

GRONDWETTELIJK RECHT

Grondwettelijk recht

Stefan SOTTIAUX

Tweede editie

 **INTERSENTIA**
Antwerpen – Gent – Cambridge

Grondwettelijk recht. Tweede editie
Stefan Sottiaux

© 2021 Lefebvre Sarrut Belgium NV
Hoogstraat 139/6 – 1000 Brussel

ISBN 978-94-000-1147-2
D/2021/7849/120
NUR 823
Gedrukt in de Europese Unie

Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV
Lay-out: Crius Group, Hulshout
Omslagontwerp: Danny Juchtmans – www.dsigngraphics.be
Omslagbeeld: © Ferens Art Gallery, Hull Museums / Bridgeman Images

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

Dit boek is eveneens digitaal beschikbaar op www.jurisquare.be.

*Voor Elke,
Andreas, Helena en Oscar*

What is law? (...) Law is not exhausted by any catalogue of rules or principles, each with its own dominion over some discrete theater of behavior. Nor by any roster of officials and their powers each over part of our lives. Law's empire is defined by attitude, not territory or power or process. (...) It is an interpretive, self-reflective attitude addressed to politics in the broadest sense. It is a protestant attitude that makes each citizen responsible for imagining what his society's public commitments to principle are, and what these commitments require in new circumstances. (...) Law's attitude is constructive: it aims, in the interpretive spirit, to lay principle over practice to show the best route to a better future, keeping the right faith with the past. It is, finally, a fraternal attitude, an expression of how we are united in community though divided in project, interest, and conviction. That is, anyway, what law is for us: for the people we want to be and the community we aim to have.

Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Fontana Press, 1986, 413.



Voorwoord

Op het moment dat de tweede editie van dit boek verschijnt, verkeert de constitutionele democratie in crisis. De klassieke instellingen van de democratische rechtstaat vinden maar moeilijk een antwoord op de grote maatschappelijke uitdagingen van onze tijd, zoals de klimaatverandering, de technologische ontwikkelingen en het migratievraagstuk. De principes van de liberale democratie worden in vraag gesteld door populistische en identitaire bewegingen van beide zijden van het politieke spectrum. Daarbovenop kwam de strijd tegen de COVID-19-pandemie, die in veel opzichten een stresstest voor het grondwettelijk systeem is gebleken.

Als we de verworvenheden van de constitutionele democratie ook voor toekomstige generaties veilig willen stellen, is een goede kennis van haar basisbeginselen onontbeerlijk. Het overbrengen van die kennis is het doel van dit werk, dat niet alleen is opgevat als een inleidende cursus voor al wie zich in het grondwettelijk recht wil verdiepen, maar ook als een toegankelijk handboek voor de praktijkjurist. Inzicht in het geldende grondwettelijk recht is echter maar een eerste stap. Wie de principes van de liberale democratie levend wil houden, moet ze ook steeds weer opnieuw durven bevragen. Ook de ontwikkeling van die kritische geest is een doelstelling van dit boek.

Als burger maken we deel uit van diverse politieke gemeenschappen: de gemeente, de provincie, de Vlaamse Gemeenschap, de Belgische federale staat, de Europese Unie en regionale en internationale organisaties. Het recht dat op ons van toepassing is, heeft dan ook vele bronnen. Het kan niet tot één bestuurslaag worden herleid. Dit geldt ook voor het grondwettelijk recht. De tijd dat deze rechtstak het exclusieve domein was van het nationale of 'statelijke' recht is lang voorbij. Hoewel het Belgische en het Vlaamse niveau in dit werk centraal staan, gaat het ook in op het grondwettelijk recht dat we op de andere bestuursniveaus aantreffen, en op de verhoudingen tussen de verschillende overheidsverbanden. Dit is immers het referentiekader waarin elke jurist moet werken.

De afgelopen jaren heb ik veel geleerd van vrienden en collega's. Twee personen wil ik in het bijzonder bedanken. Mijn liefde voor het grondwettelijk recht dank ik aan de enthousiaste colleges van Jan Velaers aan de toenmalige UFSIA. Dat die liefde is uitgegroeid tot een vaste relatie heb ik te danken aan André Alen, naast wie ik het vak vele jaren heb mogen doceren aan de Leuvense Faculteit Rechtsgeleerdheid. Zonder de inzichten van deze twee coryfeeën van het grondwettelijk recht had ik dit boek niet kunnen schrijven.

