

GRONDWETTELIJK RECHT

Stefan SOTTIAUX



intersentia
Antwerpen – Cambridge

Grondwettelijk recht
Stefan Sottiaux

© 2016 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

Omslagbeeld © Ferens Art Gallery, Hull Museums, / Bridgeman Images

ISBN 978-94-000-0703-1
D/2016/7849/22
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Voor Elke en Andreas

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

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.

Het doel van dit boek is dubbel. In de eerste plaats is het opgevat als een inleidende cursus voor al wie zich in het grondwettelijk recht wil verdiepen. Daarnaast richt het werk zich op de praktijkjurist die op zoek is naar een toegankelijk handboek.

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. Dit boek vormt een eerste onderdeel van een gezamenlijk handboek publiekrecht, dat momenteel in voorbereiding is. Ook Elke Cloots, Dajo De Prins, Jogchum Vrieling en Raf Geenens dank ik voor het nalezen van bepaalde hoofdstukken.

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

Stefan Sottiaux
Antwerpen, 2016

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.	13
D. Besluit: de grondwet als maatschappelijk contract	14
§ 2. Grondwet in materiële en formele zin	14
§ 3. Enkele belangrijke classificaties	15
A. Grondwet en democratievorm.	15
B. Grondwet en regeringsvorm	17
C. Grondwet en staatsvorm.	19
Afdeling 3. Enkele centrale thema's van het grondwettelijk recht	25
§ 1. Verankering	25
§ 2. Rechterlijke controle op wetgevende en uitvoerende macht	27
<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 39

C. Wijziging en interpretatie van de Grondwet 43

§ 2. Overige Belgische constitutioneelrechtelijke bronnen 53

A. Wet, decreet en ordonnantie 54

B. Besluiten en verordeningen 58

C. (Grondwettelijk) gewoonterecht 59

D. Algemene rechtsbeginselen 60

Afdeling 3. Het Europese bestuursniveau. 60

§ 1. Europese Unie 61

A. Verdragen 61

B. Wetgeving 67

§ 2. Raad van Europa 67

Afdeling 4. Het internationale bestuursniveau. 68

Aandachtspunten en vragen 69

Selecte bibliografie 69

Hoofdstuk III.

Verhoudingen in de gelaagde rechtsorde 71

Afdeling 1. Inleiding 73

Afdeling 2. Algemene begrippen 73

Afdeling 3. Verhouding tussen de rechtsnormen van de internationale, Europese en nationale rechtsordes 76

§ 1. Internationaal perspectief 76

§ 2. Europese Unie-perspectief 77

A. Algemeen 77

B. Rechtstreekse toepasselijkheid en directe werking 77

C. Voorrang 79

D. Gevolgen	82
§ 3. Nationale perspectieven	83
A. Algemeen	83
B. Nationale perspectieven op de doorwerking van het EU-recht	84
§ 4. Belgisch perspectief	91
A. Algemeen	91
B. Rechtstreekse toepasselijkheid	91
C. Directe werking	92
D. Voorrang	93
E. Gevolgen	97
F. Grondslag	98
G. Vergelijkend besluit	99
 Afdeling 4. Verhoudingen tussen de rechtsnormen in een federale staat	 99
 <i>Aandachtspunten en vragen</i>	 102
<i>Selecte bibliografie</i>	102
 DEEL 2.	
DEMOCRATIEVORM	
 Hoofdstuk I.	
Algemene principes	107
 Afdeling 1. Inleiding	109
 Afdeling 2. Representatief stelsel en directe democratie	109
§ 1. Inleiding	109
§ 2. Grondwettigheid van referenda	110
§ 3. Gewestelijke en lokale volksraadpleging	112
 Afdeling 3. Politieke partijen	114
 Afdeling 4. Constitutionele monarchie	116
 Afdeling 5. Constitutieve autonomie	119

Hoofdstuk II.

Samenstelling, statuut en werking van het Parlement 121

Afdeling 1. Federale overheid 123

§ 1. Kiesstelsel 123

A. Algemeen 123

B. Historisch overzicht 125

C. Huidig stelsel 126

D. Federale kieskring 130

§ 2. Samenstelling van Kamer en Senaat 131

A. Kamer van volksvertegenwoordigers 131

B. Senaat 132

§ 3. Werking van Kamer en Senaat 134

§ 4. Statuut van de parlementsleden 135

A. Ambtsduur 135

B. Onverenigbaarheden 135

C. Immunititeiten 136

Afdeling 2. Gemeenschappen en gewesten 139

§ 1. Kiesstelsel 139

§ 2. Samenstelling parlementen 140

§ 3. Werking parlementen 142

§ 4. Statuut van de parlementsleden 142

Hoofdstuk III.

