatie van de hoven en rechtbanken (zie RvSt, advies nr. 70.024/3 van 15 oktober 2021 « over een voorontwerp van wet ‘ houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie en tot invoering van het parket voor de verkeersveiligheid ’ », p. 11).

B.6.2. Bijgevolg, met toepassing van de in B.4.4.1 vermelde referentie bepalingen, staat het aan het Hof na te gaan of de bestreden machtiging voldoende precies is gedefinieerd en of zij betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever werden bepaald.

In dat kader staat het ook aan het Hof te onderzoeken of die machtiging aan de uitvoerende macht geen afbreuk doet aan de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

B.7.1. Artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek zelf stelt meerdere grenzen aan de bevoegdheid van de Koning.

B.7.2.1. Zoals in B.2.2.1 is vermeld, voorziet de bestreden bepaling allereerst erin dat de afwijking van de personeelsformaties van de beoogde gerechtelijke entiteiten gebeurt zonder het nationale totaal in de personeelsformatie te overschrijden en een limiet van 20 % per gerechtelijke entiteit moet naleven, met dien verstande dat die limiet naar één eenheid wordt gebracht wanneer de personeelsformatie slechts vijf of minder personen bevat en dat de personeelsformaties die één enkele eenheid bevatten niet het voorwerp kunnen uitmaken van een dergelijke maatregel.

B.7.2.2. Vervolgens kan de Koning slechts afwijken van de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten op basis van een eensluidend advies van het College van de hoven en rechtbanken of van het College van het openbaar ministerie, dat moet zijn gebaseerd op de resultaten van de meting van de respectieve werklast van de betrokken entiteiten.

Administratieve handelingen met reglementaire draagwijdte worden, net als de koninklijke besluiten die zullen worden genomen op basis van de bestreden machtiging, niet door de wet van 29 juli 1991 « betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen » beoogd.

B.7.2.3. Artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek definieert niet zelf de manier waarop de werklast van de gerechtelijke entiteiten wordt gemeten. In dat opzicht dient te worden verwezen naar artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalt :

« De Koning stelt, na advies van het College van de hoven en rechtbanken of het College van het openbaar ministerie, de wijze vast waarop de werklast van de rechter en van het openbaar ministerie wordt geregistreerd, alsook de wijze waarop deze geregistreeerde gegevens worden geëvalueerd. De werklastmeting gebeurt op basis van nationale normtijden voor elke categorie van rechtscollège en parket.

De werklastmeting wordt om de vijf jaar gehouden voor elk type rechtscollège of parket ».

Nadat de beroepen tot vernietiging werden ingesteld, heeft de Koning, ter uitvoering van die bepaling, het koninklijk besluit van 3 mei 2024 « tot vaststelling van de wijze waarop de werklast van de magistraten van de zetel wordt geregistreerd, alsook de wijze waarop deze geregistreeerde gegevens worden geëvalueerd » genomen. De grief volgens welke artikel 352*bis* van het Gerechtelijk Wetboek niet het voorwerp van een uitvoeringsbesluit zou uitmaken, is dus zonder voorwerp geworden.

Bovendien is het Hof niet bevoegd om uitspraak te doen over de wijze waarop de Koning de Hem door de wetgever toegekende machtigingen heeft uitgeoefend. Wanneer een wetgever een machtiging verleent, moet worden aangenomen – behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin – dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of de manier waarop de werklast van de gerechtelijke entiteiten wordt gemeten, de in B.4.2.1 tot B.4.3.2 aangehaalde referentie-bepalingen in acht neemt, die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgen.

B.7.2.4. Bovendien vereist de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dat naar aanleiding van de toepassing van de bestreden machtiging, de Koning erover waakt dat de entiteit die het voorwerp uitmaakt van een verlaging van de personeelsformatie nog steeds in staat is de eigen werklast het hoofd te bieden.