Voorts ben ik dank verschuldigd aan Steven Lierman voor het nalezen van de teksten. Ook Elke Cloots, Dajo De Prins, Raf Geenens, Koen Lemmens, Christophe Maes, Karel Reybrouck, Marie Spinoy en Jogchum Vrielink dank ik voor het nalezen van bepaalde hoofdstukken.

Tot slot gaat mijn dankbaarheid uit naar alle studenten voor hun opmerkingen, vragen en suggesties.

Stefan Sottiaux
Antwerpen, 2021

Inhoud

<i>Voorwoord</i>	ix
DEEL 1.	
ALGEMENE INLEIDING	
Hoofdstuk I.	
Basisbegrippen en centrale thema's van het grondwettelijk recht	3
Afdeling 1. Inleiding	5
Afdeling 2. De grondwet	5
§ 1. Betekenis en functies van de grondwet	5
A. Eerste functie: democratische organisatie van de overheidsmacht.	6
B. Tweede functie: beperken van de overheidsmacht	7
C. Overige functies	14
D. Besluit: de grondwet als maatschappelijk contract	14
§ 2. Grondwet in materiële en formele zin	15
§ 3. Enkele belangrijke classificaties	16
A. Grondwet en democratievorm	16
B. Grondwet en regeringsvorm	18
C. Grondwet en staatsvorm	19
Afdeling 3. Enkele centrale thema's van het grondwettelijk recht	26
§ 1. Verankering	26
§ 2. Rechterlijke controle op wetgevende en uitvoerende macht	28
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	31
<i>Selecte bibliografie</i>	31

Hoofdstuk II.**Bronnen van het grondwettelijk recht** 33

Afdeling 1. Inleiding 35

Afdeling 2. Belgische bestuursniveaus 35

§ 1. Belgische Grondwet 35

A. Historische context 35

B. Basisbeginselen van de Belgische Grondwet 40

C. Wijziging en interpretatie van de Grondwet 46

§ 2. Overige Belgische constitutioneelrechtelijke bronnen 55

A. Wet, decreet en ordonnantie 56

B. Besluiten en verordeningen 60

C. (Grondwettelijk) gewoonterecht 61

D. Algemene rechtsbeginselen 62

Afdeling 3. Het Europese bestuursniveau 62

§ 1. Europese Unie 63

A. Verdragen 63

B. Wetgeving 69

§ 2. Raad van Europa 69

Afdeling 4. Het internationale bestuursniveau 70

Aandachtspunten en vragen 71*Selecte bibliografie* 71**Hoofdstuk III.****Verhoudingen in de gelaagde rechtsorde** 73

Afdeling 1. Inleiding 75

Afdeling 2. Algemene begrippen 75

Afdeling 3. Verhouding tussen de rechtsnormen van de internationale, Europese en nationale rechtsordes 78

§ 1. Internationaal perspectief 78

§ 2. Europese Unie-perspectief 79

A. Algemeen 79

B. Rechtstreekse toepasselijkheid en directe werking 79

C. Voorrang	81
D. Gevolgen	84
§ 3. Nationale perspectieven	85
A. Algemeen	85
B. Nationale perspectieven op de doorwerking van het EU-recht	86
§ 4. Belgisch perspectief	94
A. Algemeen	94
B. Rechtstreekse toepasselijkheid	94
C. Directe werking	96
D. Voorrang	96
E. Gevolgen	101
F. Grondslag	101
G. Vergelijkend besluit	102
 Afdeling 4. Verhoudingen tussen de rechtsnormen in een federale staat	 103
 <i>Aandachtspunten en vragen</i>	 105
<i>Selecte bibliografie</i>	105
 DEEL 2.	
DEMOCRATIEVORM	
 Hoofdstuk I.	
Algemene principes	109
 Afdeling 1. Inleiding	111
 Afdeling 2. Representatief stelsel en directe democratie	111
§ 1. Inleiding	111
§ 2. Grondwettigheid van referenda	112
§ 3. Gewestelijke en lokale volksraadpleging	114
 Afdeling 3. Politieke partijen	116
 Afdeling 4. Constitutionele monarchie	118
 Afdeling 5. Constitutieve autonomie	121

Hoofdstuk II.