Samenstelling, statuut en werking van de regering 145

Afdeling 1. Federale overheid 147

§ 1. Samenstelling van de regering 147

§ 2. Werking van de regering 148

§ 3. Statuut van de regeringsleden 149

Afdeling 2. Gemeenschappen en gewesten 150

§ 1. Samenstelling van de regering 150

§ 2. Werking van de regering 151

§ 3. Statuut van de regeringsleden 151

Hoofdstuk IV.	
Pacificatiemechanismen	153
Afdeling 1. Inleiding	155
Afdeling 2. Federale overheid	155
Afdeling 3. Gemeenschappen en gewesten	157
§ 1. Brusselse instellingen	157
§ 2. Gemeenschapsparlementen	158
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	159
<i>Selecte bibliografie</i>	159
DEEL 3.	
DE REGERINGSVORM	
Hoofdstuk I.	
Inleiding	163
Hoofdstuk II.	
Tweekamerstelsel	165
Hoofdstuk III.	
Institutionele samenhang tussen parlement en regering	167
Afdeling 1. Inleiding	169
Afdeling 2. Historisch overzicht van het parlementair regime in België	170
Afdeling 3. Huidig stelsel: de federale overheid	172
A. Vorming van de regering	172
B. Parlementaire controlemiddelen	173
C. Ontslag van de regering	178
D. Ontbinding van het parlement	182
Afdeling 4. Huidig stelsel: de gemeenschappen en de gewesten	183
A. Vorming van de regering	183
B. Parlementaire controlemiddelen	183
C. Ontslag van de regering	184
D. Ontbinding van het parlement	184

Hoofdstuk IV.	
Functionele samenwerking tussen parlement en regering	185
Afdeling 1. Algemene principes	187
Afdeling 2. Wetgevende functie	187
A. Wetgevende procedure	187
B. Bevoegdheidsverdeling tussen Kamer en Senaat	190
Afdeling 3. Uitvoerende functie	191
A. Algemeen	191
B. Verordeningbevoegdheid gebaseerd op de Grondwet	191
C. Verordeningbevoegdheid gebaseerd op de wet	193
D. Delegatie van verordeningbevoegdheid	199
E. Overige bevoegdheden van de uitvoerende macht	203
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	206
<i>Selecte bibliografie</i>	206
DEEL 4.	
STAATSVORM	
Hoofdstuk I.	
Inleiding	211
Hoofdstuk II.	
Historische achtergrond en basisconcepten	213
Afdeling 1. Historisch overzicht	215
§ 1. Wat voorafging	215
§ 2. Eerste staatshervorming: 1970	216
§ 3. Tweede staatshervorming: 1980	217
§ 4. Derde staatshervorming: 1988	217
§ 5. Vierde staatshervorming: 1992-1993	218
§ 6. Vijfde staatshervorming: 2001	218
§ 7. Zesde staatshervorming: 2012-2014	218
§ 8. Het resultaat	219
Afdeling 2. Basisconcepten	222
§ 1. Taalgebieden	222
A. Algemeen	222

B. Het territorialiteitsbeginsel	224
§ 2. Gemeenschappen	227
§ 3. Gewesten	228
§ 4. Asymmetrieën in het Belgische federalisme	228
A. Algemeen	228
B. Vlaanderen	229
C. Wallonië en de Franse Gemeenschap	230
D. Duits taalgebied	231
E. Brussel	231
Hoofdstuk III.	
Algemene beginselen inzake bevoegdheidsverdeling	235
Afdeling 1. Toegewezen, residuaire en impliciete bevoegdheden	237
§ 1. Inleiding	237
§ 2. Toegewezen en residuaire bevoegdheden	239
A. Gemeenschappen en gewesten: toegewezen bevoegdheden	239
B. Federale overheid: residuaire bevoegdheden	240
C. Federale overheid: voorbehouden bevoegdheden	241
D. Artikel 35 Grondwet	242
§ 3. Impliciete bevoegdheden	243
Afdeling 2. Aard van de bevoegdheden: exclusieve versus concurrerende bevoegdheden	247
§ 1. Inleiding	247
§ 2. Exclusieve materiële bevoegdheden	248
§ 3. Exclusieve territoriale bevoegdheden	250
§ 4. Afwijkende technieken	252
A. Gedeelde exclusieve bevoegdheden	252
B. Parallele bevoegdheden	252
C. Parallele uitoefening van exclusieve bevoegdheden (dubbelaspect-leer)	254
D. Concurrerende bevoegdheden	257
Afdeling 3. Verticaliteitsbeginsel	258
§ 1. Algemeen	258
§ 2. Afwijkende technieken	259
Afdeling 4. Algemene beperkingen op de bevoegdheidsrechtelijke autonomie	259
§ 1. Evenredigheidsbeginsel	259
§ 2. Economische en monetaire unie	260
§ 3. Federale loyaliteit	261

Hoofdstuk IV.	
Bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten	263
Afdeling 1. Gemeenschappen	265
§ 1. Cultuur	265
§ 2. Onderwijs	266
§ 3. Persoonsgebonden aangelegenheden	267
§ 4. Taalgebruik	267
Afdeling 2. Gewesten	268
Afdeling 3. Instrumentele bevoegdheden	269
§ 1. Algemeen	269
§ 2. Strafrechtelijke bevoegdheden	270
§ 3. Verdragsbevoegdheid	271
Hoofdstuk V.	
Gemeenschapsbevoegdheden in Brussel	273
Hoofdstuk VI.	
Coöperatief federalisme	277
Afdeling 1. Algemeen	279
Afdeling 2. Overlegcomité en interministeriële conferenties	279
Afdeling 3. Samenwerkingsakkoorden	280
Afdeling 4. Gezamenlijke decreten en ordonnanties	283
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	284
<i>Selecte bibliografie</i>	284

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

Algemene leerstukken	289
Afdeling 1. Inleiding	291
Afdeling 2. Filosofische grondslagen	291
Afdeling 3. Historische evolutie en voornaamste bronnen	293
§ 1. Nationaal niveau	293
§ 2. Internationaal niveau	295
§ 3. Europees niveau	296
Afdeling 4. Categorieën van rechten	298
§ 1. Drie generaties rechten	298
§ 2. Gelijkenissen en verschillen	300
Afdeling 5. Toepassingsgebied van grondrechten	304
§ 1. Verticale en horizontale verhoudingen	304
§ 2. Toepassingsgebied <i>ratione personae</i>	307
§ 3. Toepassingsgebied <i>ratione loci</i>	308
Afdeling 6. Interpretatie van grondrechten	308
Afdeling 7. Beperking van grondrechten	311
§ 1. Algemene beginselen	311
A. Inleiding	311
B. Wettigheidsbeginsel	312
C. Proportionaliteitsbeginsel	315
D. Toetsingsintensiteit	323
E. Afwegen v. categoriseren	325
F. Afwijking in tijden van nood en rechtsmisbruik	326
§ 2. Grondwettelijk beperkingssysteem	330
§ 3. Beperkingssysteem van het EVRM, het EU-Handvest en de internationale mensenrechtenverdragen	333
Afdeling 7. Grondrechten in de gelaagde rechtsorde	335
§ 1. Inleiding	335

§ 2. Incorporatie en het toepassingsbereik van de grondrechtencatalogi	336
§ 3. Samenloop van grondrechten	340
A. Samenlezing en ruimste bescherming	340
B. Subsidiariteit en marge van appreciatie	343
C. Botsing van grondrechten en voorrang	346
§ 4. Bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten	348
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	350
<i>Selecte bibliografie</i>	350

Hoofdstuk II.

Overzicht van enkele belangrijke grondrechten	353
--	-----

Afdeling 1. Inleiding	355
---------------------------------	-----

Afdeling 2. Vrijheid van meningsuiting	355
--	-----

§ 1. Bronnen	355
§ 2. Grondslagen	355
§ 3. Toepassingsgebied	358
§ 4. Beperkingen	359
A. Inleiding	359
B. Algemeen beperkingssysteem	361
C. Preventieve maatregelen	363
D. Bescherming van de drukpers	364
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	366
A. <i>Hate speech</i>	366
B. Vrijheid van meningsuiting versus recht op eerbiediging van het privéleven	369

Afdeling 3. Vrijheid van vergadering en vereniging	371
--	-----

§ 1. Bronnen	371
§ 2. Grondslagen	372
§ 3. Toepassingsgebied	372
§ 4. Beperkingen	374
A. Vrijheid van vergadering	374
B. Vrijheid van vereniging	375
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	376
A. Maatregelen tegen antidemocratische politieke partijen	376
B. Vergaderingsvrijheid en het sluitingsuur voor cafés en discotheken	380

Afdeling 4. Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.	382
§ 1. Bronnen	382
§ 2. Grondslagen.	382
§ 3. Toepassingsgebied.	383
§ 4. Beperkingen.	385
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	385
A. Religieuze kledij.	385
B. Kruisbeelden in overheidsscholen.	390
 Afdeling 5. Recht op eerbiediging van het privéleven.	 391
§ 1. Bronnen	391
§ 2. Grondslagen.	392
§ 3. Toepassingsgebied.	393
§ 4. Beperkingen.	395
§ 5. Enkele toepassingsgevallen	397
A. Afluisteren en opnemen van privécommunicatie en -telecommunicatie	397
B. Seksuele relaties	400
 Afdeling 6. Gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie.	 401
§ 1. Bronnen	401
§ 2. Grondslagen.	402
§ 3. Toepassingsgebied.	405
A. Algemene draagwijdte versus accessoir karakter	405
B. Verticale versus horizontale verhoudingen	406
C. Personeel toepassingsgebied: de discriminatiegronden.	407
D. Beperkt toepassingsgebied Unierechtelijk verbod nationaliteitsdiscriminatie	408
§ 4. Discriminatievormen en -concepten	409
A. Formeel versus materieel onderscheid	409
B. Direct versus indirect onderscheid	409
C. Positieve actie	411
D. Overige	412
§ 5. Verantwoording	412
A. Inleiding	412
B. Toetsingsingang	413
C. Proportionaliteitstoets.	414
§ 6. Enkele toepassingsgevallen	418
A. Huwelijk en geregistreerd partnerschap voor personen van hetzelfde geslacht	418
B. Positieve actie	420

Afdeling 7. Overige rechten in de Grondwet	422
§ 1. Recht op persoonlijke vrijheid	422
§ 2. Strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.	422
§ 3. Recht op behoorlijke rechtsbedeling en rechtsbescherming.	424
§ 4. Eigendomsrecht.	425
§ 5. Economische, sociale en culturele rechten	426
§ 6. Vrijheid van onderwijs.	428
§ 7. Kinderrechten	432
§ 8. Vrijheid van taalgebruik.	432
§ 9. Petitierecht.	434
<i>Selecte bibliografie</i>	435

**DEEL 6.
RECHTSBESCHERMING TEGEN DE WETGEVER**

Hoofdstuk I.

Inleiding	439
------------------------	-----

Hoofdstuk II.

Overzicht modellen	441
---------------------------------	-----

Hoofdstuk III.

<i>Ex post</i> toezicht door de gewone hoven en rechtbanken.	443
---	-----

Hoofdstuk IV.

<i>Ex post</i> toezicht door het Grondwettelijk Hof.	447
---	-----

Afdeling 1. Historisch overzicht.	449
--	-----

Afdeling 2. Aard, samenstelling en werking.	450
--	-----

Afdeling 3. Bevoegdheden	452
--------------------------------	-----

§ 1. Normen die door het Grondwettelijk Hof kunnen worden getoetst.	452
--	-----

§ 2. Normen waaraan het Grondwettelijk Hof kan toetsen	453
--	-----

A. Overzicht.	453
--------------------	-----

B. Bevoegdheidsverdelende regels.	453
--	-----

C. Grondrechten.	454
-----------------------	-----

D. Uitbreiding toetsingsbevoegdheid via de artikelen 10 en 11 Gw.	454
--	-----

E. Overige bepalingen	455
-----------------------------	-----

Afdeling 4. Rechtswegen	455
§ 1. Inleiding	455
§ 2. Beroep tot vernietiging	455
§ 3. Prejudiciële vraag	457
Afdeling 5. Grondwetsconforme interpretaties	459
§ 1. Inleiding	459
§ 2. Verzoenende lezing	460
§ 3. Inperkende lezing	461
§ 4. Verruimende lezing	463
§ 5. Handhaving gevolgen	465
Hoofdstuk V.	
<i>Ex ante</i> toezicht door de Raad van State	467
Hoofdstuk VI.	
Procedurele samenloop	469
<i>Aandachtspunten en vragen</i>	473
<i>Selecte bibliografie</i>	473
<i>Trefwoordenregister</i>	475