B.7.3.1. Wat betreft de duur van de afwijking, vermeldt artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek dat die voorlopig is. De in B.2.3.2 vermelde parlementaire voorbereiding beklemtoont dat de entiteit die het voorwerp uitmaakt van een verlaging van haar

personeelsformatie, die plaats moet recupereren zodra de evolutie van haar werklast zulks verantwoordt, hetgeen veronderstelt dat de werklast regelmatig opnieuw wordt geëvalueerd.

B.7.3.2. In ieder geval, hoewel kan worden aangenomen dat de afwijking van de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten kan plaatsvinden op basis van de evolutie van de werklast, neemt zulks niet weg dat de bestreden bepaling niet kan worden gebruikt om structurele – en niet langer conjuncturele – problemen in verband met de infrastructuur of het personeel van het betrokken rechtscollege te verhelpen. Het zou immers in strijd zijn met het wettigheidsbeginsel dat door de in B.4.4.1 vermelde bepalingen wordt gewaarborgd, dat de duur van die afwijking een redelijke termijn overschrijdt (in die zin, zie GwH, arrest nr. 62/2018, 31 mei 2018, ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.062, B.28.3).

B.7.4.1. Zulks neemt niet weg dat de afwijking slechts de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten als dusdanig betreft en geen afbreuk doet aan, met name, de bevoegdheden van de gewone rechtscolleges, noch aan de benoemingsvoorwaarden en het statuut van de magistraten. In dat opzicht laat de bestreden machtiging niet toe dat wordt afgeweken van het systeem waarin bij de wet van 15 juni 1935 « op het gebruik der talen in gerechtszaken » is voorzien. Bovendien voorziet artikel 186, § 1/1, zelf erin dat de in overtal benoemde magistraat binnen een gerechtelijke entiteit niet kan worden overgeplaatst zonder een nieuwe benoeming en zonder zijn toestemming.

B.7.4.2. Bovendien wordt in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling gepreciseerd dat de afwijking van de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten slechts mogelijk is op voorwaarde dat de personeelsformaties volledig ingevuld zijn (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2978/001, pp. 26 en 27). Een dergelijke vereiste beperkt de beleidsruimte van de Koning en draagt bij aan de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

B.7.5. Ten slotte, wat betreft de kritieken van de verzoekende partijen volgens welke het bestreden systeem afhankelijk zou zijn van budgettaire omstandigheden, dient te worden opgemerkt dat die omstandigheid inherent is aan elk overheidsbeleid.

B.8.1. De bestreden machtiging is voldoende nauwkeurig gedefinieerd en heeft betrekking op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever

werden bepaald. Om dezelfde redenen doet die machtiging geen afbreuk aan de waarborg van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

B.8.2. Voor het overige staat het aan de bevoegde rechter na te gaan of de koninklijke besluiten die op grond van de bestreden machtiging zijn genomen, binnen het kader van die machtiging zijn gebleven en of de Koning, zodoende, de in B.4.2.1 tot B.4.3.2 aangehaalde referentiebepalingen, die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgen, niet heeft geschonden.

B.9. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.7.2.4, B.7.3.1, B.7.3.2 en B.7.4.2, zijn het enige middel in de zaak nr. 8052 en het eerste middel in de zaak nr. 8061 niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel in de zaak nr. 8061

B.10.1. Het tweede middel in de zaak nr. 8061 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 47 van het Handvest.

B.10.2. In essentie voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling het recht op toegang tot de rechter schendt, in zoverre zij de onderbudgettering en de chronische disfunctie van de rechterlijke macht verergert. Zij stelt dat de kennelijk door de bestreden bepaling nagestreefde doelstellingen erin bestaan de autonomie van de rechterlijke macht te versterken, maar dat de wetgever, met de aanneming van die bepaling, in werkelijkheid de niet-naleving van de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten en de onderwerping ervan aan budgettaire willekeur heeft geïnstitutionaliseerd, zonder enige verplichting tot gepaste motivering en mogelijkheid tot beroep. Volgens de verzoekende partij zou een dergelijke situatie een structurele overschrijding van de redelijke termijn door de gewone rechtscolleges veroorzaken en afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter.

