

## 50 JAAR BIJZONDERE WETTEN



# 50 jaar bijzondere wetten

Toon MOONEN  
Pieter CANNOOT  
Jonas RIEMSLAGH  
(eds.)

 INTERSENTIA

Antwerpen – Gent – Cambridge

50 jaar bijzondere wetten

Toon Moonen, Pieter Cannoot en Jonas Riemslagh (eds.)

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

ISBN 978-94-000-1270-7

D/2021/7849/164

NUR 823

Gedrukt in de Europese Unie



Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV

Lay-out: Crius Group, Hulshout

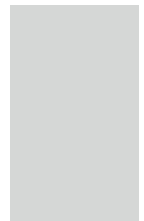
Omslagontwerp: Danny Juchtmans / [www.dsigngraphics.be](http://www.dsigngraphics.be)

Omslagbeeld: Hare Krishna / Shutterstock

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.stradalex.com](http://www.stradalex.com) en [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be).



# INHOUD

*Over de auteurs.* . . . . . xi

## **Inleiding**

Toon MOONEN, Pieter CANNOOT en Jonas RIEMSLAGH. . . . . 1

- I. Van de werking van de cultuurraden tot een voorstel van bijzondere klimaatwet. . . . . 1
- II. Aanpak en inhoud van het boek . . . . . 5
  - A. De juridische techniek van de bijzondere wet . . . . . 5
  - B. Doorwerking van de techniek in het grondwettelijk recht . . . . . 7
- III. De bijzondere wet en de zevende staatsvorming? . . . . . 10

## DEEL I.

DE JURIDISCHE TECHNIEK VAN DE BIJZONDERE WET . . . . . 11

## **De functies van de bijzondere wet in het communautaire België**

Toon MOONEN en Benjamin MEEUSEN . . . . . 13

- I. Inleiding . . . . . 13
- II. De procedurele functies . . . . . 15
  - A. Deconstitutionaliseren . . . . . 15
  - B. Verschansen. . . . . 18
    - 1. Een bipolaire, consociationalistische besluitvorming . . . . . 20
    - 2. Samenlopende (grond)wetgevende meerderheden . . . . . 25
- III. De inhoudelijke functies. . . . . 29
  - A. Communautair verschanste aangelegenheden . . . . . 30
    - 1. De autonomie van de deelstaten. . . . . 30
      - a. De bevoegdheden . . . . . 30
      - b. De instellingen. . . . . 32
      - c. De financiering . . . . . 34
    - 2. De pacificatie van de nationale verhoudingen . . . . . 34
      - a. Specifieke compromissen. . . . . 34
      - b. De regeling van conflicten. . . . . 36
  - B. Louter gedeconstitutionaliseerde aangelegenheden. . . . . 37
- IV. De functionele verhouding tussen de bijzondere wet en de Grondwet. . . 40
- V. Welke toekomst voor de bijzondere wet? . . . . . 47

**De bijzondere meerderheid als nieuwe staatsrechtelijke techniek:  
een historische reconstructie**

Pieter CANNOOT en Sien DEVRIENDT.....	55
I. Inleiding .....	55
II. De bijzondere meerderheid .....	56
A. Wat is een ‘bijzondere’ meerderheid? .....	56
B. De bijzondere meerderheid als waarborg in communautaire aangelegenheden.....	59
1. De ‘harmonisering’ van de betrekkingen tussen Neder- landstaligen en Franstaligen .....	60
a. De taalwetgeving .....	60
b. De vrees voor Franstalige minorisering, de culturele autonomie en de opkomst van de bijzondere meerderheid... 63	
i. De Politieke Werkgroep, de Driepartijencommissie en de herzieningsverklaring van 1965 .....	63
(a) De zoektocht naar bijzondere waarborgen voor Franstaligen.....	63
(b) De bijzondere meerderheid .....	68
(c) De alarmbelprocedure .....	71
ii. De werkzaamheden van de constituanten (1968-1970) ...	74
2. De formulering van de bijzondere meerderheid: een compromis <i>à la belge</i> .....	80
C. De alarmbelprocedure.....	86
III. De eerste levensjaren van de bijzondere meerderheid (1970-1980) .....	88
A. De eerste staatshervorming .....	90
B. Van de eerste naar de tweede staatshervorming.....	92
IV. Besluit .....	99

**Bijzondere wetten: inhoud, wetgevingsproces en situering in de  
hiërarchie der rechtsnormen**

Bruno SEUTIN en Dylan COUCK .....	103
I. Inleiding .....	103
II. De totstandkoming van bijzondere wetten .....	104
A. De inhoud van de bijzondere wet.....	104
1. De grondwettelijke bepalingen en de wil van de grond- wetgever .....	104
2. Een strikte scheiding tussen bijzondere en gewone wetten ...	105
3. Overeenstemming tussen de Grondwet en bijzondere wetten... 107	
4. Delegaties aan de gewone wetgever .....	109
B. Het redigeren van bijzonderemeerderheidsbepalingen .....	112

C. De procedure voor de totstandkoming van een bijzonderemeer- derheidswet .....	114
D. De situering in de hiërarchie der rechtsnormen .....	117
III. Besluit .....	120

### **De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing**

Luc LAVRYSEN en Jan THEUNIS .....	123
I. Inleiding .....	123
II. De toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof .....	124
A. Toetsing aan bijzondere wetten .....	124
B. Toetsing van bijzondere wetten .....	126
III. De drempel van het belangvereiste voor het Grondwettelijk Hof .....	129
A. Velen voelen zich geroepen .....	129
1. Bijzondere wetten inzake de derde staatshervorming .....	129
2. Bijzondere wetten inzake de vierde staathervorming .....	130
3. Bijzondere wetten inzake de vijfde staatshervorming .....	131
4. Een tussentijdse bijzondere wet .....	133
5. Bijzondere wetten inzake de zesde staatshervorming .....	133
B. Weinigen zijn uitverkoren .....	134
C. Tussenconclusie .....	137
IV. Andere remmende factoren .....	137
A. Geen toetsing van de wijze waarop de bijzondere wetten tot stand komen .....	137
B. Geen toetsing aan door de grondwetgever gemaakte keuzes .....	139
V. De daadwerkelijke toetsing van bijzondere wetten in het vernietigingscontentieux .....	139
A. Het actief en passief kiesrecht .....	140
1. Verkiezingen en eedaflegging in het arrondissement Halle- Vilvoorde .....	140
2. Lijstenverbinding voor de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement .....	140
3. Vaste zetelverdeling voor de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement .....	141
4. Kiesdrempel .....	141
B. Bevoegdheidsverdeling .....	142
1. Regionalisering van de bevoegdheid inzake lokale besturen ..	142
2. Bijzondere behandeling van de rand- en taalgrensgemeenten ..	143
3. Verplicht eenvormige bevoegdheidsuitoefening t.a.v. gemeenten .....	144
4. Beperking van de bevoegdheid inzake lokale besturen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest .....	144

5.	Nieuwe benoemingsprocedure voor burgemeesters in de randgemeenten .....	145
6.	Hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel: overlegstructuur ...	147
C.	Werking van de instellingen.....	148
1.	Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (aanwijzing vijf extra leden) .....	148
2.	Verkiezing van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering .....	149
3.	Doorbreken van de dubbele meerderheid in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en in de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie .....	149
4.	Samenstelling van de Senaat: de aanwijzing van gecoöpteerde senatoren .....	150
D.	Tussenbesluit.....	151
VI.	De toetsing van bijzondere wetten in het prejudicieel contentieux.....	152
VII.	De incidentele toetsing van bijzondere wetten .....	155
VIII.	Besluit .....	157

## DEEL II.

### DOORWERKING VAN DE TECHNIEK IN HET GRONDWETTELIJK

RECHT .....	159
-------------	-----

### Bevoegdheidskwalificatie op basis van de Grondwet en bijzondere wetten: tendensen en aanbevelingen

Jürgen VANPRAET.....	161	
I.	Inleiding .....	161
II.	Bevoegdheidskwalificatie .....	163
III.	Een aantal beschouwingen bij de determinanten van de bevoegdheidskwalificatie .....	165
A.	Omschrijving van de bevoegdheidsverdelende regels .....	165
B.	Bepalen van de relevante kenmerken van een rechtsnorm .....	169
C.	Band tussen de norm en de bevoegdheidsmaterie .....	177
IV.	Aanbevelingen vanuit de bevoegdheidskwalificatie voor een volgende staatshervorming .....	182
A.	Omschrijving van bevoegdheden: nood aan een ontvlechtigingsoperatie.....	182
B.	Band tussen een norm en de materie: wijziging voorwaarden impliciete bevoegdheden.....	184
C.	Creëren van een mogelijkheid tot bevoegdheidsoverdracht buiten Grondwet en bijzondere wetten om: overdracht van materiële bevoegdheden via een samenwerkingsakkoord.....	185
V.	Besluit .....	189



## Een ‘bijzondere’ bijzondere wet: de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof

Joséphine Rebecca MOERMAN .....	191
I.    Inleiding .....	191
II.   Historische evolutie van de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof. . .	192
A.  Van onschendbaarheid van de wet naar Arbitragehof. . . . .	192
B.  Evolutie van de bevoegdheden van het Hof en wijziging van de naam. . . . .	193
III.  Waarom moest de wet op het Grondwettelijk Hof met een bijzondere meerderheid worden aangenomen? .....	196
IV.   Jurisprudentiële uitbreidingen van de bevoegdheden van het Hof: het Hof toont de weg aan de bijzondere wetgever. . . . .	198
A.  Handhaving van de gevolgen van een ongrondwettige norm bij prejudiciële arresten. . . . .	198
B.  Toetsing aan de federale loyaliteit .....	200
V.    Wie mag/moet in het Grondwettelijk Hof zetelen? .....	202
VI.   Besluit .....	206

## De bijzondere financieringswet: een niet weg te cijferen hoeksteen van het Belgische federalisme

Jonas RIEMSLAGH .....	209
I.    Inleiding .....	209
II.   De financiering van de deelstaten doorheen 50 jaar staatshervorming. . .	210
A.  De (aanloop naar de) eerste staatshervorming .....	210
1.  Een toenemende aandacht voor de financiering van de deelstaten .....	210
2.  Het financieringsstelsel na de eerste staatshervorming .....	213
B.  De tweede staatshervorming: fiscale autonomie en de gewone wet van 9 augustus 1980 .....	215
1.  Belastingbevoegdheid voor de deelstaten in de Grondwet. . . . .	216
2.  Het financieringsstelsel in de gewone wet van 9 augustus 1980 . .	216
3.  Een tersluikse wijziging van de bevoegdheden: de wet van 5 maart 1984 .....	220
C.  De derde staatshervorming: verschansing van het financieringsstelsel en de totstandkoming van de bijzondere financieringswet . .	221
1.  De invoering van de bijzonderemeerderheidsvereiste .....	221
2.  Het financieringsstelsel in de bijzondere financieringswet . . . .	223
D.  De verdere evolutie van de bijzondere financieringswet .....	226
1.  De vierde staatshervorming .....	226
2.  De vijfde staatshervorming .....	228
3.  De zesde staatshervorming .....	229

III.	De draagwijdte van de bijzonderemeerderheidsvereiste . . . . .	232
A.	De basisregels van het financieringsstelsel . . . . .	232
B.	Wat de bijzondere wetgever bepaalt, is verschanst . . . . .	236
IV.	Enkele actuele knelpunten van de financiering en de bijzondere- meerderheidsvereiste . . . . .	240
A.	De afbakening van de belastbare materie: verknochtheid met de heffingsgrondslag en de vermindering van de materie . . . . .	241
1.	De verknochtheid van de belastbare materie met de heffings- grondslag . . . . .	241
2.	Maatregelen die de belastbare materie van een gewestelijke belasting verminderen . . . . .	243
B.	De verschaning van de personenbelasting . . . . .	246
V.	Besluit . . . . .	250

**Kan België 200 in 2030 ook België 2.0 worden? Een essay tussen wetenschap en politiek**

	Johan VANDE LANOTTE en Tobias MORTIER . . . . .	253
I.	Opzet . . . . .	253
II.	Uitgangspunten . . . . .	253
A.	De staat dreigt zijn inwoners te verliezen . . . . .	253
B.	De bescherming van de mensenrechten is aan een nieuw hoofd- stuk toe . . . . .	257
III.	Een nieuwe staatsstructuur: eenvoudig, stabiel, participatief en efficiënt . . . . .	259
A.	Een nieuwe structuur: vier deelstaten . . . . .	259
1.	Meer eenvoud in onze staatsstructuur: vier deelstaten . . . . .	259
2.	Wat met onderwijs in Brussel? . . . . .	261
B.	Herschikken van de bevoegdheden: graag een grondige voorbereiding . . . . .	262
C.	Stabiliteit garanderen: nieuwe verkiezingen als afschrikking en artikel 35 als stabilisator? . . . . .	269
1.	Verkiezingen als afschrikking? . . . . .	269
2.	Artikel 35 als stabilisator? . . . . .	271
D.	Participatie verhogen: nieuwe methodes bieden perspectief, maar we mogen er niet lichtzinnig mee omspringen . . . . .	273
E.	Efficiëntieverhoging inbouwen en controleren: beleidsdoelstel- lingen formuleren en publieke beleidsevaluatie organiseren . . . . .	276
IV.	Nieuwe mechanismen voor het afdwingen van mensenrechten . . . . .	278
V.	Besluit . . . . .	283

## OVER DE AUTEURS

**Pieter Cannoot** is FWO junior postdoctoraal onderzoeker aan de Faculteit Recht en Criminologie van de Universiteit Gent, waar hij verbonden is aan ConstitUGent en het Human Rights Centre. Hij verdedigde zijn doctoraal proefschrift over de autonomie-rechten van LGBTIQ+-personen in september 2019 aan de Universiteit Gent. Hij is tevens gastprofessor aan de Universiteit Antwerpen, verantwoordelijk voor het opleidingsonderdeel ‘Genders, Sexualities and the Law’. Zijn publicaties hebben voornamelijk betrekking op het grondwettelijk recht, mensenrechten, en recht en gender. Hij is laureaat van het vergelijkend examen voor referendaris in het Grondwettelijk Hof (2020).

**Dylan Couck** is academisch assistent, verbonden aan de vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal Recht en de onderzoeksgroep ConstitUGent van de Universiteit Gent. Als assistent ondersteunt hij en staat hij mee in voor het onderwijs in het vakgebied grondwettelijk recht. Onderzoeksmatig ligt zijn focus op de vrijheid van onderwijs in het hoger onderwijs. Hij werkt aan een doctoraal proefschrift over de organisatievrijheid van universiteiten en hogescholen in België en Vlaanderen.

**Sien Devriendt** studeerde rechten aan de Universiteit Gent. Zij is als doctoraal onderzoekster en academisch assistente verbonden aan de onderzoeksgroep ConstitUGent (Vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal Recht) van de Universiteit Gent. Ze werkt aan een thesis met als titel “Levensbeschouwelijke diversiteit in het Vlaams officieel onderwijs: theorie en praktijk”. In dat kader houdt zij zich intensief bezig met onderzoek rond de uitoefening van de godsdienstvrijheid voor iedereen en de specifieke verplichtingen die in die context op de overheid rusten als die zelf onderwijs aanbiedt. Ze adviseert geregeld overheden over dit thema.

**Luc Lavrysen** (lic. UGent 1979) was vanaf 1985 werkzaam als referendaris in het toenmalige Arbitragehof. Na een korte periode als staatsraad (2000-2001), keerde hij in 2001 naar het Grondwettelijk Hof terug als rechter en werd hij in september 2020 voorzitter van dat Hof. Hij combineerde die hoofdactiviteit met een deeltijdse academische loopbaan aan de Universiteit Gent in het domein van het milieurecht, als wetenschappelijk medewerker (1985-1989), assistent (1989-1991), academisch consulent (1991-1992) en gastprofessor (1992-1998). Na het behalen van zijn doctoraat aan de Universiteit Gent (14 oktober 1997) werd hij er deeltijds

docent (1998), hoofddocent (2006) en hoogleraar (2014-2021) milieurecht, belast met cursussen in het milieurecht in meerdere faculteiten.

**Benjamin Meeusen** is doctoraatsonderzoeker bij de vakgroep Europees, Publiek- en Internationaal Recht van de Universiteit Gent. Daarnaast is hij verbonden aan de onderzoeksgroep ConstitUGent en aan het Human Rights Centre. Hij is Master of Laws in de Rechten (Universiteit Gent) en bachelor in de Politieke Wetenschappen (Universiteit Antwerpen). Zijn doctoraatsonderzoek focust op de variërende toetsingsintensiteit van het Belgische Grondwettelijk Hof.

**Joséphine Rebecca Moerman** is sinds 26 maart 2018 rechter in het Grondwettelijk Hof. Ze studeerde rechten aan de Universiteit Gent (1981) en Harvard Law School (1982) en is Master of advanced studies in Linguistics (VUB, 2012). Ze was jurist in New York en Brussel en beleidsadviseur in het Europees Parlement. Daarnaast is ze meer dan 25 jaar politiek actief geweest als gemeenteraadslid en schepen in Gent (1989-1999), federaal volksvertegenwoordiger (1999-2003), federaal minister van Economie, Energie, Wetenschapsbeleid en Buitenlandse Handel (2003-2004), Vlaams viceminister-president en minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel (2004-2007) en Vlaams volksvertegenwoordiger (2008-2014). Daarna leidde ze de ‘European Council Oversight Unit’ van het Europees Parlement (2014-2017) en was ze *liaison officer* van het Europees Parlement in Washington, D.C. (2017-2018).

**Toon Moonen** is docent aan de Universiteit Gent. Hij is er oprichter van ConstitUGent, het centrum voor onderzoek en onderwijs over grondwettelijk recht. Voordien was hij gastdocent aan de Universiteit Hasselt en *law clerk* in het Grondwettelijk Hof van Zuid-Afrika. Hij studeerde rechten in Gent, Brussel en Harvard en behaalde zijn doctoraat als aspirant van het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO). Hij is eveneens advocaat aan de balie van Brussel.

**Tobias Mortier** behaalde in 2020 zijn masterdiploma in de rechten en is sinds dat jaar doctoraal onderzoeker aan de Universiteit Gent. Hij is verbonden aan ConstitUGent en het Human Rights Centre. Onder de begeleiding van prof. Toon Moonen onderzoekt hij daar de toetsing van de legitimiteit van de legislatieve intentie door het Belgische Grondwettelijk Hof.

**Jonas Riemslagh** is auditeur bij de Raad van State. Na het afstuderen als master in de rechten ging hij in 2008 aan de slag als advocaat met een specialisatie in het publiek recht en de publieke sector. In 2013 werd hij juridisch consulent bij het Havenbedrijf van Antwerpen. In 2014 maakte hij de overstap naar de Raad van State. Sinds 2018 is hij als praktijkassistent verbonden aan de Universiteit Gent. Hij is lid van de onderzoeksgroep ConstitUGent.

**Bruno Seutin** is staatsraad bij de Raad van State. Hij is daarnaast als gastprofessor verbonden aan de Universiteit Gent, waar hij het vak ‘Beginselen van regelgeving’ doceert. Hij is tevens lid-magistraat van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering. Voor hij werkzaam was bij de Raad van State, was hij advocaat, assistent aan de Universiteit Gent, docent aan de EHSAL en gastprofessor aan de HoGent en de Koninklijke Militaire School. Hij werkte ook als deskundige en opdracht houder op verschillende ministeriële kabinetten voor de staatshervorming. Als auditeur, later als staatsraad, heeft hij meegewerkt aan de adviezen over de staats-hervorming. Hij heeft verschillende publicaties op zijn naam in verband met de staats-hervorming en het administratief recht. Onder meer samen met Geert van Haegendoren is hij editor van *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, *De bevoegdheden van de gewesten* en *De transversale bevoegdheden in het federale België*.

**Jan Theunis** is sinds 1998 referendaris bij het Grondwettelijk Hof. Daarvoor was hij assistent staatsrecht aan de KU Leuven (1992-1994), adjunct-auditeur bij het Rekenhof (1994-1996) en adjunct-referendaris bij de Raad van State (1997). Hij combineerde die hoofdactiviteit met een deeltijdse academische loopbaan, als deeltijds assistent (1994-1999), vrijwillig wetenschappelijk medewerker (2000-2003) en praktijklector aan de KU Leuven (2004-2010) en als gastprofessor aan de Universiteit Gent (2009-2010). In 2011 promoveerde hij tot doctor in de rechten aan de KU Leuven met een proefschrift over de exceptie van onwettigheid. Sinds 2014 is hij hoofddocent grondwettelijk recht aan de Universiteit Hasselt.

**Johan Vande Lanotte** is emeritus bijzonder hoogleraar grondwettelijk recht aan de Universiteit Gent en minister van staat. Hij studeerde rechten (VUB, 1981) en politieke wetenschappen (Universiteit Antwerpen, 1978) en behaalde zijn doctoraat in de rechten aan de Universiteit Gent met een thesis over bestuurlijke decentralisatie (1986). Alvorens in 1988 zijn mandaat aan de Universiteit Gent op te nemen, was hij advocaat aan de balie van Gent (1986-1987), auditeur in de Raad van State (1989-1990) en docent aan de VUB (1988-1991). Hij was gedurende 30 jaar politiek actief als kabinetschef van de minister van Binnenlandse Zaken, gemeenteraadslid en burgemeester van Oostende, volksvertegenwoordiger, senator, minister en vicepremier. Sinds 2018 is hij advocaat, gespecialiseerd in het recht van de mensenrechten en het economisch recht.

**Jürgen Vanpraet** is gespecialiseerd in het publiek recht en het grondwettelijk recht en de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten in het bijzonder. Hij is auteur van talrijke publicaties in deze domeinen. Zijn boek *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State* werd bekroond met de Fernand Collin-prijs voor Recht 2012. Hij is advocaat en is verbonden aan de onderzoeksgroep ConstitUGent van de Universiteit Gent.