Samenstelling, statuut en werking van het Parlement 123

Afdeling 1. Federale overheid 125

§ 1. Kiesstelsel 125

A. Algemeen 125

B. Historisch overzicht 127

C. Huidig stelsel 128

D. Federale kieskring 132

§ 2. Samenstelling van Kamer en Senaat 133

A. Kamer van volksvertegenwoordigers 133

B. Senaat 134

§ 3. Werking van Kamer en Senaat 136

§ 4. Statuut van de parlementsleden 137

A. Ambtsduur 137

B. Onverenigbaarheden 137

C. Immunititeiten 138

Afdeling 2. Gemeenschappen en gewesten 141

§ 1. Kiesstelsel 141

§ 2. Samenstelling parlementen 142

§ 3. Werking parlementen 144

§ 4. Statuut van de parlementsleden 144

Hoofdstuk III.

Samenstelling, statuut en werking van de regering 147

Afdeling 1. Federale overheid 149

§ 1. Samenstelling van de regering 149

§ 2. Werking van de regering 150

§ 3. Statuut van de regeringsleden 151

Afdeling 2. Gemeenschappen en gewesten 152

§ 1. Samenstelling van de regering 152

§ 2. Werking van de regering 153

§ 3. Statuut van de regeringsleden 153

Hoofdstuk IV.	
Pacifiatiemechanismen	155
Afdeling 1. Inleiding	157
Afdeling 2. Federale overheid	157
Afdeling 3. Gemeenschappen en gewesten	159
§ 1. Brusselse instellingen	159
§ 2. Gemeenschapsparlementen	160
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	161
<i>Selecte bibliografie</i>	161
DEEL 3.	
DE REGERINGSVORM	
Hoofdstuk I.	
Inleiding	165
Hoofdstuk II.	
Tweekamerstelsel	167
Hoofdstuk III.	
Institutionele samenhang tussen parlement en regering	169
Afdeling 1. Inleiding	171
Afdeling 2. Historisch overzicht van het parlementair regime in België	172
Afdeling 3. Huidig stelsel: de federale overheid	174
A. Vorming van de regering	174
B. Parlementaire controlemiddelen	176
C. Ontslag van de regering	181
D. Ontbinding van het parlement	185
Afdeling 4. Huidig stelsel: de gemeenschappen en de gewesten	186
A. Vorming van de regering	186
B. Parlementaire controlemiddelen	186

C. Ontslag van de regering	187
D. Ontbinding van het parlement.....	187
Hoofdstuk IV.	
Functionele samenwerking tussen parlement en regering.....	189
Afdeling 1. Algemene principes	191
Afdeling 2. Wetgevende functie	191
A. Wetgevende procedure	191
B. Bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat	194
Afdeling 3. Uitvoerende functie	195
A. Algemeen	195
B. Verordeningbevoegdheid gebaseerd op de Grondwet	195
C. Verordeningbevoegdheid gebaseerd op de wet	197
D. Delegatie van verordeningbevoegdheid	203
E. Overige bevoegdheden van de uitvoerende macht.....	207
<i>Aandachtspunten en vragen.....</i>	<i>210</i>
<i>Selecte bibliografie.....</i>	<i>210</i>
DEEL 4.	
STAATSVORM	
Hoofdstuk I.	
Inleiding	215
Hoofdstuk II.	
Historische achtergrond en basisconcepten	217
Afdeling 1. Historisch overzicht	219
§ 1. Wat voorafging	219
§ 2. Eerste staatshervorming: 1970	220
§ 3. Tweede staatshervorming: 1980	221
§ 4. Derde staatshervorming: 1988	221
§ 5. Vierde staatshervorming: 1992-1993.....	222
§ 6. Vijfde staatshervorming: 2001	222
§ 7. Zesde staatshervorming: 2012-2014.....	222
§ 8. Het resultaat.....	223

Afdeling 2. Basisconcepten	226
§ 1. Taalgebieden	226
A. Algemeen	226
B. Het territorialiteitsbeginsel.	228
§ 2. Gemeenschappen	231
§ 3. Gewesten	232
§ 4. Asymmetrieën in het Belgische federalisme	232
A. Algemeen	232
B. Vlaanderen	233
C. Wallonië en de Franse Gemeenschap	234
D. Duits taalgebied	235
E. Brussel	235
Hoofdstuk III.	
Algemene beginselen inzake bevoegdheidsverdeling	239
Afdeling 1. Toegewezen, residuaire en impliciete bevoegdheden	241
§ 1. Inleiding	241
§ 2. Toegewezen en residuaire bevoegdheden	243
A. Gemeenschappen en gewesten: toegewezen bevoegdheden	243
B. Federale overheid: residuaire bevoegdheden.	244
C. Federale overheid: voorbehouden bevoegdheden.	245
D. Artikel 35 Grondwet	246
§ 3. Impliciete bevoegdheden.	248
Afdeling 2. Aard van de bevoegdheden: exclusieve versus concurrerende bevoegdheden . . .	252
§ 1. Inleiding	252
§ 2. Exclusieve materiële bevoegdheden	253
§ 3. Exclusieve territoriale bevoegdheden	255
§ 4. Afwijkende technieken	257
A. Gedeelde exclusieve bevoegdheden	257
B. Parallele bevoegdheden	257
C. Parallele uitoefening van exclusieve bevoegdheden (dubbelaspect-leer)	259
D. Concurrerende bevoegdheden.	262
Afdeling 3. Verticaliteitsbeginsel	263
§ 1. Algemeen	263
§ 2. Afwijkende technieken	264

Afdeling 4. Algemene beperkingen op de bevoegdheidsrechtelijke autonomie	265
§ 1. Evenredigheidsbeginsel	265
§ 2. Economische en monetaire unie	266
§ 3. Federale loyauteit	267
Hoofdstuk IV.	
Bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten	269
Afdeling 1. Gemeenschappen	271
§ 1. Cultuur	271
§ 2. Onderwijs	272
§ 3. Persoonsgebonden aangelegenheden	273
§ 4. Taalgebruik	273
Afdeling 2. Gewesten	274
Afdeling 3. Instrumentele bevoegdheden	275
§ 1. Algemeen	275
§ 2. Strafrechtelijke bevoegdheden	276
§ 3. Verdragsbevoegdheid	277
Hoofdstuk V.	
Gemeenschapsbevoegdheden in Brussel	279
Hoofdstuk VI.	
Coöperatief federalisme	283
Afdeling 1. Algemeen	285
Afdeling 2. Overlegcomité en interministeriële conferenties	285
Afdeling 3. Samenwerkingsakkoorden	286
Afdeling 4. Gezamenlijke decreten en ordonnanties	289
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	<i>290</i>
<i>Selecte bibliografie</i>	<i>290</i>

DEEL 5.**GRONDRECHTEN****Hoofdstuk I.**

Algemene leerstukken	295
Afdeling 1. Inleiding	297
Afdeling 2. Filosofische grondslagen	297
Afdeling 3. Historische evolutie en voornaamste bronnen	300
§ 1. Nationaal niveau	300
§ 2. Internationaal niveau	302
§ 3. Europees niveau	303
Afdeling 4. Categorieën van rechten	305
§ 1. Drie generaties rechten	305
§ 2. Gelijkenissen en verschillen	306
Afdeling 5. Toepassingsgebied van grondrechten	310
§ 1. Verticale en horizontale verhoudingen	310
§ 2. Toepassingsgebied <i>ratione personae</i>	314
§ 3. Toepassingsgebied <i>ratione loci</i>	315
Afdeling 6. Interpretatie van grondrechten	316
Afdeling 7. Beperking van grondrechten	319
§ 1. Algemene beginselen	319
A. Inleiding	319
B. Wettigheidsbeginsel	320
C. Proportionaliteitsbeginsel	322
D. Toetsingsintensiteit	334
E. Afwegen v. categoriseren	338
F. Positieve verplichtingen	339
G. Afwijking in tijden van nood en rechtsmisbruik	341
§ 2. Grondwettelijk beperkingssysteem	344
§ 3. Beperkingssysteem van het EVRM, het EU-Handvest en de internationale mensenrechtenverdragen	347

Afdeling 8. Grondrechten in de gelaagde rechtsorde	350
§ 1. Inleiding	350
§ 2. Incorporatie en het toepassingsbereik van de grondrechtencatalogi	351
§ 3. Samenloop van grondrechten	355
A. Samenlezing en ruimste bescherming	355
B. Subsidiariteit en marge van appreciatie	358
C. Botsing van grondrechten en voorrang	361
§ 4. Bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten	363
<i>Aandachtspunten en vragen.</i>	365
<i>Selecte bibliografie.</i>	365
Hoofdstuk II.	
Overzicht van enkele belangrijke grondrechten.	367
Afdeling 1. Inleiding	369
Afdeling 2. Vrijheid van meningsuiting	369
§ 1. Bronnen	369
§ 2. Grondslagen	369
§ 3. Toepassingsgebied	372
§ 4. Beperkingen	373
A. Inleiding	373
B. Algemeen beperkingssysteem	375
C. Preventieve maatregelen	377
D. Bescherming van de drukpers	378
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	379
A. <i>Hate speech</i>	380
B. Vrijheid van meningsuiting versus recht op eerbiediging van het privéleven.	383
Afdeling 3. Vrijheid van vergadering en vereniging	385
§ 1. Bronnen	385
§ 2. Grondslagen	386
§ 3. Toepassingsgebied	386
§ 4. Beperkingen	388
A. Vrijheid van vergadering	388
B. Vrijheid van vereniging	389
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	390
A. Maatregelen tegen antidemocratische politieke partijen	390
B. Vergaderingsvrijheid en het sluitingsuur voor cafés en discotheken	394

Afdeling 4. Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.	396
§ 1. Bronnen	396
§ 2. Grondslagen.	396
§ 3. Toepassingsgebied.	399
§ 4. Beperkingen.	401
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	401
A. Religieuze kledij.	401
B. Kruisbeelden in overheidsscholen.	406
Afdeling 5. Recht op eerbiediging van het privéleven.	408
§ 1. Bronnen	408
§ 2. Grondslagen.	408
§ 3. Toepassingsgebied.	409
§ 4. Beperkingen.	411
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	414
A. Afluisteren en opnemen van privécommunicatie en -telecommunicatie	414
B. Seksuele relaties	417
Afdeling 6. Gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie	418
§ 1. Bronnen	418
§ 2. Grondslagen.	419
§ 3. Toepassingsgebied.	422
A. Algemene draagwijdte versus accessoir karakter	422
B. Verticale versus horizontale verhoudingen	423
C. Personeel toepassingsgebied: de discriminatiegronden	424
D. Beperkt toepassingsgebied Unierechtelijk verbod nationaliteitsdiscriminatie	426
§ 4. Discriminatievormen en -concepten	426
A. Formeel versus materieel onderscheid	426
B. Direct versus indirect onderscheid	427
C. Positieve actie	428
D. Overige	429
§ 5. Verantwoording	430
A. Inleiding	430
B. Toetsingsingang	430
C. Proportionaliteitstoets.	432
§ 6. Enkele toepassingsgevallen	435
A. Huwelijk en geregistreerd partnerschap voor personen van hetzelfde geslacht	435
B. Positieve actie.	438

Afdeling 7. Overige rechten in de Grondwet	440
§ 1. Recht op persoonlijke vrijheid	440
§ 2. Strafrechtelijk legaliteitsbeginsel	440
§ 3. Recht op behoorlijke rechtsbedeling en rechtsbescherming	442
§ 4. Eigendomsrecht	442
§ 5. Economische, sociale en culturele rechten	444
§ 6. Vrijheid van onderwijs	446
§ 7. Kinderrechten	450
§ 8. Vrijheid van taalgebruik	450
§ 9. Petitierecht	452
<i>Selecte bibliografie</i>	453

DEEL 6.
RECHTSBESCHERMING TEGEN DE WETGEVER

Hoofdstuk I.

Inleiding	457
------------------------	-----

Hoofdstuk II.

Overzicht modellen	459
---------------------------------	-----

Hoofdstuk III.

<i>Ex post</i> toezicht door de gewone hoven en rechtbanken	461
--	-----

Hoofdstuk IV.

<i>Ex post</i> toezicht door het Grondwettelijk Hof	465
--	-----

Afdeling 1. Historisch overzicht	467
--	-----

Afdeling 2. Aard, samenstelling en werking	468
--	-----

Afdeling 3. Bevoegdheden	470
--------------------------------	-----

§ 1. Normen die door het Grondwettelijk Hof kunnen worden getoetst	470
--	-----

§ 2. Normen waaraan het Grondwettelijk Hof kan toetsen	471
--	-----

A. Overzicht	471
--------------------	-----

B. Bevoegdheidsverdelende regels	471
--	-----

C. Grondrechten	472
-----------------------	-----

D. Uitbreiding toetsingsbevoegdheid via de artikelen 10 en 11 Gw	472
--	-----

E. Overige bepalingen	473
-----------------------------	-----

Afdeling 4. Rechtswegen	473
§ 1. Inleiding.....	473
§ 2. Beroep tot vernietiging	473
§ 3. Prejudiciële vraag	475
Afdeling 5. Grondwetsconforme interpretaties	477
§ 1. Inleiding.....	477
§ 2. Verzoenende lezing.....	478
§ 3. Inperkende lezing	479
§ 4. Verruimende lezing	481
§ 5. Handhaving gevolgen.....	483
Hoofdstuk V.	
<i>Ex ante</i> toezicht door de Raad van State	485
Hoofdstuk VI.	
Procedurele samenloop	487
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	491
<i>Selecte bibliografie</i>	491
<i>Trefwoordenregister</i>	493