B.11.1. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot de rechter bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvervolging. Artikel 13 van de Grondwet en het algemene rechtsbeginsel waarborgen het recht op toegang tot de rechter meer algemeen voor elk geschil dat betrekking heeft op een recht of een verplichting, ongeacht of het burgerlijk van aard is in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11.2. Het recht op toegang tot de rechter vormt een wezenlijk aspect van het recht op een eerlijk proces en is fundamenteel in een rechtsstaat. Het recht om zich tot een rechter te wenden, heeft bovendien zowel betrekking op het recht om in rechte op te treden als op het recht om zich te verdedigen.

Het recht op toegang tot een rechter is evenwel niet absoluut. De beperkingen van dat recht mogen geen afbreuk doen aan de inhoud van dat recht. Zij moeten bovendien redelijk evenredig zijn met het gewettigde doel dat zij nastreven (EHRM, 7 juli 2009, *Stagno t. België*, ECLI:CE:ECHR:2009:0707JUD000106207, § 25; grote kamer, 17 januari 2012, *Stanev t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2012:0117JUD003676006, §§ 229 en 230). De reglementering inzake het recht op toegang tot een rechter moet steeds de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling nastreven en mag geen soort van belemmering vormen die de rechtzoekende belet dat de inhoud van zijn geschil wordt beslecht door het bevoegde rechtscollege (EHRM, 7 juli 2009, *Stagno t. België*, voormeld, § 25; 29 maart 2011, *RTBF t. België*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69). De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot een rechter wordt beoordeeld rekening houdend met de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en van het hele proces (EHRM, 29 maart 2011, *RTBF t. België*, voormeld, § 70).

B.11.3. Artikel 47 van het Handvest voorziet eveneens in een recht op een doeltreffende voorziening. Aan die bepaling dient dezelfde draagwijdte te worden gegeven als aan de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, *A. K. t. Krajowa Rada Sądownictwa en CP en DO t. Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, punt 117).

B.12.1. De Ministerraad voert aan dat het middel onontvankelijk is, in zoverre de verzoekende partij nalaat de te vergelijken categorieën van personen te identificeren.

B.12.2. Zoals in B.5.2 is vermeld, wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere bepalingen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere rechtsonderhorigen onverminderd geldt.

Het middel wordt dus op voldoende duidelijke wijze uiteengezet. Uit de memorie en de memorie van wederantwoord van de Ministerraad blijkt dat die laatste het middel goed heeft begrepen en dus een dienstig verweer heeft kunnen voeren.

B.12.3. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

B.13.1. Zoals in B.2.2.1 is vermeld, beoogt de bestreden bepaling een grotere autonomie van de rechterlijke orde na te streven, om de menselijke middelen op objectieve wijze aan de rechtscolleges toe te kennen op basis van de reële noden. In dat opzicht beoogt de in artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek vervatte machtiging de personeelsformaties van de gerechtelijke entiteiten aan te passen aan de evolutie van hun werklast.

B.13.2. Het blijkt niet hoe de bestreden bepaling op zich een structurele overschrijding van de redelijke termijn door de gewone rechtscolleges zou kunnen veroorzaken en, aldus, afbreuk zou doen aan het recht op toegang tot een rechter.

B.13.3. Voor het overige, in zoverre de grieven van de verzoekende partij overlappen met die welke ter ondersteuning van haar eerste middel werden aangevoerd, dient te worden verwezen naar hetgeen is vermeld in B.7.1 tot B.9.

B.14. Het tweede middel in de zaak nr. 8061 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

rekening houdend met hetgeen in B.7.2.4, B.7.3.1, B.7.3.2 en B.7.4.2 is vermeld, verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 december 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul